

# FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS



Carrera de Derecho y Ciencias Políticas

“LA PROBLEMÁTICA DE LA NORMATIVA Y SUS EFECTOS EN EL MARCO DEL PROGRAMA NACIONAL PLATAFORMAS DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL-PAIS, BAJO LA MODALIDAD DE NUCLEOS EJECUTORES”

Tesis para optar el título profesional de:

ABOGADA

Autor:

Andrea Pierina Vargas Villena

Asesor:

Dr. Guisseppi Paul Morales Cauti

Lima - Perú

2020

## **DEDICATORIA**

A Dios, por darme salud, bienestar emocional y determinación.

A mi madre y a mi abuela Lidia , por todos sus consejos y apoyo.

## **AGRADECIMIENTO**

A mi asesor, por sus preciadas orientaciones para  
encaminar mi investigación.

A Dios por fortalecerme cada día.

## Tabla de contenidos

<b>DEDICATORIA.....</b>	<b>2</b>
<b>AGRADECIMIENTO.....</b>	<b>3</b>
RESUMEN.....	8
ABSTRACT.....	9
<b>CAPITULO I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>10</b>
1.1.Realidad Problemática.....	11
1.2.Antecedentes.....	15
1.3.Bases Teóricas.....	15
1.4.Formulación del Problema.....	59
1.5.Justificación del Estudio.....	59
1.6.Objetivos.....	61
1.7.Hipótesis.....	62
<b>CAPITULO II. METODOLOGÍA.....</b>	<b>63</b>
2.1 Tipo de investigación.....	64
2.2 Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	64
2.3 Población y muestra.....	65
2.4 Método de Análisis de datos.....	67
2.5 Aspectos Éticos.....	69
<b>CAPITULO III. RESULTADOS.....</b>	<b>70</b>

3.1 Descripción de los resultados de la técnica análisis documental relativos al objetivo específico 1.....	78
3.2 Descripción de los resultados de la técnica análisis documental relativos al objetivo específico 2.....	79
<b>CAPITULO IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.....</b>	<b>82</b>
Discusión.....	83
Limitaciones.....	92
Conclusiones.....	93
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>94</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>97</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 01: Misión y Visión del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.....	40
Tabla N° 02: Alcance del Programa Nacional-PAIS.....	47
Tabla N° 03: Experiencias Internacionales de Programas Sociales.....	49
Tabla N° 04: Procesos Penales seguidos contra miembros de Núcleos Ejecutores.....	55
Tabla N° 05: Estructura de la muestra.....	67

## ÍNDICE DE FIGURAS

Gráfico N° 01: Evolución en el tiempo del Programa Nacional PAIS.....	11
Gráfico N° 02: Organigrama del Programa Nacional PAIS.....	43
Gráfico N° 03: Tambo San Juan de Dios de Licay.....	45
Gráfico N° 04: Tambo Catahuai.....	46

## RESUMEN

Mediante el presente trabajo de investigación se analiza cuál es la problemática de la normativa en el marco del Programa Nacional -PAIS, bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores. Para esto, se lleva a cabo el tipo de investigación cualitativa a fin de centrar el estudio de la problemática desarrollada en la presente investigación. Este Programa se desarrolla a través de Núcleos Ejecutores constituidos por comuneros residentes en el territorio donde se ejecuta el proyecto de infraestructura; quienes vienen siendo procesados por el incumplimiento de obligaciones señaladas en disposiciones normativas internas a las cuales no tienen acceso. En ese sentido, dichas disposiciones normativas del Programa Nacional-PAIS, mientras no se encuentren publicadas en el diario oficial El Peruano, solo resultarán aplicables para los trabajadores que tengan relación laboral con el Programa. Por tanto, los miembros de los Núcleos Ejecutores (involucrados externos), se deben regir únicamente por los convenios de cooperación y/o adendas suscritas con el Programa. En consecuencia, la falta de publicación de las normas y la exigencia en su cumplimiento a los miembros de los Núcleos Ejecutores del Programa Nacional-PAIS, vulnera lo dispuesto por el principio de legalidad recogido en el numeral 1.1) del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444- "Ley del Procedimiento Administrativo General".

**Palabras clave:** Programa Nacional-PAIS, Núcleos Ejecutores, disposiciones normativas internas, convenios de cooperación, principio de Legalidad.

## ABSTRACT

Through this research work, the problem of the regulations was analyzed within the framework of the National Program Action Platforms for Social Inclusion-PAIS, under the modality of Executing Nuclei. For this, the type of qualitative research was carried out in order to focus the study of the problems developed in the present investigation. In this sense, the normative provisions of the National-PAIS Program, while they are not published, will only be applicable to its workers and public servants who work in said entity. Therefore, the members of the Executing Nucleus must be governed only by the cooperation agreements and / or subscribed addenda. Consequently, the lack of publication of the norms and the requirement for compliance with the members of the Executing Nuclei of the National Program Platforms in Action for Social Inclusion - Tambos, violates the provisions of the principle of legality contained in paragraph 1.1) of Article V of the Preliminary Title of the Single Ordered Text of Law No. 27444, Law of General Administrative Procedure.

**Keywords:** Action Platforms for Social Inclusion-PAIS, Executing Nuclei, Internal regulatory provisions, cooperation agreements, principle of Legality.

## **CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN**

## **1.1. REALIDAD PROBLEMÁTICA**

Conforme lo establecido en el numeral 38.2 del artículo 38° de la Ley N° 29158- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los programas constituyen estructuras funcionales creadas para dar atención a un problema, una situación crítica, o implementar alguna política pública específica.

El suministro de servicios por parte del Estado, tales como educación, atención médica capacitación productiva, microcrédito, entre otros, se complica en lugares en los que las condiciones geográficas representan un gran obstáculo en la accesibilidad, ya que no solo se trata del difícil acceso, sino, además, de los elevados costos de transacción que esto genera.

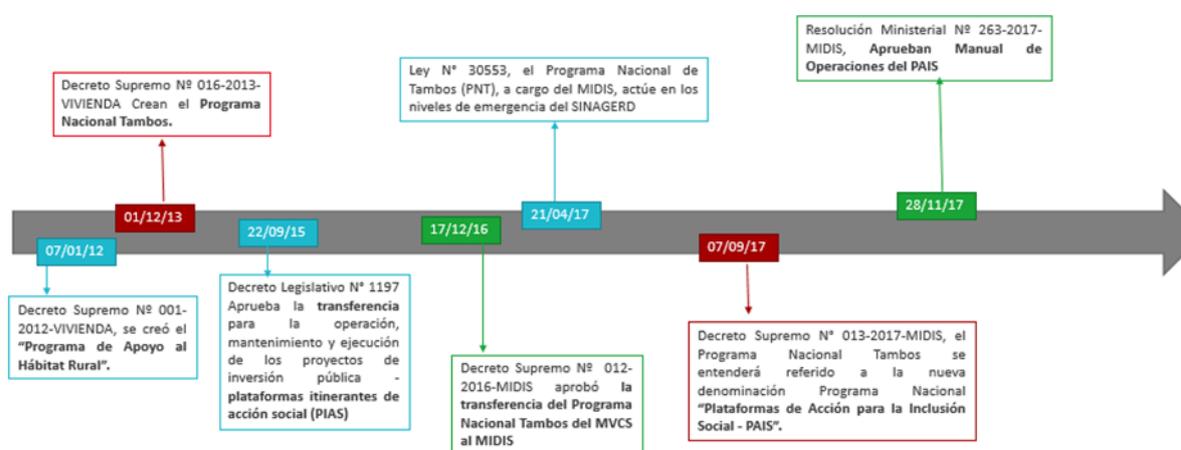
El 07 de enero de 2012, mediante Decreto Supremo N° 001-2012-VIVIENDA, se creó el “Programa de Apoyo al Hábitat Rural”, un año después, mediante Decreto Supremo N° 016-2013-VIVIENDA, se creó el Programa Nacional Tambos, adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como plataforma de acción de prestación de servicios y actividades dirigidas a la población ubicada en zonas álgidas del Perú, que tiene como objetivo principal que la población que sufre pobreza extrema, pueda tener acceso a las actividades y servicios en materias productivas y sociales brindadas por el Estado.

Este programa fue creado con el propósito de mejorar las condiciones de vida, generar igualdad de oportunidades y contribuir efectivamente a la reducción de brechas sociales y económicas con el fin de reducir la pobreza y pobreza extrema en el ámbito rural y periurbano del Perú.

En fecha 17 de diciembre de 2016, mediante Decreto Supremo N° 012- 2016- MIDIS, se aprobó la transferencia del Programa Nacional Tambos al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social- MIDIS, y mediante Decreto Supremo N° 013-2017- MIDIS de fecha 07 de setiembre de 2017, se creó el Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social – PAIS, sobre la base del Programa Nacional Tambos.

El Programa se ejecuta a través de dos modalidades de intervención para brindar servicios y realizar actividades, la primera es la modalidad fija que se realiza por medio de las infraestructuras denominadas Tambos, y la segunda, es la modalidad móvil, fluvial y terrestre, realizada a través de las “Plataformas Itinerantes de Acción Social”, más conocidas como PIAS.

Gráfico N° 01: Evolución en el tiempo del Programa Nacional-PAIS



Fuente: Elaboración propia

A través del Programa PAIS, se realizan intervenciones que incluyen la ejecución de proyectos de inversión, a través de la modalidad especial de Núcleos Ejecutores, dinamizando así la inversión mediante el desarrollo de proyectos en zonas de pobreza y pobreza extrema.

Los Núcleos Ejecutores son organismos colectivos conformados por los mismos pobladores de las comunidades en pobreza y pobreza extrema donde se construyen los Tambos. Se constituyen mediante acta de asamblea en un solo acto, y se encuentran representados por un presidente, un tesorero y un secretario que son elegidos entre los asistentes. Los integrantes de los Núcleos Ejecutores son responsables de la gestión del

proyecto en el marco del objeto del Convenio de Cooperación y administran directamente los recursos financieros que les son transferidos por el Programa.

Así, conforme lo señalado en la Ley N° 31015, estos “representan una población organizada, tienen carácter temporal, gozan de capacidad jurídica para contratar, intervenir en procedimientos administrativos y judiciales, así como en todos los actos necesarios para el desarrollo de los proyectos respectivos, rigiéndose para tales efectos por las normas del ámbito del sector privado”. Asimismo, señala que “tienen responsabilidad civil y penal por la utilización de los recursos asignados, así también por el incumplimiento de los convenios de cooperación que suscriban con el Programa”.

Al respecto, el Programa Nacional PAIS presenta diversas normativas internas bajo denominaciones de directivas, protocolos, formatos, guías operativas, disposiciones específicas, que buscan regular sobre la actividad de los Núcleos Ejecutores. Sin embargo, de la revisión de las normas remitidas por el mismo Programa, se advierte que existe una regulación dispersa y bastante confusa, toda vez que la normativa interna señalada no ha sido revisada ni adecuada, conforme el periodo de (02) dos años estipulado en su Directiva N° 004-2017-MIDIS/PNPAIS-UPP, denominada “Normas para la formulación, actualización y aprobación de directivas”, ni publicadas en el Diario Oficial El Peruano, conforme lo establece la Constitución Política del Perú. Situación que podría estar generando una suerte de inseguridad jurídica, además de afectar el principio de legalidad respecto de los agentes externos al programa que no tienen vínculo laboral con el mismo.

Así, la normativa dispersa y la falta de consolidación de la misma, viene generando diversas consecuencias negativas durante la etapa de planificación, ejecución y liquidación final de los proyectos de infraestructura, cuyos informes de liquidación final

deben ser publicados en el portal institucional del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, así como en el portal Institucional del Programa, conforme lo ordenado mediante el artículo 13° de la Ley N° 31015, sin que se haya cumplido con esta disposición.

La dispersión normativa y la carencia de optimización de ésta, genera incertidumbre en la aplicación, alcance y desarrollo de los procesos del Programa, situación que trae consigo el injustificado retraso en la ejecución de los proyectos, falta de transparencia del gasto público, modelos de cooperación obsoletos, modificación injustificada de los expedientes técnicos, recarga laboral a las Unidades de intervención, específicamente a la Unidad de Asesoría Jurídica que debe emitir múltiples opiniones legales a la Dirección Ejecutiva y demás Unidades Orgánicas del Programa, respecto a la regulación de diversos trámites internos que no se encuentran debidamente normados, además de denuncias penales contra los miembros de los Núcleos Ejecutores, generando un perjuicio irreversible a los miembros de comunidades pobres y extremadamente pobres, que ante el desconocimiento de sus obligaciones y derechos no saben cómo dirigir su conducta. Esta situación se erige como una consecuencia adversa a los fines y objetivos institucionales del programa.

Es preciso mencionar que las directivas internas emitidas por el programa, son de obligatorio cumplimiento para los actores que forman parte de éste, sin embargo, mediante el presente trabajo de investigación corresponde analizar si dicha normativa interna resulta exigible para los miembros de los Núcleos Ejecutores.

De allí que el objetivo de este trabajo consista en analizar la problemática emergente de la normativa dispersa, especialmente con la publicación de la Ley N° 31015, sancionada el 28 de marzo de 2020.

## **1.2 Antecedentes**

Respecto a la problemática abordada en el presente estudio, no se ha registrado investigación previa a nivel de pregrado o postgrado que se refiera de manera concreta al cuestionamiento y efectos de la normativa interna del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social- PAIS, por cuanto éste es un Programa Social relativamente nuevo; No obstante, se halló doctrina referente al Estado de Derecho, la fuente, vigencia, validez y publicación de las normas cuyos autores han sido debidamente citados.

Asimismo, respecto a proyectos ejecutados bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores se ha registrado la Tesis Apaza, M. Caracterización del Control Interno en la ejecución de proyectos de vivienda rurales a través de núcleos ejecutores, convenio N° 003-2018-PUN/VMVU/PNVR, Región Puno,2018(tesis pregrado). Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote.

## **1.3 Marco Teórico**

### **Estado de derecho y ordenamiento jurídico**

#### **Estado de Derecho**

En doctrina Internacional

Ferrajoli (2001) señala en su obra “Pasado y futuro del Estado de Derecho”, que “El Estado de Derecho, en sentido formal, se refiere a cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercitados en las formas y los procedimientos legalmente establecidos”. Por otro lado, Raz (2002) en su artículo denominado “El Estado de Derecho y su virtud”, publicado por Carbonell (2009),

considera que “la teoría política y jurídica entiende al Estado de Derecho como un método de gobierno regido por el derecho y sometido a él”.

Al respecto, se puede concluir que el Estado de Derecho emergió contra la arbitrariedad del absolutismo, el que impulsó a los individuos a buscar certidumbre para ellos mismos y para sus propiedades, exigiendo además que les garanticen protección efectiva de su libertad.

### **Doctrina Nacional**

En el fuero nacional, el reconocido jurista Rubio (2008) en su obra “El Título Preliminar del Código Civil”, reconoce al Estado en primer lugar y precisa que “es la forma superior y más poderosa de organizar el poder dentro de la sociedad”, y agrega que el poder “puede definirse como la capacidad que tiene una persona (o un grupo) para lograr que las conductas de los demás sean realizadas de acuerdo a los términos que ellos fijan. Así planteado, el poder viene a ser una fuerza con carácter impositivo frente a los demás y, en principio, en este designio no encuentra más obstáculos que los que le presente otro poder, equivalente o superior” (p..86)

De acuerdo a Rubio (2009) el Estado de Derecho supone un modelo de organización del mismo Estado, donde el poder no es ejercido de forma absoluta, sino bajo ciertos parámetros previamente establecidos.

García (2015), en su obra rotulada “Estado de Derecho y Principio de Legalidad”, refiere que para que un Estado de Derecho sea considerado auténtico, “se requiere cumplir con cuatro requisitos: 1) la división de poderes; 2) la garantía de los derechos fundamentales;

3) la primacía de ley por ser expresión de la voluntad general frente a las demás normas jurídicas, y por último 4) la soberanía nacional”.

Por ello, podemos sostener que nuestro modelo de Estado se refiere a la forma de organización política en la que el ejercicio del poder se somete estrictamente a los parámetros del Derecho. Por tanto, la forma de ejercer éste, se debe sujetar a los preceptos que provengan del ordenamiento jurídico vigente.

Bajo ese contexto, se puede comprender que nuestro sistema jurídico (Leyes, reglamentos, etc.) es el responsable de controlar el poder del Estado, así como de los particulares. En la actualidad, no es discutible que, en el Perú y mayoría de países del mundo, se respeta el Estado de Derecho.

## **Control Jurisdiccional de la Legalidad**

### **El Ordenamiento Jurídico**

#### **Definición**

Guastini (2004), en su obra “Proyecto para la voz ‘Ordenamiento Jurídico’ de un Diccionario”, respalda la definición de ordenamiento jurídico, que lo define como “un conjunto de enunciados jurídicos (que constituye la base axiomática del sistema) que contiene todas sus consecuencias. Sin embargo, para que este sistema sea normativo, los enunciados de estas bases deben señalar ciertos enunciados normativos”. Por tanto, se define a las normas como enunciados que adecuan algunas circunstancias de hecho (casos) con determinados resultados jurídicos (soluciones). Por ello, no es imprescindible que las proposiciones de la base sean normativas.

Es ese contexto, se llega a concluir que el ordenamiento jurídico constituye un conjunto de normas jurídicas que actúan en un momento y lugar determinado.

## **La Norma Jurídica**

### **Definición**

Según lo que sostiene el jurista Guastini (2004), “bajo una posición lógica jurídica, la norma jurídica viene a ser una disposición de que un supuesto debe seguir de manera lógica jurídica una consecuencia. Dicha disposición o mandato encuentra respaldo en la fuerza del Estado para su eventual incumplimiento. La norma jurídica asume así la forma de una proposición implicativa cuya esquematización sería la siguiente”:

$$A \rightarrow B$$

(Si A, entonces B)

De esta interpretación, se advierte que la norma se constituye de tres componentes que configuran su estructura interna: 1) el supuesto (A), que viene a ser aquella posibilidad que, de suceder, origina la consecuencia; 2) la consecuencia (B) que viene a ser el resultado otorgado por el Derecho a comprobar el supuesto en la realidad; y finalmente se encuentra el nexo lógico jurídico ( $\rightarrow$ ) que viene a ser el componente lógico vinculante entre el supuesto y la consecuencia. (Rubio, 2009, p.38)

El precepto de norma jurídica señalado por Rubio (2009), en la referida obra, obedece a la naturaleza lógica que desencadena la abstracción de la realidad. No obstante, conforme refiere el mismo autor, “el Derecho en su conjunto y cada norma jurídica en particular tienen como finalidad principal regular las conductas sociales, esto es, regir efectivamente

en medio de la sociedad. La relación óptima entre la norma y la realidad consiste en que esta se adapte universalmente a aquella, pero es una pretensión utópica: de un lado, no todos los supuestos que contienen las normas jurídicas ocurren en la realidad (por lo que no todas las consecuencias jurídicas previstas se desencadenan necesariamente); y, de otro, verificado un supuesto en la realidad, no necesariamente se cumple su consecuencia”.

### **Elementos de las normas jurídicas**

Rubio (2008) sostiene que “los elementos de la norma, definida desde el punto de vista lógico jurídico son tres: 1) el supuesto, 2) la consecuencia y 3) el nexa, que a continuación se desarrollan”:

#### **El supuesto**

Según lo explicado por el Jurista, Rubio (2008), éste debe ser concebido como “la hipótesis que formula el autor de la norma jurídica para que, de verificarse u ocurrir en la realidad, se desencadene lógico jurídicamente la necesidad de la consecuencia”. Es decir, se entiende como los datos descritos con anterioridad en la norma, con capacidad de materializarse en la realidad.

El referido autor, señala que “la primera etapa del procedimiento de aplicación del derecho a un caso específico consiste en la verificación de la ocurrencia del supuesto en la realidad. Esto requiere de un doble trabajo: de un lado, identificar el supuesto de la norma; de otro, proceder a la verificación de dicho supuesto en la realidad. Recién

después de estas operaciones estará el agente en posibilidad de desarrollar otras etapas como, por ejemplo, la interpretación jurídica”.

### **La consecuencia**

Rubio (2008), sostiene que ésta es concebida como “el efecto que el autor de la norma jurídica atribuye, lógico jurídicamente, a la verificación del supuesto en la realidad”. En conclusión, son las consecuencias jurídicas que dicha norma prevé con anterioridad.

Señala, además, que “la consecuencia es atribuida por la norma al supuesto y puede revestir diversas modalidades. Entre las principales se encuentran:

- Establecimiento de un derecho, que consiste en atribuir una facultad o beneficio a alguien.
- Establecimiento de una obligación.
- Establecimiento de un deber, entendiendo por tal una responsabilidad a cumplir obligatoriamente. Se debe entender que el deber es una responsabilidad obligatoria y genérica, pero no debe confundirse con la obligación, que se refiere al hacer, no hacer o dar algo en particular.
- Creación de instituciones, como por ejemplo la creación de una empresa pública, de un Ministerio o de organismos similares.
- Creación de una situación jurídica.
- Creación de una relación jurídica
- Suspensión, modificación o derogación de normas existentes
- Establecimiento de sanciones”.

## **El nexos**

Constituye el tercer y último elemento de la norma jurídica. Rubio (2008), define al mismo como “un elemento imperativo entre el supuesto y la consecuencia, con un carácter de deber ser que lo ubica en el ámbito de la necesidad lógico-jurídica”. Además, señala que “el nexos es una abstracción lógica con un claro lugar entre el supuesto y la consecuencia si esquematizamos la norma jurídica, pero no figura en la redacción misma del texto normativo”.

Por tanto, es innegable la importancia del nexos, toda vez que el Derecho asume que la consecuencia sucede una vez que en la realidad se da la verificación del supuesto, cuya garantía se da por medio de la fuerza pública.

## **Clasificación de las Normas Jurídicas**

Guastino (2004), sostiene que la distinción de éstas se da desde cuatro posiciones, que se desarrollan a continuación:

### **Normas originarias y normas derivadas**

Sobre éstas, Guastino (2004), manifiesta que “son originarias – independientes, soberanas– las normas cuya pertenencia al ordenamiento no depende de la (previa) existencia de otras normas. Son tales las normas constitucionales o, si se quiere, las normas de la primera constitución. “Las normas constitucionales, en efecto, son –por definición– fruto del ejercicio de poder constituyente, o sea, de un poder extra ordinem, no conferido ni regulado por ninguna norma preexistente (de otra forma, se trataría, de un poder no constituyente, sino constituido)”. Así, de lo señalado por el referido autor, se

tiene que las normas originarias vienen a ser aquellas fundamentales, revestidas de fundamentos validos e independientes que no tienen necesidad de una norma superior.

Respecto a las normas derivadas, el mismo autor, señala que vienen a ser “todas las normas restantes: es decir, todas aquellas cuya existencia reposa – dinámica o estáticamente– en la previa existencia de otras normas, o porque (a) han sido dictadas por un sujeto investido de autoridad normativa por una norma preexistente, o porque (b) derivan lógicamente (o pseudo- lógicamente) de normas preexistentes”. Es decir, las normas derivadas vienen a ser aquellas cuya validez depende de otras normas superiores, que han facultado a determinado organismo su creación.

### **Normas explícitas y normas implícitas**

Las normas son reglas que pueden ser explícitas o implícitas que tienen como finalidad dirigir el comportamiento de la sociedad por medio de una prescripción, autorización o prohibición.

En la misma obra, Guastino (2004), sostiene que “las normas formuladas o explícitas son aquellas que, precisamente, se encuentran enunciadas de forma expresa en algún fragmento o disposición normativa. Es de fácil entendimiento y no requiere mayor explicación”.

Por otro lado, las normas implícitas, son las que se extraen de las explícitas o de una combinación de éstas a través de procedimientos deductivos o por analogía. Es decir, no

son el contenido de una mera disposición, sino el resultado de cálculos deductivos, inductivos y analógicos.

### **Normas primarias y normas secundarias**

Según Guastino (2004), señala que las normas primarias son aquellas comunes de conducta, es decir aquellas que atribuyen o imponen situaciones jurídicas subjetivas (derechos, obligaciones, etc.) a los ciudadanos comunes”. En razón a ello, se puede deducir que estas normas otorgan la calidad de prohibida, permitida y obligatoria a una conducta. Al respecto, la doctrina, en gran mayoría, coincide en señalar que, en los Estados liberales, las normas primarias se rigen por el principio de libertad: “Todo lo que no está expresamente prohibido está (implícitamente) permitido”.

Asimismo, manifiesta que estas normas no tienen como fin “crear obligaciones o regular conductas, sino que atribuyen facultades de creación”. Así también, la doctrina coincide nuevamente en señalar que éstas se rigen por el principio de legalidad, por cuanto “Todo lo que no está expresamente permitido está (implícitamente) prohibido”.

### **Normas válidas y normas inválidas**

Una norma resulta válida siempre que exista conforme el Derecho y forme parte del ordenamiento jurídico. Así, estas forman parte de un ordenamiento cuando son dadas por órganos facultados para establecerlas, asimismo no deben contravenir normas jerárquicamente superiores

Guastino (2004) señala que “validez no es la única condición necesaria para la existencia jurídica (esto es, de pertenencia al ordenamiento) de una norma. De hecho, en todo ordenamiento existen fatalmente también normas inválidas: leyes inconstitucionales, reglamentos contra legem, etc. Normas que pueden también ser durante un largo tiempo observadas y aplicadas antes de que su invalidez sea (constitutivamente) reconocida por el órgano competente para ello”.

Por tanto, el referido jurista señala que todos los ordenamientos jurídicos albergan normas válidas e inválidas, y que estas últimas pueden formar parte del sistema jurídico.

### **validez, vigencia y eficacia de las normas jurídicas**

#### **Validez de las normas jurídicas**

El Jurista, Rubio (2008), precisa que la norma se tiene como válida cuando sigue determinados preceptos de forma y fondo. “Los formales son aquellos que se determinan por las fuentes de Derecho de ordenamiento jurídico. Respecto al fondo, determina que la norma es válida cuando no colisiona con otras de mayor jerarquía”.

Lo manifestado por este autor se condice con lo establecido en los siguientes artículos de la Constitución Política del Perú:

Artículo 51° “La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”.

Artículo 138° (...) “En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior”.

Del análisis de estas disposiciones de rango constitucional, se llega a concluir que la norma vigente debe producirse en cumplimiento de los requisitos indispensables para ello. La norma válida es aquella que además de estar vigente, no colisiona con normas de mayor jerarquía. En consecuencia, se puede afirmar que toda norma válida es vigente; pero no toda norma vigente resulta válida; lo que trae como consecuencia su inaplicación conforme lo establecido en los artículos 51° y 138° de nuestra Constitución.

Respecto a ello, es preciso señalar que el Tribunal Constitucional Peruano, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0014-2003-AI/TC (FJ 15), ha señalado que “para la vigencia de una norma jurídica se necesita que ésta se haya producido en cumplimiento de los requisitos mínimos previstos en el sistema jurídico, y además, haya sido aprobada por un órgano competente, toda vez que su validez se encuentra condicionada la coherencia y conformidad con las normas que tienen por finalidad regular el proceso formal y material de su producción jurídica”.

De lo anterior, se entiende que una norma es válida cuando es compatible con otra de rango diferente. Una norma tendrá validez siempre y cuando se haya creado siguiendo los procedimientos establecidos que determinan el proceso de su producción jurídica. En observancia y cumplimiento del procedimiento y competencia que el ordenamiento disponga, y siempre que resulte compatible con preceptos y principios establecidos por

normas de jerarquía superior. En conclusión, para que una norma sea válida debe cumplir con los requisitos formales y materiales establecidos.

### **Vigencia de las leyes**

Respecto a la vigencia de las leyes, la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional Peruano recaída en el Exp. N° 2050-2002-AA/TC, este Colegiado ha señalado lo siguiente: “la exigencia constitucional de que las normas sean publicadas en el diario oficial El Peruano, se encuentra directamente vinculada con el principio de seguridad jurídica, pues solo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, su posibilidad de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de estos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas”.

Respecto a ello, Chanamé (2015), en su libro “La constitución Comentada”, sostiene que “la publicación es la última e imprescindible fase para la formación de una ley. Por cuanto es el mecanismo por el cual una ley entra en vigor, con toda su fuerza obligatoria, para todos los habitantes del Estado (...). la iniciación de la vigencia de una ley está regida, según nuestro ordenamiento constitucional, por la aplicación inmediata de ésta a los hechos, a las relaciones y a las situaciones jurídicas. Asimismo, es importante señalar que la ley tiene un momento en que inicia su vigencia y otro en que ésta termina. Para acabar con la vigencia de una ley, esta podrá ser derogada (de manera total o parcial), así como, ser abrogada (de manera total).

(García, 2010), sostiene que gran parte de la doctrina diferencia entre la vigencia y validez del derecho. La vigencia del derecho refiere a un grupo de normas imperativas que en

determinado espacio y lugar el ordenamiento jurídico las declara y reconoce como obligatorias.

Dichas disposiciones deben comprender las facultades, deberes, responsabilidades, atribuciones entre otros, que rigen y regulan relaciones jurídicas a partir de la fecha en que se exige su cumplimiento.

Por otro lado, el derecho es válido cuando las normas han sido declaradas vigentes por el Estado, con respeto a los principios de constitucionalidad, legalidad y de corresponder subordinación, así como elaboradas conforme el procedimiento establecido de manera previa por el ordenamiento jurídico del que forma parte.

Entonces, “una norma declarada vigente por el Estado, obtendrá la calidad de norma válida, cuando se cumplan los supuestos siguientes:

1. Que haya sido dictada por organismos estatales con facultades.
2. Que haya sido dictada en cumplimiento de los lineamientos procedimentales establecidos para su formulación, aprobación y promulgación.
3. Que ésta no contravenga normas de mayor jerarquía del ordenamiento jurídico”.

### **Eficacia de las normas**

Respecto a la vigencia de una norma jurídica, esta depende, en primer lugar, de que haya sido aprobada y promulgada por entes competentes, y además que se haya publicado en el diario Oficial El Peruano, conforme lo ordenado en el artículo 51° de nuestra Constitución Política. Cumplido lo anterior, se considera que la norma es eficaz y por

ende exigible. Así, tenemos que el efecto práctico de la vigencia de las normas es su eficacia.

Sobre esto, corresponde analizar lo expuesto por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 0014-2002-AI/TC, “aun cuando la publicación forma parte de la eficacia integradora del procedimiento legislativo, la ley tiene la condición de tal (es decir, queda constituida) una vez que ha sido aprobada y sancionada por el Congreso de la República. En efecto, tal y como se desprende de una interpretación sistemática del artículo 51°, in fine, y del artículo 109° de la Constitución, la publicación determina la eficacia, vigencia y obligatoriedad de la norma, pero no su constitución, pues esta tiene lugar con la sanción del órgano que ejerce potestades legislativas”. Siendo esto así, se tiene que una ley que no ha sido publicada, deviene en ineficaz por no haber cobrado vigencia.

### **Fuentes de derecho en el Ordenamiento Jurídico Nacional**

Guastini (2016), señala que, “son aquellas a las que el propio ordenamiento les da esa condición, por ello, se debe respetar las normas de producción jurídica que señalan como deben producirse estas fuentes. Así:

#### **Según la doctrina:**

- “La Constitución
- La Ley en sentido amplio, que abarca todas las normas de rango legal emanadas tanto del poder legislativo, como el poder ejecutivo.
- La costumbre.
- Los principios generales del derecho y la jurisprudencia.
- Los reglamentos emanados del poder ejecutivo.

- La doctrina, en tanto que puede influir en la adopción de normas o criterios de interpretación”.

La prioridad de fuentes es establecida conforme a cada ordenamiento jurídico. En el Perú, las fuentes del derecho son establecidas por nuestra actual Constitución Política del Perú. La cual reconoce las siguientes disposiciones normativas:

Artículo 45°. - “El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”.

Artículo 139°, inciso 8.- “Son principios y garantías de la función jurisdiccional: 8. El principio de no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley. En tal caso, deben aplicarse los principios generales del derecho y el derecho consuetudinario”

Artículo 146°, inciso 1.- “El Estado reconoce a los magistrados judiciales: 1. Su independencia. Solo están sujetos a la Constitución y la ley”

Artículo 200°.- “Son garantías constitucionales: 4. La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo”.

En consecuencia, nuestra Constitución Política reconoce como fuentes de derecho normativa a la misma Constitución, la Ley, las Normas con rango de ley y otras normas.

Y como fuentes no normativas se tiene a los principios generales del derecho y al derecho consuetudinario.

## **La Ley**

### **Definición**

Para Chanamé (2015), viene a ser la “norma jurídica por excelencia, otorgada por el Poder Legislativo, por encargo de la voluntad popular, que regula determinados aspectos de la vida y de las actividades que desarrollan los ciudadanos dentro del territorio nacional, su cumplimiento es obligatorio e ineludible, y se considera conocida por todos, desde su publicación en los medios oficiales. El apartamiento o incumplimiento de las leyes, genera consecuencias jurídicas contra el infractor”.

El mismo autor, sostiene que “es un precepto limitativo, prohibitorio, declarativo o resolutivo que obliga a realizar un hecho, o lo prohíbe o limita o restringe alguna acción, aunque la ley también puede ser permisiva o facultativa, autorizando a hacer o no un acto, a voluntad del interesado. En otras palabras, podemos decir que la ley es una declaración de la voluntad soberana y la nación, formula por el Parlamento en la forma señalada por la Constitución, por la que se manda, permite, prohíbe o realiza alguna cosa”.

Respecto a la definición de ley, Torres (2015) reconoce que “hay un concepto formal y otro material o sustancial de ley. Conforme al esquema de separación de poderes, corresponde al poder legislativo la facultad de dictar las leyes por las cuales ha de regirse la comunidad. (...) En sentido formal se entiende por ley a todo precepto jurídico dado por el Congreso (poder legislativo), aprobado mediante el procedimiento prescrito en la

Constitución, promulgada por el presidente de la república y publicada en el Diario Oficial; (...); En sentido material es toda regla de Derecho, todo precepto normativo escrito y creado por los órganos estatales dentro del límite de sus respectivas competencias. En sentido material, amplio, ley es la Constitución (Creada por el poder constituyente), la ley (dada por el Congreso), los reglamentos (producidos por el poder ejecutivo), las resoluciones, las ordenanzas municipales, los edictos municipales, etc. La ley material proviene de los diversos órganos del Estado (del poder legislativo, del poder ejecutivo y de los demás órganos autónomos del Estado), a diferencia de la costumbre, que procede de la comunidad”.

El Tribunal Constitucional Peruano en su sentencia recaída en el Expediente N° 005-2003-AI/TC, precisa que, debe tenerse en cuenta dos condiciones: “En primer lugar, su expedición corresponde al Congreso de la República conforme al inciso 1 del artículo 102° de la Constitución, que establece que es atribución del Congreso dar leyes. Atribución que descansa en los principios de soberanía política, consagrado en el artículo 45° de la Constitución, que establece que el Poder emana del pueblo, y en el principio representativo reconocido en el artículo 43° de la Constitución. Y en segundo lugar, que para la Constitución la fuente normativa denominada ley comprende a las leyes ordinarias, las leyes orgánicas, las leyes de desarrollo constitucional y las que tienen una denominación asignada directamente por la Constitución y cuyas diferencias no radican en su jerarquía ni en el órgano que las expide, sino en su procedimiento de aprobación y en las materias que regulan”.

En consecuencia, y tomando en cuentas dichas opiniones doctrinarias y la jurisprudencia citada, tenemos que se entiende como Ley a aquella norma que ha sido otorgada por el Poder Legislativo, a fin de regular conductas sociales con fuerza obligatoria.

### **Producción de la ley**

Respecto al nacimiento de la ley, se llega a reconocer el siguiente procedimiento: formulación, aprobación, promulgación y publicación.

Para ello, la Constitución Política, ha tenido la providencia de expresar en los siguientes preceptos, los pasos de cumplimiento ineludible para el nacimiento de una ley válida, así:

### **Iniciativa Legislativa**

Constitución Política del Perú (1993) Artículo 107°: “El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley”.

### **Proyectos de Ley**

Constitución Política del Perú (1993). Artículo 105°: “Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen

preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia”.

### **Promulgación de las Leyes**

Constitución Política del Perú (1993). Artículo 108° de la Constitución Política, establece que, “La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días. Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso”.

### **Vigencia y obligatoriedad de la Ley**

Constitución Política del Perú (1993). Artículo 109°: “La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte”.

Al respecto, Chanamé (2015), reconoce a esta como “la primera etapa de la creación normativa, es la facultad constitucional que permite proponer un proyecto de ley para que sea debatido y posteriormente aprobado, de ser el caso, por el Congreso de la República. Dicho proyecto de ley, debe contener los siguientes requisitos: la exposición de motivos,

los supuestos efectos de la norma que se propone, el análisis costo-beneficio de la disposición, y la fórmula legal respectiva (dividida de ser necesario, en títulos, capítulos, secciones y artículos). Estos motivos podrán ser exceptuados debido a motivos extraordinarios”.

### **Publicidad normativa**

Según, García (2010) “La publicidad resulta esencial para la vigencia de toda norma del Estado, conforme lo señala la segunda parte del artículo 51° de nuestra Constitución Política del Perú”.

Así, Bidart (1997) sostiene que, “por publicidad se entiende que algo sea público, es decir, de conocimiento general y que esté al alcance de todos. Y esto es algo muy antiguo, y propio de lo que se conoce como el iter en la formación de la ley: iniciativa, discusión, sanción, promulgación y publicación. Ya a mediados del siglo XIX, decía Toribio Pacheco que era una injusticia pedir a alguien que acatase o cumplierse una ley desconocida y no publicada” En conclusión, se refiere a principio generalmente aceptado por la doctrina.

Bidart (1997), expone que “en las últimas décadas, por diversos motivos que sería largo enumerar aquí, se ha abierto una excepción a la publicidad de las normas, que tiene diversas maneras de calificarse y, además, que obedecen a diferentes circunstancias, algunas de ellas muy atendibles”. Y sin que la terminología sea exacta, bien podría hablarse de leyes reservadas y de leyes secretas. Las primeras serían aquellas que se sabe dónde están, y que están al alcance de determinados funcionarios y lejos, por cierto, de la

publicidad que tienen las demás normas. Por el contrario, una norma secreta sería aquella que nadie conoce o que solo conoce el que la emitió o su más cercano colaborador.

Y sobre esta base podríamos hacer dos distinciones: las normas reservadas pueden tener cierta explicación, pero no las secretas. Y esto ha originado un largo debate, sobre todo después de los largos años de fujimorismo, el que actuó precisamente, al amparo de leyes reservadas algunas, y otras secretas, que generalmente escondían malos manejos o corrupción. “Sin embargo, hay que hacer una precisión: publicidad de las normas no solo es publicarlas en el Diario Oficial, o en el diario encargado de los avisos judiciales (en provincias) o en la internet. También hay publicidad cuando la norma es notificada, bajo cargo, a las personas interesadas. Esto se ve sobre todo en las normas de menor jerarquía, en donde se puede resolver un problema tributario, aduanero, societario o de cualquier otro rubro, pero que alcanza a pocas personas”. García (2009) (...) “Y si esas pocas personas son notificadas de la norma, entiendo que esto es suficiente. Publicidad no significa que la información vaya a una masa indeterminada de ciudadanos, sino a aquellos a los cuales va a servir o que se van a ver afectados por ella. Lo cual es muy distinto a una norma tributaria, que debe ser difundida por todos los medios, aún más si es de largo alcance”.

Ahora bien, este tema de la publicidad se ha discutido mucho, y el enunciado constitucional es claro, pero también genérico. Pienso que esto no es incompatible que en vía de excepción se den ciertas normas con carácter de reservadas, que pueden estar al alcance de determinadas entidades o comisiones parlamentarias, de manera tal que, pese a ello, se trate de actos transparentes. Y, por cierto, las materias objeto de este tratamiento

deben ser puntuales y en materias especialísimas, como es el caso de defensa. Y siempre puestas en conocimiento del Congreso.

En consecuencia, salvando estas situaciones de excepción, debe mantenerse el principio de publicidad, en especial de las que tienen forma y carácter de ley, pues en el caso de normas inferiores pueden darse otras situaciones.

Concordante con este criterio, Bidart (2009), ha señalado lo siguiente: "Aunque con carácter excepcional, a veces nuestro Derecho constitucional material ha conocido las leyes llamadas secretas". Y agrega luego: "Como principio, la ley secreta no se compadece con el sistema republicano, por lo que solo resulta admisible en situaciones muy excepcionales de estados reales de necesidad o secretos de Estado, y cuando además su aplicación se reserva a la mera esfera interna del poder, sin alcanzar su dispositivo a los particulares".

De ello, se desprende que en el Perú existe una larga tradición de normas legales (en especial leyes y equivalentes, como se aprecia, por ejemplo, en el Decreto Supremo N° 001-68/JC de 9 de febrero de 1968, "que lo permite para los casos de defensa), con el carácter secreto o reservado, que han coexistido sin problema alguno con la legislación publicada y con el carácter de excepcional".

## **Principio de legalidad**

La (Ley N° 27444), señala que “El principio de legalidad es, sin lugar a dudas, el principio más importante del derecho administrativo, puesto que establece que las autoridades administrativas - y en general, todas las autoridades que componen el Estado - deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le son atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas dichas facultades”

Según Mir (2003), lo anterior, “implica, que la Administración se sujete especialmente a la ley, entendida como norma jurídica por quienes representan a la sociedad en su conjunto, vale decir, el Parlamento. Sin embargo, la evolución del principio de legalidad lo ha llevado a incluir no solo a las demás normas con rango de ley (como son en el caso peruano los decretos legislativos, los decretos de urgencia y las ordenanzas) sino además a la Constitución y a las demás normas de rango inferior a la Ley”.

Conforme lo expuesto por Beladiez (2000), lo que “ocurre es que en el Estado de Derecho se ubica a la Administración como esencialmente ejecutiva, encontrando en la ley su fundamento y el límite de su acción. Es una Administración sometida al derecho, siendo que, aunque ella está habilitada para dictar reglas generales - reglamentos y normas internas como los instrumentos de gestión y las directivas -, estas están siempre subordinadas a la ley”.

Así, Ochoa (2003), sostiene que “la Administración Pública, a diferencia de los particulares, no goza de la llamada libertad negativa (nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido a hacer lo que esta no prohíbe) o principio de no coacción, dado que solo puede hacer aquello para lo cual está facultada en forma expresa. En

consecuencia, la denominación de competencia implícita, por el cual pueden existir atribuciones que no están establecidas con precisión en la norma, ha reducido su ámbito al mínimo, siendo prácticamente inexistente en nuestra legislación”.

La (STC. N° 0091-2001-PA/TC), señala que “la discrecionalidad administrativa, como resultado, va eliminándose de manera sostenida, lo cual es consistente con la moderna teoría administrativa, e incluso, con reiterada jurisprudencia, en especial, la emitida por el Tribunal Constitucional”. Al respecto, el TUO de Ley N° 27444 expone que, “en lo que concierne a la emisión de actos administrativos, la discrecionalidad se encuentra reducida a las solicitudes de gracia, que operan cuando el administrado no cuenta con otro título legal específico que permita exigirlo como una petición en interés particular”.

Asimismo, “la Administración pública, al emitir actos administrativos — que por definición, generan efectos específicos, aplicables a un conjunto definido de administrados — debe adecuarse a las normas reglamentarias de carácter general”. Cosculluela (1993) sostiene que “estas últimas evidentemente deben de complementar debidamente la norma legal que les da sustento, cumpliendo con reglamentarla de manera adecuada, en el caso de los llamados reglamentos ejecutivos, conforme lo establecido por la Constitución Política del Perú. En el caso de los reglamentos autónomos, la Administración debe respetar las normas legales en general y en especial aquella que le otorga potestad reglamentaria a la entidad”.

## **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social**

Mediante Ley N° 29792, se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el cual constituye un organismo del Poder Ejecutivo con personería jurídica de derecho público y pliego presupuestal, cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de vida de la población vulnerable en situación de pobreza, promoviendo el desarrollo, el libre ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades, desarrollo y fortalecimiento de capacidades, de manera articulada y en coordinación con las diferentes entidades del sector público, privado y la sociedad. Es el Organismo encargado de promover la equidad social y proteger socialmente a las poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono en el Perú, en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social.

Entre las principales funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, se encuentra la de ejercer como organismo rector de las políticas de desarrollo e inclusión social a nivel intergubernamental, fomentando la descentralización y, dentro del ámbito de su competencia ; formular, planificar, dirigir ejecutar, supervisar y evaluar las políticas sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social , además de administrar , gestionar y ejecutar los programas de su competencia, articulando y supervisando a su vez, las actividades que ejecuten las distintas entidades a cargo de los programas sociales.

Así, corresponde al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ejercer un rol rector frente al Sector de Desarrollo e Inclusión Social y un rol ejecutor respecto a las prestaciones sociales mediante sus siete programas sociales. Midis (2020).

## Visión y Misión

La Misión y Visión del MIDIS, ha sido definida bajo los siguientes términos:

Tabla N° 1: Misión y Visión del MIDIS

Visión	Misión
“El Perú ha erradicado la pobreza extrema y quebrado la transmisión intergeneracional de la pobreza para lograr que todos los peruanos y peruanas ejerzan sus derechos y accedan a servicios públicos de calidad en igualdad de oportunidades”.	“Promover la efectiva articulación intersectorial e intergubernamental para el diseño e implementación de la política de desarrollo e inclusión social, a fin de garantizar a la población en condición de pobreza, con énfasis en la población en proceso de inclusión, ejerza sus derechos en igualdad de oportunidades”

Fuente: Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”, aprobada mediante Decreto Supremo N° 008- 2013-MIDIS y Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS.

## Programas Nacionales

Midis (2020). “Los Programas Nacionales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social dependen del Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales. Son programas del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social los siguientes:

1. Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres-JUNTOS
2. Programa Nacional Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social-FONCODES

3. Programa Nacional de Asistencia Solidaria- PENSIÓN 65
4. Programa Nacional Cuna Más
5. Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma
6. Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social- PAIS
7. Programa Nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza- CONTIGO”

### **Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social-PAIS**

El Programa Nacional- PAIS, es un Programa Social adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, dirigido a población en pobreza y pobreza extrema ubicada en zonas rurales y rurales dispersas que cuenten con menos de 2 mil habitantes. Se creó con la finalidad de acercar los servicios del Estado e incentivar el desarrollo y fortalecimiento de habilidades individuales y colectivas que permitan mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable situada en zonas de difícil acceso, con el propósito de generar igualdad de oportunidades a fin de lograr su inclusión social, de manera articulada y de la mano de los tres niveles de gobierno.

Respecto al criterio de selección de centros poblados rurales, éste obedece estrictamente a una naturaleza socioeconómica, que tiene como población objetivo: a) Centros poblados rurales con menos de 2 mil habitantes. b) Predominantemente la población pobre y extremadamente pobre, ubicados en área rural y rural dispersa, ubicada en el rango inferior a 150 pobladores en zonas de difícil acceso. Una de las características más importantes a tomarse en cuenta es la alta dispersión territorial y la escasa atención del Estado respecto al acceso a vivienda adecuada y la accesibilidad a servicios brindados

por distintas instituciones del Estado; cuya limitación de posibilidades y desarrollo, agudiza sus niveles de pobreza.

El Programa tiene como principales usuarios a la población más vulnerable asentada en las zonas rurales y rurales dispersas de la sierra y selva del país. Así también, las instituciones públicas y/o privadas cuyo objetivo sea contribuir al desarrollo social, económico y productivo de las comunidades que se atienden pueden hacer uso las plataformas Tambo.

Es preciso indicar que el Programa cuenta con Tambos ubicados estratégicamente en zonas fronterizas, tales como Ecuador (18 Tambos), Colombia (10 Tambos), Brasil (06 Tambos) y Bolivia (22 Tambos), además tiene presencia en la zona del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (35 Tambos) y en la zona de Huallaga (19 Tambos).

Así, mediante las 466 plataformas Tambos ubicadas a nivel nacional, se otorgan servicios básicos de calidad a 235 comunidades en 22 departamentos del Perú.

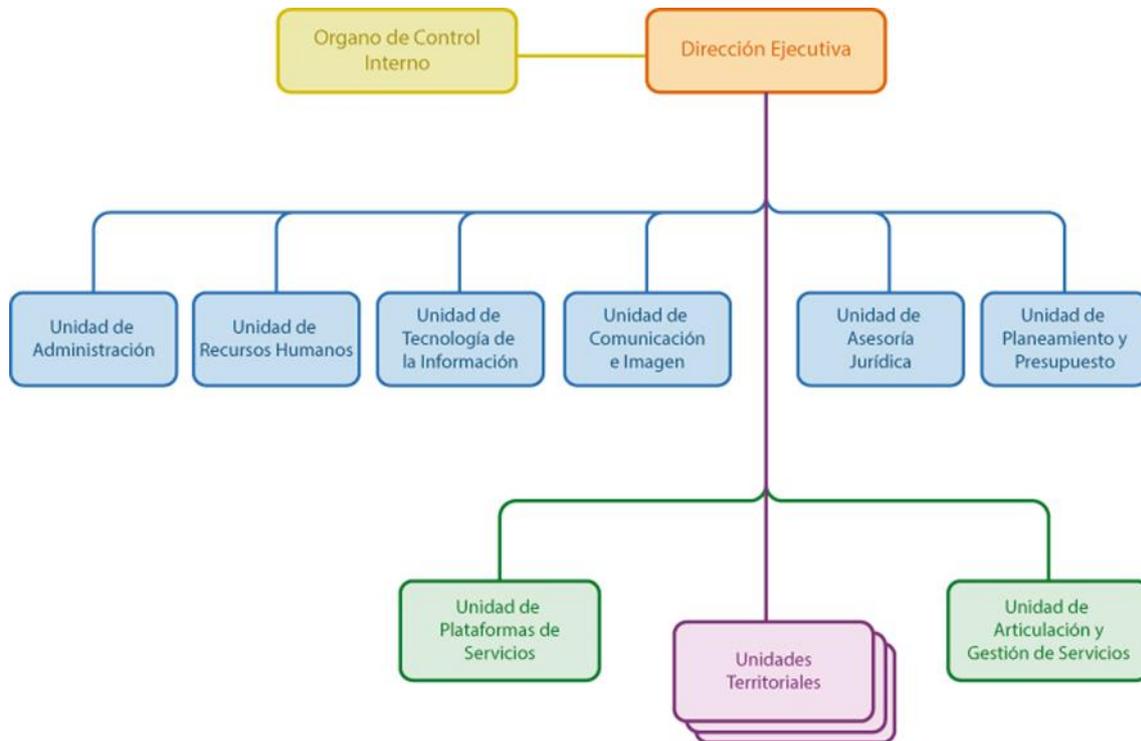
Por lo que, se puede concluir que el Programa Nacional - PAIS acerca los servicios del Estado en lugares de difícil acceso a más de 1 millón 63 mil peruanos.

### **Manual de operaciones**

Con el propósito de lograr las metas físicas y presupuestales, el Programa Nacional-PAIS deberá aprobar el Manual de Operaciones, cuyo principal objetivo es: a) describir el programa y distinguir los principales representantes para su implementación, b) la

estructura orgánica y funcional de sus órganos, c) identificación de los actores involucrados, d) los procesos principales y e) la relación de puestos del programa.

Gráfico N° 02: Organigrama Programa Nacional- PAIS



Fuente: Portal Institucional Programa Nacional-PAIS

## Plataformas fijas Tambos

### Antecedentes

En tiempos de dominio del Imperio Incaico, los Incas construyeron estructuras conocidas como “Tambos”, que consistían en recintos ubicados a lo largo del camino inca (Qhapaq Ñan), cuya función principal era ser centro de acopio de productos de primera necesidad para sobrevivencia, le daban uso de albergue y lugar de descanso para los chasquis (mensajeros), además servía como posada para los caminantes. Las estructuras Tambo simbolizaban un gran apoyo a los viajeros y las comunidades vecinas debido a su

estratégica ubicación a lo largo del camino, que permitían asistir a la población cercana con alimentos básicos en épocas de heladas y sequías.

De lo anterior, se entiende que, el concepto ancestral Tambo fue revitalizado de nuestra historia y plasmado en el Programa Nacional Tambos como un importante instrumento de Política a cargo del Gobierno nacional en su dirección de desarrollo y lucha contra la pobreza en el marco de la Estrategia Nacional “Incluir para Crecer”.

En aplicación de dicha estrategia nacional de desarrollo e inclusión social, en fecha 01 de diciembre de 2013, mediante Decreto Supremo N° 016-2013-VIVIENDA, el Ministerio de Desarrollo, Construcción y Saneamiento, creó el Programa Nacional Tambos como plataforma de prestación de actividades y servicios de dicho Ministerio, así como de otros ministerios, con la finalidad de mejorar la calidad de vida, generar equidad de oportunidades y contribuir al fortalecimiento de sus capacidades productivas, individuales y comunitarias.

### **Definición**

Los Tambos son estructuras fijas que funcionan como plataformas de servicios, mediante los cuales, diversos ministerios y otras instituciones privadas y públicas ofrecen servicios básicos a los pobladores. De tal forma que, el Programa Nacional-PAIS promueve la articulación intersectorial e intergubernamental con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población pobre y vulnerable y fomentar e incentivar su desarrollo. El objetivo principal de los Tambos es acercar los servicios públicos y programas sociales del gobierno tales como: Juntos, Cuna más, Pensión 65, entre otros), a las poblaciones rurales y rurales dispersas ubicadas principalmente en zonas altoandinas y amazónicas.

Asimismo, a través de los Tambos se ejecutan proyectos de distintos Ministerios como, por ejemplo, electrificación rural, construcción de viviendas rurales, saneamiento rural, etc.), además, a través de éstos se llevan a cabo intervenciones de prevención y atención de emergencias frente a heladas, friaje, huaycos, desbordes, u otros eventos con carácter de desastre).

Entonces, los Tambos son medios por los cuales el Estado tiene presencia en las zonas más álgidas del Perú, y mediante los cuales se canaliza el acceso a los programas sociales para la población más pobre, de tal forma que permite que la complejidad de su territorio no sea un obstáculo para acceder a los servicios del Estado que permitan mejorar su calidad de vida. Los Tambos brindan diversos servicios disponibles y han sido implementados con servicios higiénicos, agua, desagüe, cocina, tópicos, comedor, salas de uso múltiple, energía eléctrica, internet, entre otros.

Gráfico N° 03: Frontis de Tambo San Juan de Dios de Lircay



Fuente: Portal Institucional del Programa Nacional-PAIS

Gráfico N° 04- Tambo Catahuai



Fuente: Portal Institucional Programa Nacional PAIS

### **Alcance del Programa Nacional - PAIS**

El Programa Nacional- PAIS evidencia la presencia del Estado en el ámbito rural. Por medio de los Tambos es factible el desarrollo y aplicación de diversos programas sociales, así como el ejercicio de acciones del gobierno a fin de que los servicios del Estado lleguen a la población en situación más vulnerable del país. A pesar del corto tiempo del programa, éste ha logrado tener presencia en casi todas las regiones del Perú, empleando un alto nivel de inversión que ha generado múltiples beneficios a gran número de centros poblados con atenciones que provienen de diversos sectores y niveles de gobierno.

Tabla N° 02: Alcance del Programa Nacional PAIS

<b>PROGRAMA NACIONAL PAIS</b>				
Ubigeo	Departamento	N° de Tambos prestando servicios	N° de atenciones realizadas a través de los Tambos	N° de beneficiarios atendidos a través de los Tambos
01	AMAZONAS	14	3,900	2,153
02	ANCASH	16	4,867	1,901
03	APURIMAC	36	12,254	4,719
04	AREQUIPA	17	8,803	2,291
05	AYACUCHO	50	24,875	10,490
06	CAJAMARCA	18	2,638	1,021
07	CALLAO	0	0	0
08	CUSCO	63	17,285	9,830
09	HUANCAVELICA	51	3,596	2,567
10	HUANUCO	38	15,257	6,292
11	ICA	0	0	0
12	JUNIN	25	10,682	3,067
13	LA LIBERTAD	10	3,137	1,893
14	LAMBAYEQUE	1	24	13
15	LIMA	1	138	35
16	LORETO	31	9,285	4,991
17	MADRE DE DIOS	2	82	58
18	MOQUEGUA	2	695	354
19	PASCO	9	2,963	1,012
20	PIURA	10	3,071	1,199
21	PUNO	60	22,697	12,771
22	SAN MARTIN	2	348	236
23	TACNA	4	1,011	444
24	TUMBES	0	0	0
25	UCAYALI	6	45	45
	<b>TOTAL</b>	<b>466</b>	<b>147,653</b>	<b>67,382</b>

Información oficial al 31 de agosto de 2020

Fuente: InfoMidis

Elaboración: Midis- Dirección General de Seguimiento y Evaluación

Para la selección de los centros poblados que accederán a los servicios prestados por los Tambos, se tienen en cuenta dos criterios principales: el de accesibilidad y el de dispersión, el cual determina que deben ser menos de 150 habitantes por centro poblado. (impacto de corto plazo en población rural y rural dispersa. Programa Nacional de Tambos. Lima: MVCS, 2016, p. 15) Los gastos de construcción e implementación de los Tambos oscila aproximadamente en 1.3 Millones de Soles

### **Experiencias internacionales de articulación territorial y provisión de servicios públicos en áreas rurales y remotas**

El abastecimiento de servicios básicos en zonas remotas de difícil acceso, han configurado siempre un gran desafío para muchos gobiernos. En el ámbito internacional se hallan múltiples prácticas que buscan cubrir las necesidades básicas de la población más vulnerable. Así, distinguir el manejo de estas estrategias es un elemento sustancial para conocer los instrumentos utilizados en otros países para acercarse a las zonas rurales y aprender de las mejores prácticas.

De la revisión de experiencias internacionales, se esquematizan las siguientes relacionadas con la articulación de zonas remotas:

Tabla N° 03: Experiencias internacionales de Programas Sociales

<u>PAIS</u>	<u>PROGRAMA</u>
<b>CHILE</b>	<p>(Portal Chile atiende) En el año 2010, se creó el programa Chile atiende a fin de implementar una Red multiservicios del Estado, con el propósito de que la población de bajos recursos obtenga servicios de diversas instituciones del Estado. Esta Red se compone de call center, centros de atención y páginas web. Las zonas rurales y remotas fueron los puntos de atención para abastecer con servicios básicos a la población.</p>
<b>COREA</b>	<p>Inment (2016). “En los años 70 se promueve el movimiento Saemaul Undong con el propósito de incentivar el desarrollo de comunidades rurales de Corea del Sur. Se articularon acciones entre el Gobierno nacional y Gobierno local para llegar a la población rural. Por restricciones presupuestales, el enfoque se orientó a fomentar que los pobladores produzcan su propio desarrollo organizando sus recursos mediante la iniciativa del Estado”.</p>
	<p>(Portal SinHambre). La cruzada Nacional contra el hambre es una política social orientada a erradicar este problema social</p>

<p style="text-align: center;"><b>MÉXICO</b></p>	<p>en México. Esta estrategia busca combatir las causas de la pobreza extrema y de la seguridad alimentaria de manera integral, articulando acciones y recursos federales de la dependencia, de los gobiernos estatales y municipales.</p> <p>El sistema se creó en el año 2013 con el fin de orientar el gasto social hacia una política de inclusión social. La articulación incluye a 16 secretarías del Estado y coordina más de 90 programas sociales.</p>
<p style="text-align: center;"><b>SUDÁFRICA</b></p>	<p>(Kámiche, 2015). El Programa se implementó en el año 1999 con el propósito de servir como instrumento para llevar a las comunidades rurales remotas información y servicios básicos. Este esquema fomentó la participación intersectorial de diversas entidades como seguridad social, empleo, desarrollo social, comunicaciones, salud, correos, bibliotecas, servicios agrarios, servicios comunitarios, entre otros. En esta iniciativa, además del Estado, participaron varias ONG y organizaciones comunitarias.</p>

<p style="text-align: center;"><b>AUSTRALIA</b></p>	<p>A finales de la década de los noventa, se creó el Programa de Centros de Transacciones Rurales con el propósito de acceder a la provisión de servicios básicos a las comunidades rurales aisladas con menos de 3000 habitantes. En dichos centros se brindaban servicios financieros, postales y de telecomunicaciones, aseguramiento, apoyo secretarial, así como servicios de nivel local y regional como registro de nacimientos y pago de impuestos, entre otros. (Kámiche, 2015).</p>
<p style="text-align: center;"><b>ESCOCIA</b></p>	<p>En Escocia se desarrolló el One Stop Shop —o Tienda de Parada Única, en español—, con el fin de brindar una gran variedad de servicios básicos a la población rural. Se brinda, por ejemplo, educación, trabajo social, servicios públicos de información y apoyo para negocios y servicios comunitarios. (Kámiche, 2015).</p> <p>Como lo demuestra un estudio realizado en 10 centros rurales, la presencia del Programa en las comunidades ha permitido llegar a la población más vulnerable, como lo son los jóvenes y la población dispersa. Asimismo, logró incorporar al sector privado en la mejora de las condiciones de vida de la población, contribuyendo a la sostenibilidad. (Kámiche, 2015).</p>

Como se puede advertir, los programas e iniciativas desarrolladas por estos países, tienen un propósito bastante similar al del Programa Nacional- PAIS, consistente en abastecer de servicios básicos a la población rural dispersa. Así, su existencia permite el acceso a servicios básicos, programas sociales e información, lo cual contribuye a mejorar la calidad de vida de la población en territorios alejados.

Muchas de estas iniciativas parecen ser casos de éxito de articulación de políticas públicas, que van desde el marco legal hasta la inclusión de los mismos en la cadena económica nacional. Para tal fin, resulta necesario que se realice una efectiva articulación estatal a nivel intersectorial que incentive el desarrollo de proyectos y la articulación gubernamental. Acostumbran ser políticas costo- efectivas pues originan economías de escala y disminuyen los costos de operaciones tanto para el poblador como para el Estado.

Sin embargo, resulta imprescindible que, para la ejecución efectiva de estos programas, las instituciones, ministerios, gobiernos u organismos encargados, adecúen los mismos a la realidad de cada territorio en específico, toda vez que un mismo programa no funciona necesariamente igual en otro lugar o bajo otro contexto, razón por la cual los resultados pueden ser distintos.

Siendo esto así, resulta importante la revisión de estas experiencias, ya que permite analizar el desarrollo, la aplicación y resultados que deben ser tomados en cuenta a fin de perfeccionar actividades similares en pro de mejorar la calidad de vida de la población vulnerable de nuestro país.

Tabla N° 04: Procesos Penales seguidos contra miembros de Núcleos Ejecutores

PROCESOS PENALES							
N°	TIPO	N° DE LEGAJO / INSTANCIA	PROGRAMA	DEMANDANTE / SUJETO ACTIVO	DEMANDADO / DENUNCIADO / SUJETO PASIVO	MATERIA	N° DE CASO - PROVINCIA (PROCESOS PENALES)
1	PENAL	002-2018 PAIS	PAIS	PAIS		CONTRA LA FE PÚBLICA	139-2018/ LIMA
2	PENAL	004-2018 PAIS	PAIS	PAIS		CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	2018/IQUITOS
3	PENAL	005-2018 PAIS	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES	PECULADO	146-2016/ LORETO
4	PENAL	009-2018 PAIS	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES	CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	0-2018/ HUANUCO
5	PENAL	010-2018 PAIS	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES	CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	0-2018/ AREQUIPA
6	PENAL	011-2018 PAIS	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES	CONTRA LA FE PÚBLICA	0-2018 / CUSCO
7	PENAL	012-2018 PAIS	PAIS	PAIS		CONTRA LA FE PÚBLICA	0-2018/ LIMA
8	PENAL	013-2018 PAIS	PAIS	PAIS		CONTRA LA FE PÚBLICA	0-2018/ LIMA
9	PENAL	014-2018 PAIS	PAIS	PAIS		CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	0-2018/ LA LIBERTAD
10	PENAL	16-2018-PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO	0-2018/ JUNIN
11	PENAL	018-2018 PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO DOLOSO	0-2018/ HUANCVELICA
12	PENAL	020-2018 PAIS	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES	PECULADO DOLOSO	0-2018/ PIURA
13	PENAL	021-2018 PAIS	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES	PECULADO	0-2018/ IQUITOS
14	PENAL	022-2018 PAIS	PAIS	PAIS		CONTRA LA FE PÚBLICA	0-2018/ APURIMAC
15	PENAL	023-2018 PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO	91-2018/ LORETO
16	PENAL	024-2018 PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO	2764-2018/JUNIN
17	PENAL	01-2019 PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO	0-2018 / LORETO

18	PENAL	02-2019 PAIS	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES /	PECULADO	0-2019 / LA LIBERTAD
19	PENAL	03-2019-PAIS	PAIS	PAIS		FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	2056-2018/MAYNAS
20	PENAL	09-2019 PAIS	PAIS	PAIS		HURTO AGRAVADO	465-2018 / APURIMAC
21	PENAL	10-2019 PAIS	PAIS	PAIS		CONTRA LA FE PÚBLICA	182-2019 / LIMA
22	PENAL	11-2019 PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO	0-2019 / AMAZONAS
23	PENAL	13-2019 PAIS	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES	HURTO AGRAVADO	317-2019 / CUSCO
24	PENAL	17-2019 PAIS	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES	HURTO AGRAVADO	0-2019 / AREQUIPA
25	PENAL	18-2019 PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO	0-2019 / JUNIN
26	PENAL	19-2018-PAIS	PAIS	PAIS		MALVERSACIÓN DE FONDOS Y COLUSIÓN	
27	PENAL	22-2019-PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO DOLOSO AGRAVADO, MALVERSACIÓN DE FONDOS Y COLUSIÓN	LORETO
28	PENAL	23-2019-PAIS	PAIS	PAIS		FALSA DECLARACIÓN EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y FALSEDAD IDEOLÓGICA	LIMA
29	PENAL	24-2019-PAIS	PAIS	PAIS			CUSCO
30	PENAL	25-2019-PAIS	PAIS	PAIS		FALSEDAD IDEOLÓGICA	LORETO
31	PENAL	26-2019-PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO DOLOSO Y OMISIÓN, REHUSAMIENTO O DEMORA DE ACTOS FUNCIONALES	SULLANA - PIURA
32	PENAL	29-2019-PAIS	PAIS	PAIS		FALSEDAD GENÉRICA, FALSEDAD IDEOLÓGICA	LIMA
33	PENAL	31-2019-PAIS	PAIS	PAIS		FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	HUANCAVELICA
34	PENAL	32-2019-PAIS	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES	PECULADO DOLOSO Y OMISIÓN, REHUSAMIENTO O DEMORA DE ACTOS FUNCIONALES	PIURA
35	PENAL	33-2019-PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO DOLOSO AGRAVADO // MALVERSACIÓN DE FONDOS // COLUSIÓN // NEGOCIACIÓN INCOMPATIBLE U APROVECHAMIENTO INDEBIDO DEL CARGO	TACNA

36	PENAL	35-2019-PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO DOLOSO AGRAVADO // MALVERSACIÓN DE FONDOS // COLUSIÓN // NEGOCIACIÓN INCOMPATIBLE U APROVECHAMIENTO INDEBIDO DEL CARGO	LORETO
37	PENAL	36-2019-PAIS	PAIS	PAIS		APROPIACIÓN ILÍCITA	LORETO
38	PENAL	27-2019-PAIS	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES	ROBO AGRAVADO	AMAZONAS - MAYNAS
39	PENAL	37-2019-PAIS	PAIS	PAIS		FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS // FALSIFICACIÓN DE SELLOS, TIMBRES Y MARCAS OFICIALES	HUÁNUCO
40	PENAL	38-2019-PAIS	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES	HURTO AGRAVADO	LIMA
41	PENAL	39-2019-PAIS	PAIS	PAIS		OMISIÓN DE ACTOS FUNCIONALES // FALSA DECLARACION EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO // FALSIFICACIÓN Y USO DE DOCUMENTO FALSO	LORETO
42	PENAL	41-2019-PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO DOLOSO// MALVERSACIÓN DE FONDOS // COLUSIÓN	LORETO
43	PENAL	42-2019-PAIS	PAIS	PAIS		FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	PUNO
44	PENAL	45-2019-PAIS	PAIS	PAIS		FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	JUNIN
45	PENAL	46-2019-PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO DOLOSO AGRAVADO // MALVERSACIÓN DE FONDOS // COLUSIÓN // OMISIÓN, REHUSAMIENTO O DEMORA DE ACTOS FUNCIONALES	ANCASH
46	PENAL	47-2019-PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO DOLOSO AGRAVADO // MALVERSACIÓN DE FONDOS // COLUSIÓN // OMISIÓN, REHUSAMIENTO O DEMORA DE ACTOS FUNCIONALES	LORETO

47	PENAL	48-2019-PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO DOLOSO AGRAVADO // MALVERSACIÓN DE FONDOS // COLUSIÓN // OMISIÓN, REHUSAMIENTO O DEMORA DE ACTOS FUNCIONALES	APURIMAC
48	PENAL	49-2019-PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO DOLOSO AGRAVADO // MALVERSACIÓN DE FONDOS // COLUSIÓN // OMISIÓN, REHUSAMIENTO O DEMORA DE ACTOS FUNCIONALES	AMAZONAS
49	PENAL	50-2019-PAIS	PAIS	PAIS		PECULADO DOLOSO AGRAVADO // MALVERSACIÓN DE FONDOS // COLUSIÓN // OMISIÓN, REHUSAMIENTO O DEMORA DE ACTOS FUNCIONALES	SAN MARTIN
50	PENAL	51-2019-PAIS	PAIS	PAIS		FALSA DECLARACIÓN EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO // FALSIFICACIÓN Y USO DE DOCUMENTO FALSO	HUANCAVELICA
51	PENAL	52-2019-PAIS	PAIS	PAIS		FALSA DECLARACIÓN EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO // FALSIFICACIÓN Y USO DE DOCUMENTO FALSO	CUSCO
52	PENAL	53-2019-PAIS	PAIS	PAIS		FALSA DECLARACIÓN EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO // FALSIFICACIÓN Y USO DE DOCUMENTO FALSO	HUANCAVELICA
53	PENAL	54-2019-PAIS	PAIS	PAIS		FALSA DECLARACIÓN EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO // FALSIFICACIÓN Y USO DE DOCUMENTO FALSO	AYACHUCHO
54	PENAL	55-2019-PAIS	PAIS	PAIS		FALSA DECLARACIÓN EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO // FALSIFICACIÓN Y USO DE DOCUMENTO FALSO	APURIMAC

55	PENAL	56-2019-PAIS	PAIS	PAIS		FALSA DECLARACIÓN EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO // FALSIFICACIÓN Y USO DE DOCUMENTO FALSO	JUNIN
56	PENAL	57-2019-PAIS	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES	CONTRA EL PATRIMONIO	CUSCO
57	PENAL	275-2015 PNT	PAIS	PAIS		MALVERSACION DE FONDOS	266-2015
58	PENAL	327-2015 PNT	PAIS	PAIS		FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	384-2015
59	PENAL	314-2015 PNT	PAIS	PAIS		FALSA DECLARACIÓN EN PROCESO	769-2018
60	PENAL	323-2014 PNT	PAIS	PAIS		PECULADO DOLOSO	126-2015
61	PENAL	283-2014 PNT	PAIS	PAIS		FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	317-2012
62	PENAL	310-2015 PNT	PAIS	PAIS		CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	394-2018
63	PENAL	387-2016 PNT	PAIS	PAIS		APROPIACIÓN ILÍCITA	2506024500-2016
64	PENAL	328-2015 PNT	PAIS	PAIS		FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	1394-2018
65	PENAL	285-2015 PNT	PAIS	PAIS		HURTO AGRAVADO	219-2015
66	PENAL	309-2015 PNT	PAIS	PAIS		FALSA DECLARACIÓN EN PROCESO	7969-2017
67	PENAL	313-2015 PNT	PAIS	PAIS		FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	626-2015 DENUNCIA
68	PENAL	337-2015 PNT	PAIS	PAIS		FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	515-2015
69	PENAL	395-2015 PNT	PAIS	PAIS		ESTAFA	2663-2017
70	PENAL	121-2015 PNT	PAIS	PAIS		FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	2758-2018
71	PENAL	044-2015 PNT	PAIS	PAIS		COLUSIÓN	1406015500-2018
72	PENAL	222-2016 PNT	PAIS	PAIS		FALSA DECLARACIÓN EN PROCESO	345-2016
73	PENAL	354-2016 PNT	PAIS	PAIS		CONTRA LA FE PÚBLICA	506015505-2016
74	PENAL	324-2016 PNT	PAIS	PAIS		PECULADO DOLOSO	42-2018 CARPETA FISCAL
75	PENAL	042-2013 PNT	PAIS	PAIS		FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	44-2013
76	PENAL	058-2013 PNT	PAIS	PAIS		USURPACIÓN Y CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	939-2012 CASO FISCAL
77	PENAL	004-2017 PNT	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES	HURTO AGRAVADO	1906034500-2016 CARPETA FISCAL
78	PENAL	005-2017 PNT	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES	ROBO AGRAVADO	2506014508-2017 CARPETA FISCAL

79	PENAL	001-2018 PNT	PAIS	PAIS	ROJAS OVIEDO IVAN Y OTROS	COLUSIÓN	1406015500-2017
80	PENAL	311-2015 PNT	PAIS	PAIS		FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	384-2015
81	PENAL	002-2018 PNT	PAIS	PAIS	LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES	CONTRA EL PATRIMONIO	6218-2017
82	PENAL	345-2014 PNT	PAIS	PAIS		ESTAFA	5190-2018
83	PENAL	42-2016-PNT	PAIS	PAIS		COLUSIÓN	25066155000-2016

Fuente: Programa Nacional PAIS

Respuesta a solicitud de acceso a la información de fecha 28.08.2020

## Núcleos Ejecutores

### Definición

(Ley N° 31015,2020), “Es la agrupación de particulares organizados, que tienen en común residir en un mismo ámbito territorial de cualquier categoría de zonas rurales y periurbanas, constituida como tal, con el objetivo de ejecutar intervenciones de infraestructura social básica, infraestructura productiva e infraestructura natural.

Además, tiene carácter temporal y con capacidad jurídica para contratar e intervenir en procedimientos administrativos y judiciales”.

### Conformación y Constitución de los Núcleos Ejecutores

Los Núcleos Ejecutores deben conformarse por medio de una Asamblea General, en la cual se identificará la intervención que se pretende ejecutar. La realización de dicha asamblea se acreditará a través de un acta, debidamente certificada por notario público, juez de paz o autoridad local competente.

Así mismo, en la asamblea se deberá elegir y nombrar a los representantes del Núcleo Ejecutor, cuyo número mínimo de integrantes de la asamblea general será fijado por el reglamento y de acuerdo a la naturaleza de la intervención.

## **1.4 Formulación del problema**

### **1.4.1 Problema general**

¿Cuál es la problemática de la normativa en el marco del Programa Nacional de Plataformas de Acción para la Inclusión Social- PAIS, bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores?

### **1.4.2 Problemas específicos**

**PE1.** ¿Cómo se define el ámbito de aplicación de las normativas internas del Programa Nacional- PAIS frente a los miembros de los Núcleos Ejecutores?

**PE2.** ¿De qué manera afecta la normativa interna del Programa Nacional- PAIS al principio de legalidad?

## **1.5 Justificación**

### **1.5.1 Justificación Teórica**

La justificación teórica-científica de esta investigación, radica en que estará dedicada a profundizar en el estudio y análisis sobre la normativa que regula los procedimientos seguidos y aplicados en el Programa Nacional-PAIS, bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores, en la ejecución de proyectos de infraestructura, denominados Tambos, así

como a analizar y comprender el alcance de dicha normativa frente a actores que no mantienen ninguna relación laboral ni forman parte del Programa Nacional-PAIS.

Asimismo, busca proponer una adecuada y óptima regulación que permita resolver diversos inconvenientes que actualmente afectan no solo a los Núcleos Ejecutores y a sus miembros, sino también a las Unidades Orgánicas del Programa; y, a través de éste viabilizar el cumplimiento eficaz de su finalidad.

La presente investigación es importante, además, porque va a permitir hacer de conocimiento de las instituciones públicas, que nosotros los ciudadanos y en especial los estudiantes de derecho y abogados, nos encontramos pendientes de la regulación y aplicación efectiva de los programas, así como de la transparencia en el uso de los recursos, así como del gasto público de nuestro país.

### **1.5.2 Justificación Práctica**

La investigación será útil como guía interpretativa de las disposiciones vigentes que deberán ser analizadas por la Oficina General de Asesoría Jurídica , según señala el artículo 28° del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ; a fin de que los actores externos involucrados con el programa, que no tienen relación laboral con éste, logren identificar claramente cuáles son sus obligaciones y derechos y eviten sufrir consecuencias civiles y penales de una legislación dispersa e ineficaz, poco clara y para nada transparente, efectos contrarios a la finalidad y esencia de este programa social.

En segundo lugar, se busca contribuir al desarrollo eficaz de los proyectos de inversión realizados en virtud del Programa Nacional-PAIS, sin retrasos o suspensiones injustificadas. Lo cual generará múltiples beneficios a favor de la población más vulnerable del Perú, de modo que se verán beneficiados con los diversos programas sociales y servicios ofrecidos mediante las diversas plataformas Tambo con presencia y alcance a nivel nacional.

## **1.6 Objetivos**

### **1.6.1 Objetivo general**

Determinar cuál es la problemática de la normativa interna del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social- PAIS, bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores.

### **1.6.2 Objetivos específicos**

**OE1.** Analizar cómo se define el ámbito de aplicación de las normativas internas del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social- PAIS, frente a los miembros de los Núcleos Ejecutores.

**OE2.** Analizar de qué manera afecta la normativa interna del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social- PAIS al principio de legalidad.

## **1.7 Hipótesis**

### **1.7.1 Hipótesis General**

La dispersidad y la falta de publicación de la normativa del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social- PAIS, genera inseguridad jurídica y vulnera el principio de legalidad, por no permitir a los actores externos del Programa, conocer oportunamente la normativa interna vigente, así como la misma no resulta exigible para los miembros de los núcleos ejecutores, sino únicamente para el personal del Programa.

### **1.7.2 Hipótesis específicas**

**HE1.** El ámbito de aplicación de las normativas internas del Programa Nacional- PAIS no se encuentra delimitado de manera clara, y se aplica de manera deficiente a los miembros de los núcleos ejecutores, toda vez que los mismos únicamente se encuentran sujetos al cumplimiento de lo dispuesto mediante el convenio de cooperación y adendas que suscriben con los representantes del Programa.

**HE2.** La normativa interna del Programa Nacional- PAIS vulnera el principio de legalidad por la falta de publicación de las normas en el diario oficial El Peruano, para su validez y vigencia.

## **CAPÍTULO II. METODOLOGÍA**

## **2.1. Tipo de investigación**

La presente investigación corresponde al enfoque cualitativo. Este tipo de investigación se basa en una lógica y proceso inductivo, que va de lo particular a lo general, donde la realidad se define a través de las interpretaciones de los participantes en la investigación, respecto de sus propias realidades (Hernández, Fernández y Baptista, 2014). El enfoque cualitativo utiliza la recolección de datos sin medición numérica, ya que las técnicas utilizadas en la investigación cualitativa es la revisión de documentos.

Asimismo, es un estudio exploratorio en tanto se realizará un análisis exhaustivo de la normativa interna del Programa Nacional- PAIS, a fines de alcanzar los objetivos de la investigación, los cuales, en efecto, se encuentran íntimamente vinculados con dicha dispersión normativa.

A su vez, es de carácter explicativo que busca argumentar si la normativa interna del Programa Nacional- PAIS, se aplica de manera correcta y, además, analizar si el ámbito de aplicación de dicha normativa alcanza a los Núcleos Ejecutores y sus miembros; los mismos que no forman parte del Programa.

## **2.2. Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

### **Técnicas**

#### **a. Acopio y análisis documental**

Esta técnica permitirá recabar, seleccionar y analizar la documentación necesaria de la presente investigación, recurriendo a la doctrina y jurisprudencia nacional. Consiste en el análisis del marco normativo interno del Programa Nacional- PAIS, consistente en Resoluciones Directorales, Guías, protocolos, disposiciones, procedimientos, entre otros.

## **b. Entrevista**

La presente técnica se aplicó vía telefónica y mediante notas de voz, a fin de adquirir información proporcionada por profesionales involucrados en la problemática (Ex Director Ejecutivo del Programa Nacional-PAIS, profesionales que laboran o laboraron en la Unidad de Asesoría Jurídica), y actores externos del programa como los miembros o ex miembros de Núcleos Ejecutores, a fin de que se exterioricen los problemas generados por la dispersión normativa del Programa. Es importante recalcar que la investigadora tuvo acceso a esta información por haber laborado como asistente legal del Asesor del Programa, Henry Jarek Tello Godoy.

## **Instrumentos de recolección de datos**

### **A. Guía de Análisis documental**

El cual permitirá recabar la información del análisis normativo del Programa

### **B. Guía de análisis de entrevista**

Para ello, se utilizarán como fuentes primarias, la legislación, normativa interna y entrevistas a expertos sobre la materia y la problemática.

## **2.3 Población y muestra**

### **A. Población**

En las investigaciones de corte teórico, “cuando el investigador necesita entender un concepto o teoría, puede muestrear casos que le sirvan para este fin”, utilizando muestras teóricas o conceptuales (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014). Es por ello que el universo de la presente investigación está constituido por el marco normativo interno del Programa Nacional-PAIS.

Asimismo, estuvo conformada por un ex director ejecutivo del Programa, así como por profesionales que laboran y/o laboraron dentro de la Unidad de Asesoría Jurídica del Programa.

## **B. Muestra**

En los estudios cualitativos el tamaño de la muestra no es importante desde una perspectiva probabilística, pues el interés del investigador no es generalizar los resultados de su estudio a una población más amplia. Lo que se busca en la indagación cualitativa es profundidad. Nos conciernen casos (participantes, personas, organizaciones, eventos, animales, hechos, etc.) que nos ayuden a entender el fenómeno de estudio y a responder a las preguntas de investigación (Hernández, Fernández y Baptista, 2010. P. 394); es decir, se recolectan datos, sin que estos deban ser necesariamente representativos de la población estudiada.

En atención a ello, a criterio de la autora, la muestra de la presente investigación se ha seleccionado, conformado y distribuido conforme se detalla a continuación:

Tabla: 05: Estructura de la muestra

TECNICAS	UNIDAD DE ANALISIS	S.S	POBLACIÓN	MUESTRA
<b>ANÁLISIS DE CONTENIDO</b>	Marco normativo interno (Resoluciones Directorales, Guías de ejecución, protocolos, memorándums)	14	14	9
<b>ENTREVISTA</b>	Ex Director Ejecutivo	01	01	01
	Abogado de la Unidad de Asesoría Jurídica	01	01	01
	Ex Abogado de la Unidad de Asesoría Jurídica	02	02	02
	Comuneros- Ex miembros de Núcleos ejecutores	04	04	04
<b>TOTAL</b>			22	17

Fuente: Elaboración Propia

## 2.4 Métodos de análisis de datos

### A. Métodos

Para el desarrollo de la presente investigación se han aplicado los siguientes métodos:

#### 1. Analítico

Se aplicó el método analítico al seleccionar las fuentes de investigación y la información documental que dan sustento a las bases teóricas.

## **2. Dogmático**

Por medio del cual se realizó el análisis doctrinario de los fundamentos de validez, eficacia, vigencia y publicidad de las normas.

## **3. Hermenéutico- jurídico**

Utilizado a fin de analizar de manera crítica y fundamentada los temas que corresponden a la presente investigación, respecto al análisis y aplicación del marco normativo interno del Programa investigado.

## **4. Exegético**

Este método fue aplicado a fin de realizar un profundo análisis de la normativa jurídica especial sobre la materia, así como para interpretar las disposiciones internas del Programa Nacional-PAIS.

## **Procedimiento**

Las fuentes se abordarán en base a una guía de análisis que será elaborada para tales fines. Los datos serán analizados siguiendo los propósitos centrales de una investigación cualitativa. En este sentido, debe resaltarse que los propósitos centrales de un análisis cualitativo son: 1) Explorar los datos, 2) imponerles una estructura (organizándolos en unidades y categorías), 3) describir las experiencias de los participantes según su óptica, lenguaje y expresiones; 4) descubrir los conceptos, categorías, temas y patrones presentes en los datos, así como sus vínculos, a fin de otorgarles sentido, interpretarlos y explicarlos en función del planteamiento del problema; 5) comprender en profundidad el contexto que rodea a los datos, 6) reconstruir hechos e historias, 7) vincular los resultados con el

conocimiento disponible y 8) generar una teoría fundamentada en los datos (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, p. 418).

Finalmente, se procedió a contrastar la hipótesis planteada y finalmente se plasmaron las conclusiones y recomendaciones.

## **2.5 Aspectos Éticos**

El presente trabajo de investigación ha sido elaborado con respeto a los derechos de autor de los juristas mencionados. Asimismo, se ha cumplido con cuidar la identificación de los entrevistados que solicitaron que su identificación no sea consignada en el presente documento. Respecto a los datos consignados, tanto identificación como contenido cuentan con consentimiento expreso verbal de parte de los actores involucrados.

## **CAPITULO III: RESULTADOS**

### **3.1 Descripción de los resultados de la técnica de análisis documental**

#### **Análisis del marco normativo interno del Programa Nacional- PAIS**

A fin de realizar la presente investigación, la investigadora ha seleccionado cada una de las normativas internas aplicadas bajo la modalidad de núcleos ejecutores en el Programa Nacional-PAIS, mediante las cuales, se establecen diversos lineamientos internos, tales como directivas, guías de ejecución, protocolos, procedimientos, disposiciones internas, manuales de operaciones, entre otros, a fin de describir los resultados obtenidos.

#### **1. Primera normativa:**

Resolución Directoral N° 13-2018-MIDIS/PNPAIS de fecha 15.02.2018

#### **Alcances generales:**

La presente Resolución aprueba la versión actualizada de la **Directiva N° 005-2017-MIDIS/PNPAIS-UPS**, denominada *“Normas que regulan el desarrollo de los proyectos que se ejecutan a través de la modalidad de Núcleos Ejecutores por el Programa Nacional Plataformas de Acción para la inclusión Social-PAIS”* y sus anexos.

La misma, conviene modificaciones al modelo del Convenio de Cooperación entre el Programa-PAIS y los miembros de los núcleos ejecutores. Asimismo, dispone que la Unidad de Plataformas de Servicios, mediante **adendas**, formalice la adecuación de los Convenios de Cooperación suscritos con los núcleos ejecutores en virtud de la Resolución Directoral N° 043-2017-MIDIS/PNPAIS.

Señala, además, que la versión actualizada de la directiva y del modelo de Convenio de Cooperación, **entrarán en vigencia** a partir de la fecha de su aprobación.

Por otro lado, señala que las intervenciones que se hayan realizado a través de núcleos ejecutores con fecha anterior a la **entrada en vigencia** de la presente directiva, deben seguir ejecutándose bajo el marco normativo anterior hasta su ejecución y cierre del proyecto.

Por último, dispone encargar a la Unidad de Administración que disponga comunicar la presente Resolución a los jefes de las Unidades Orgánicas, y ejecutar las acciones correspondientes para su publicación en el portal institucional del Programa Nacional-PAIS.

### **Segunda normativa**

Resolución Directoral N° 041-2017-MIDIS/PNT-DE de fecha 25.07.2017

#### **Alcances generales:**

La Resolución en mención fue aprobada en fecha 25.05.2017, mediante la cual el Director Ejecutivo, Sr. Walter Lidio Guillen Rojas, resuelve aprobar la adecuación de la “Guía para la Ejecución y Liquidación de Proyectos de los Centros de Servicio Tambos” de la unidad ejecutora 008; y aprobar los formatos del N° 01 al N° 31, entre los cuales se encuentran los Datos generales del convenio, ficha de aprobación de pre liquidación, ficha de aprobación de liquidación final de convenios, entre otros.

El artículo 4° dispone dejar sin efecto la Resolución Directoral N° 033-2016-VIVIENDA-PNT, modificada por Resolución Directoral N° 232-2016-VIVIENDA-PNT; y encarga a la Unidad de administración del programa la difusión de la presente Resolución.

### **Tercera normativa**

Resolución N° 057-2018-MIDIS/PNPAIS de fecha 19.06.2018, aprobada por el Director Ejecutivo Sr. Jorge Ricardo Moscoso Flores.

#### **Alcances generales:**

La normativa mencionada resuelve aprobar el documento “Guía para la Ejecución y Liquidación de proyectos ejecutados bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores del Programa Nacional Plataformas de Acción Para la Inclusión Social-PAIS.

Asimismo, dispone rectificar el formato N° 16 de la Directiva N° 005-2017-MIDIS/PNPAIS-UPS del dispositivo normativo “Normas que regulan el desarrollo de proyectos para que se ejecutan a través de la modalidad de Núcleos Ejecutores por el Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social”

Por otro lado, dispone que los proyectos de infraestructura, que hayan iniciado su ejecución bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores antes de la entrada en vigencia de la guía aprobada por la presente Resolución, deberán concluir su ejecución hasta su liquidación y cierre de proyecto bajo lo normado mediante Resolución Directoral N° 041-2017-MIDIS/PNT-DE.

Es decir que las disposiciones señaladas en la Resolución analizada no son retroactivas, sino que dejan a salvo lo dispuesto por Resolución Directoral N° 041-2017-MIDIS/PNT-DE. Por tanto, ambas se encuentran vigentes y son aplicables.

Además, se advierte que la presente resolución dispone la rectificación de una norma aprobada mediante otro dispositivo normativo cuya denominación señala “Normas que

regulan el desarrollo de proyectos para que se ejecutan a través de la modalidad de Núcleos Ejecutores por el Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social”.

#### **Cuarta normativa interna**

Resolución 135-2019-MIDIS/PNPAIS de fecha 30.10.2019, aprobada por el Director Ejecutivo del programa, Sr. Fredy Hernán Hinojosa Angulo.

#### **Alcances generales:**

La presente Resolución aprueba el procedimiento denominado “Suscripción de convenios de cooperación con Núcleos Ejecutores y sus adendas.

Así, el artículo 2º, dispone dejar sin efecto el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 13-2018-MIDIS/PNPAIS, el cual aprueba las modificaciones al modelo de convenio de cooperación entre el Programa y los Núcleos ejecutores para la ejecución de infraestructura de los proyectos.

El referido convenio de cooperación considera como uno de los representantes de los Núcleos Ejecutores a un Fiscal, sin embargo, según la Ley N° 31015, los representantes son el Presidente, el Secretario y el Tesorero. Asimismo, el convenio aprobado te remite a la normatividad interna del programa, y consigna que los agentes externos involucrados tienen pleno conocimiento de dicha normativa.

Por otro lado, los convenios de cooperación no consignan en ningún extremo ni en los anexos adjuntos, el cronograma establecido para la ejecución de los proyectos de infraestructura.

#### **Quinta normativa**

Resolución Ministerial 263-2017-MIDIS de fecha 27 de noviembre de 2017

**Alcances Generales:**

La presente Resolución aprueba el Manual de Operaciones del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social- PAIS.

Asimismo, deroga la Resolución Ministerial 189-2017-MIDIS, que aprobó el Manual de Operaciones del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social- PAIS.

Finalmente, dispone su publicación en el Portal Institucional del Estado Peruano, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, del Programa Nacional-PAIS y en el diario Oficial El Peruano, señalando su entrada en vigencia a partir del siguiente de la publicación en este último.

**Ley N° 31015- Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social, básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores.**

**Alcances Generales:**

La presente Ley fue sancionada el 28 de marzo de 2020, a fin de regular las intervenciones que realizan los ministerios, organismos públicos ejecutores, gobiernos regionales y gobiernos locales, bajo la modalidad de núcleos ejecutores.

Así, mediante ésta se establecen pautas generales a fin de que todas las entidades que ejecuten proyectos bajo dicha modalidad, adecuen sus procedimientos conforme lo dispuesto en la mencionada Ley.

### **Sexta normativa interna**

Resolución Directoral N° 101-2020-MIDIS/PNPAIS de fecha 03.07.2020

#### **Alcances Generales:**

La presente Resolución dispone excepcionalmente, medidas adicionales a las Guías de ejecución aprobadas mediante Resolución Directoral N° 041-2017-MIDIS/PNT-DE y Resolución Directoral N° 057-2018-MIDIS/PNPAIS, respectivamente. Dichas medidas consisten en la validación de los documentos remitidos por los Núcleos ejecutores, que cuenten con la sola firma de su Presidente.

Asimismo, se validan las remisiones electrónicas de documentos que permitan comprobar fehacientemente su acuse de recibo. Y por último se sustituye la presentación física de documentos originales y copias que deban presentar el representante de los núcleos ejecutores y/o sus profesionales externos.

#### **Descripción de los resultados de las entrevistas**

La investigadora aplicó la técnica de la entrevista a un Ex Director Ejecutivo, a (02) dos ex asesores y un actual asesor de la Unidad de Asesoría Jurídica del Programa- PAIS, que tienen conocimiento y relación directa con el tema investigado, que debido a su particularidad y aplicación restringida no es un tema de conocimiento general. En razón

a ello, la selección de la muestra ha sido muy especial y pertinente, con el objetivo de poder obtener información relevante que de soporte a la presente investigación.

Es preciso indicar que las entrevistas aplicadas fueron cuestionarios con preguntas abiertas, que permitieron a los profesionales explayarse sobre los asuntos particulares de la problemática tratada.

Asimismo, se llevaron a cabo (04) cuatro entrevistas abiertas dirigidas a comuneros que son o fueron miembros de distintos Núcleos Ejecutores, que suscribieron convenios de cooperación con el Programa PAIS, con la finalidad de que éstos expongan los motivos de las divergencias suscitadas durante su periodo de representación.

- Profesionales entrevistados y codificación:

**1. Ex Director Ejecutivo del Programa Nacional PAIS**

Código N° 01 – Sin identificación\*\_

2. Ex Asesor Legal de la Unidad de Asesoría Jurídica del Programa Nacional PAIS.

**Dr. Henry Jarek Tello Godoy**

Código N° 02

3. Ex Asesor Legal de la Unidad de Asesoría Jurídica Unidad de Asesoría Jurídica del Programa Nacional PAIS.

**Dr. Alejandro Verona Ávila**

Código N° 03

4. Asesor Legal de la Unidad de Asesoría Jurídica Unidad de Asesoría Jurídica del Programa Nacional PAIS.

Código N° 04- Sin identificación\*\_

\*\_ El Ex Director Ejecutivo entrevistado y un actual Asesor legal del Programa PAIS, solicitaron no consignar su identidad en las entrevistas ni en la presente investigación, por motivos estrictamente laborales.

5. Ex Secretaria de Núcleo Ejecutor de Cusco

**Sra. Jesusa Basurto Caldero**

Código N° 05

6. Presidente del Núcleo Ejecutor de Huanuco

**Sr. Agustín Vilca Tomay**

Código N° 06

7. Ex Presidente de Núcleo Ejecutor

**Sr. Juan Alccarima Chakana**

Código N° 07

8. Ex Secretario del Núcleo Ejecutor de Loreto

**Sr. José Ventura Escobedo**

Código N° 08

### **3.2 Descripción de los resultados de la técnica de análisis documental relativos al objetivo específico 1.**

El ex Director Ejecutivo, cuya identificación no se encuentra autorizada, sostiene que tanto las normativas internas como sus modificaciones, no siempre fueron debidamente comunicadas a los agentes externos del Programa en el momento oportuno, sin embargo, estos agentes eran sometidos al cumplimiento de disposiciones que desconocían. Además, señala que si la normativa interna del programa no se publica en el diario oficial El Peruano, se entiende que no es de conocimiento de todos y por tanto no es de aplicación para los actores externos que ejecutan los proyectos, pero si lo es para los trabajadores del programa; posición que respalda el Abogado, Henry Tello, ex asesor de la Unidad de

Asesoría Jurídica del Programa PAIS, quien señala que la normativa interna no tiene validez como norma aplicable a todos los involucrados, y que ésta solo se restringe a las Unidades Orgánicas y funcionarios del Programa, pero no a terceros. Señala, además, que la relación contractual con los núcleos ejecutores y sus miembros se da a través del convenio de Cooperación que suscriben ambas partes.

El Abogado Alejandro Verona, sostiene al respecto, que la normativa interna es válida únicamente para el personal del programa, pero coincide en que no es de obligatorio cumplimiento para agentes externos si esta no se encuentra vinculada al convenio de cooperación que suscriben; posición que comparte el actual Asesor legal del programa, cuya identificación solicitó no sea consignada en el presente trabajo de investigación.

Respecto a la consulta de los comuneros, miembros y ex miembros de los Núcleos Ejecutores, éstos señalan que la única forma de acceder a la normativa del programa es que ésta les sea debidamente entregada para que puedan tener identificadas sus obligaciones a fin de poder orientar su conducta a su cumplimiento, sin embargo, en reiteradas oportunidades no han tenido conocimiento de la existencia de esta y peor aún de su contenido o modificación.

### **3.2 Descripción de los resultados de la técnica de análisis documental relativos al objetivo específico 2.**

Al respecto, el actual Asesor Legal de la Unidad de Asesoría Jurídica del Programa, manifiesta que, la normativa interna del programa no se asienta sobre el principio de predictibilidad, toda vez que los agentes externos del programa no saben con antelación

cuales serían las consecuencias jurídicas de sus actos si no cumplen con sus obligaciones. Así, indica que la seguridad jurídica viene a ser la suma de la legalidad, certeza, jerarquía y publicidad.

Consecuentemente, el Abogado Alejandro Verona, señala que la falta de publicación de una norma general que se adecue a lo establecido en la última Ley publicada el 28.03.2020, constituye una grave afectación al principio de legalidad. Manifiesta que en diversas oportunidades los mismos asesores del programa no tenían claro cuál era la normativa vigente que correspondía aplicar, en ese caso corresponde imaginar cómo podrían entenderla los involucrados externos.

Señala también que, el Programa, no cuenta con normativa transparente, clara, ordenada y pública, lo cual genera recarga excesiva de trabajo por cuestiones o procedimientos que no se encuentran claros en las directivas. Además, señala que esta situación se agrava aún más si se tiene en cuenta que algunas de estas directivas tienen carácter retroactivo que implica la suscripción de adendas a los convenios de cooperación.

De esto, el abogado Henry Tello, reitera que se efectivamente se evidencia una permanente afectación al principio de legalidad toda vez que la normativa interna no se encuentra actualizada, adecuada ni publicada en concordancia con la Ley N° 31015.

Al respecto, concluye que los actores externos involucrados en el programa no siempre tienen conocimiento de las disposiciones internas emitidas porque estas no tienen calidad de normas al no encontrarse publicadas en el diario oficial El Peruano, mucho menos de se enteran de las modificaciones de las mismas, más aún si se toma en cuenta que las modificaciones no se realizan de manera íntegra sino por artículos. No se refleja que exista una optimización del marco normativo.

Finalmente, el ex Director Ejecutivo, concluye en que puede que exista una lesión a este principio fundamental, y resulta necesario que se optimice la normativa en una sola norma general con los anexos correspondientes, con la debida actualización que corresponde.

## **CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES**

## **Discusión**

A continuación, se analizarán los resultados que se obtuvieron durante el proceso de investigación, considerando el objetivo general y los objetivos específicos.

Mediante la Resolución Directoral N° 13-2018-MIDIS/PNPAIS de fecha 15.02.2018, el Director Ejecutivo del Programa, Sr. Jorge Ricardo Moscoso Flores, aprueba la versión actualizada de la Directiva N° 005-2017-MIDIS/PNPAIS-UPS, a fin de modificar las normas que regulan el desarrollo de los proyectos ejecutados por medio de núcleos ejecutores y el modelo de convenio de cooperación que se suscribe entre el programa y los núcleos ejecutores. Dicha modificación obedece, primordialmente, al cumplimiento de la Directiva N° 004-2017-MIDIS/PNPAIS-UPP, denominada “Normas para la formulación, actualización y aprobación de directivas, aprobada por Resolución Directoral N° 040-2017-MIDIS/PNPAIS, la cual dispone en su numeral 6.5, que las directivas aprobadas deben ser revisadas cada dos (02) años por los órganos proponentes, con el fin de verificar la vigencia o pertinencia de su aplicación; no obstante cualquiera de las Unidades Ejecutoras del programa proponente podría proponer y sustentar modificaciones antes del periodo establecido.

Al respecto, es preciso indicar que, de la respuesta emitida por el Programa a la solicitud de acceso a la información de la investigadora, se advierte que la Directiva N° 005-2017 se encuentra vigente, sin embargo, no señala cual es la resolución que aprueba la su modificación. Tampoco señala la fecha en que ésta fue aprobada para identificar la fecha de eficacia de la misma.

Bajo los términos de la Resolución analizada, se puede afirmar que, una vez que ésta “adquiera vigencia”, se van a generar diversas modificaciones en los convenios de cooperación que ya hayan sido suscritos entre el programa y los núcleos ejecutores y sus miembros, por lo que será necesaria la suscripción de adendas. Asimismo, se entiende que la Resolución Directoral N° 043-2017-MIDIS/PNPAIS, aún es de aplicación para todos los proyectos cuya ejecución inició antes de la entrada en vigencia de la Resolución Directoral N° 13-2018-MIDIS/PNPAIS. En ese sentido, corresponde que ambas Resoluciones sean revisadas y adecuadas, y en virtud de la directiva interna de revisión mencionada anteriormente, se consoliden ambas en una única Resolución Directoral que

Del análisis del contenido, se advierte que la modificación de la normativa y de los convenios de cooperación, coloca en un estado de indefensión a los comuneros miembros de los núcleos ejecutores, quienes han manifestado que no tienen conocimiento de las modificaciones internas realizadas por el Programa, sin embargo, esta normativa interna se asume de conocimiento de ellos. De lo expuesto, podemos concluir que el Programa Nacional-PAIS pretende aplicar las normas contenidas en sus directivas internas a los actores externos del programa que no tienen ninguna relación de carácter laboral con este.

Por otro lado, se advierte que la presente Resolución de fecha 15 de febrero del año 2018 que modifica la Directiva 005-2017, no ha sido motivo de revisión hasta la fecha del plazo señalado para tal, que tenía como fecha límite el 15 de febrero de 2020; toda vez que ésta es la última modificatoria de la mencionada Directiva, transgrediendo lo establecido en el numeral 6.5 de la Resolución Directoral N° 040-2017-MIDIS/PNPAIS que aprueba la Directiva N° 004-2017-MIDIS/PNPAIS-UPP.

Mediante Carta N° 11-2020-MIDIS/PNPAIS-ACCINF de fecha 07 de setiembre de 2020, el Programa Nacional –PAIS, en respuesta a la solicitud de Acceso a la Información Pública remite a la investigadora un listado de normas internas vigentes y no vigentes, la cual señala que la Resolución Directoral N° 041-2017-MIDIS-PNT aún se encuentra vigente, sin embargo, dicha vigencia solo alcanza a los proyectos que se encuentren en estado de ejecución puesto que la referida resolución ya ha sido dejada sin efecto por la Resolución Directoral N° 057-2018-MIDIS/PNPAIS de fecha 19.06.2018.

Bajo ese contexto, se puede presumir que a setiembre del año 2020 aún hay plataformas que desde el año 2017 se encuentran en proceso de ejecución y hasta la fecha no han sido culminadas como corresponde.

La Resolución N° 057-2018-MIDIS/PNPAIS de fecha 19.06.2018, aprobada por el Director Ejecutivo Sr. Jorge Ricardo Moscoso Flores, resuelve aprobar una nueva guía de ejecución y liquidación de proyectos ejecutados bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social, lo cual supone dejar sin efecto todo lo dispuesto mediante la Resolución Directoral N° 041-2017-MIDIS/PNT-DE.

Por otro lado, se advierte que el artículo 2° dispone rectificar el formato N° 16 de la Directiva N° 005.2017 denominada “normas que regulan el desarrollo de proyectos que se ejecutan a través de la modalidad de Núcleos Ejecutores por el Programa Nacional-PAIS; es decir, una disposición normativa nueva, cuyo origen es la aprobación de la Guía

para la ejecución y liquidación de proyectos, pretende modificar un solo formato aprobado por otra directiva que en la actualidad se encuentra vigente.

Finalmente, el artículo 5° dispone encargar a la Unidad de Administración la notificación de la presente Resolución a los jefes de las unidades orgánicas, así como su publicación en el portal institucional del Programa. Sin embargo, no se advierte la disposición de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Al respecto, corresponde cuestionar la legalidad de tales normativas, así como modificaciones incongruentes que al no ser notificadas a los agentes externos del programa como corresponde, se estaría transgrediendo el principio de legalidad.

De la revisión de la presente resolución, se advierte que ésta deja sin efecto el artículo 2° de la Directiva 005-2017, aprobada mediante Resolución Directoral N° 13-2018-MIDIS/PNPAIS, en el extremo que aprueba las modificaciones al Modelo del Convenio de Cooperación entre el Programa y los Núcleos Ejecutores.

Asimismo, del listado de normas remitidas por el Programa-PAIS mediante Carta N°11-2020-MIDIS/PNPAIS-ACCINF, se advierte que dentro de la normativa vigente no se encuentra la presente Resolución. Asimismo, de encontrarse vigente la misma no se encuentra publicada en el Diario Oficial El Peruano.

Por otro lado, sancionada la Ley N° 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores, no se advierte que el Programa Nacional-PAIS haya adecuado, regulado y publicado el convenio de Cooperación en virtud de la situación de emergencia decretada por el Gobierno, que, a pesar de no encontrarse reglamentada, es una Ley cuyo respaldo constitucional es imperativo.

El artículo 8° de la referida Ley, señala que los representantes de los Núcleos Ejecutores se constituyen por (3) tres personas, cuyos cargos son: Presidente, Secretario y Tesorero; sin embargo, el modelo de convenio aprobado mediante la Resolución 135-2019-MIDIS/PNPAIS, considera que debe ser constituido por (4) cuatro representantes.

Asimismo, el artículo 9° de la Ley N° 31015, señala que uno de los requisitos establecidos para ser elegido representante del Núcleos Ejecutor es que las personas elegidas residan en la localidad donde se constituirá éste, como mínimo durante 3 años consecutivos; sin embargo, el modelo de cooperación aprobado por el programa señala que los mismos deben tener residencia mínima de (02) dos años en la jurisdicción del proyecto.

Por lo expuesto, queda en evidencia que ambas discrepancias son contrarias a las disposiciones establecidas en la Ley señalada, lo cual confirma que el Programa PAIS no realiza una debida revisión, modificación y publicación de su normativa y que ésta se encuentra dispersa en diversas disposiciones de carácter interno que no siguen una línea y que no son de conocimiento de los involucrados externos al programa, cuyo

desconocimiento genera consecuencias legales muy perjudiciales para ellos, tales como denuncias penales y civiles.

La Ley N° 31015 tiene como finalidad promover la transparencia y el control social respecto de los recursos entregados por medio del comité de vigilancia, así como incentivar la participación de las comunidades con el fin de que administren las intervenciones y los beneficiarios de los empleos temporales.

A través de la cual, se establecen pautas generales para el control, rendición de cuentas y sanciones de los Núcleos Ejecutores, entre las cuales se dispone que dentro de los (10) diez días calendario posteriores a la emisión de la conformidad, la entidad publica el informe de liquidación final en su portal institucional, remitiendo copia a la Contraloría General de la República. Sin embargo, de la revisión de dicho portal se advierte que los informes de liquidación final no se encuentran publicados.

Como se mencionó líneas arriba, de la revisión de la normativa interna del Programa Nacional-PAIS, se advierte que dichas disposiciones, guías, lineamientos, memorándums, protocolos, entre otros; no se han ajustado a los lineamientos generales dispuestos por la referida Ley, toda vez que las normativas internas y sus anexos contienen discrepancias e inexactitudes evidentes que se advierten de su sola revisión.

De esto, se advierte que la Resolución Directoral N° 101-2020-MIDIS/PNPAIS de fecha 03.07.2020, fue emitida con posterioridad a la dación de la Ley N° 31015, sin embargo, se limita a establecer lineamientos meramente formales respecto a la presentación de

documentos por parte de los representantes de los núcleos ejecutores, pero no realiza ninguna modificación sustancial o actualización de ninguna disposición normativa, conforme lo dispuesto en la mencionada Ley. Tal es así que el modelo de convenio de cooperación aprobado en el año 2019 que viene siendo aplicado por el Programa- PAIS no se ajusta a las disposiciones normativas establecidas en la mencionada Ley, contrario a ello establece lineamientos contrarios a los establecidos en la Ley N° 31015. Asimismo, no se advierte que mediante esta disposición se hayan realizado modificaciones al Manual de operaciones del programa ni sus anexos.

Por otro lado, cabe precisar que mediante Carta N° 11-2020-MIDIS/PNPAIS-ACCINF de fecha 07 de setiembre de 2020, el Programa-PAIS remite a la investigadora el listado de normas vigentes que se aplican a los proyectos ejecutados bajo la modalidad de núcleos ejecutores, donde no se contempla la presente normativa.

Finalmente, ningún extremo de la presente disposición normativa ordena su publicación en el diario oficial El Peruano.

### **Discusión Respecto al Objetivo específico N° 01**

El Perú es un país donde rige el Estado de Derecho, por tanto, el ejercicio de los poderes públicos se encuentra sujeto al ordenamiento jurídico, el cual se encuentra constituido por un marco jurídico, que para tener validez deben emitirse conforme los cánones de forma y fondo establecidos en la Constitución Política del Perú. En consecuencia, la organización política del Estado tiene como fin principal garantizar el principio de legalidad y los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.

De la revisión de la normativa interna remitida del Programa-PAIS, se advierte que esta no se encuentra adecuada, actualizada ni publicada. Por tanto, dichas directivas internas son de carácter interno y su ámbito de aplicación se reduce a funcionarios públicos y trabajadores internos que tengan vínculo laboral con el Programa o el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, sin embargo, el ámbito de aplicación de dicha normatividad no puede incluir a los agentes externos del programa. Toda vez que estos últimos, se deben regir únicamente por lo concertado mediante el convenio de cooperación y adendas que suscriban con el programa. En ese sentido, no pueden tener responsabilidad por la inejecución de obligaciones contenidas en dichas normativas.

Asimismo, se advierte que a la fecha el Programa viene aplicando un modelo de cooperación obsoleto cuyo contenido básico ha sido debidamente establecido en la Ley N° 31015. No obstante, dicha Ley no se encuentre reglamentada y el plazo de adecuación no ha sido establecido. Se considera que, si corresponde que los Ministerios u organismos cuyas intervenciones se realizan a través de la modalidad de Núcleos Ejecutores, en virtud de los principios de transparencia y eficacia, sean respetuosos de las normas señaladas en dicha Ley.

Por otro lado, la problemática principal del Programa recae en que los miembros de los Núcleos Ejecutores de los proyectos de infraestructura, no son debidamente informados sobre sus obligaciones y derechos como agentes externos involucrados en el Programa.

Asimismo, de las entrevistas realizadas a los comuneros que formaron parte de Núcleos Ejecutores, estos señalan que las modificaciones normativas realizadas al interno del Programa tampoco les son oportunamente comunicadas.

.

## **Discusión Respecto al Objetivo específico N° 02**

El Programa Nacional PAIS, pretende equiparar el cumplimiento de la normatividad interna, tanto a los servidores públicos y trabajadores del Programa como a los actores externos involucrados que no tienen ningún vínculo laboral con este. El efecto más grave que viene generando dicha práctica es que los miembros de los Núcleos Ejecutores (agentes externos involucrados), no tienen conocimiento del contenido de las directivas internas, constituidas por guías de ejecución, protocolos, proceso de suscripción del convenio de cooperación, modelo de informe final de liquidación, manual de ejecución de actividades, entre otros). Así, al no tener pleno conocimiento de sus obligaciones incurren en incumplimientos involuntarios que generan denuncias penales del programa contra ellos. A la fecha existen más de 90 denuncias contra agentes externos involucrados con el Programa. En consecuencia, la falta de publicación de las normas del Programa en el diario oficial El Peruano, genera una afectación directa al principio de legalidad, por cuanto estas no tienen calidad de normas.

Por los considerandos expuestos, se advierte que los comuneros de los centros poblados representantes de los Núcleos Ejecutores, vienen siendo denunciados penalmente por el Programa, debido al incumplimiento de aquellas obligaciones cuya fuente es la normatividad interna vigente, sin embargo, éstos señalan no tener conocimiento del contenido de dicha normativa ni sus modificaciones, por cuanto desconocen lo que no se encuentra señalado en el convenio de cooperación por ser muy ambiguo. A la fecha existen más de 86 procesos penales contra comuneros en situación de pobreza y pobreza extrema.

En ese sentido, el desconocimiento de la normatividad interna del Programa Nacional PAIS, por parte de los agentes externos involucrados con el Programa, y la aplicación de esta normativa en perjuicio de éstos, transgrede el principio de legalidad. Toda vez que

los comuneros miembros de estos Núcleos Ejecutores, se encuentran en estado de indefensión ante el desconocimiento de normas cuyo contenido debe ser de su pleno y probado conocimiento.

### **Limitaciones**

El presente trabajo de investigación se vio limitado por las respuestas incompletas y limitadas brindadas por el Programa Nacional-PAIS, a las solicitudes de Acceso a la Información Pública presentada por la investigadora. Asimismo, se encontraron limitaciones respecto a la aplicación de entrevistas ya que los profesionales que fueron entrevistados mostraron temor por la revelación de su identidad, toda vez que algunos de ellos aún siguen laborando en el Programa investigado, por lo que resulta comprensible que algunos no hayan querido colaborar con la aplicación de la entrevista elaborada. Asimismo, la entrevista que se aplicó a los miembros y ex miembros de los núcleos ejecutores se realizó después de reiterados intentos mediante llamadas telefónica que no tuvieron éxito en reiteradas oportunidades.

Una de las limitaciones cuya importancia es tal vez la más relevante en la presente investigación, fue que no se encontraron antecedentes específicos de estudios respecto al tema materia de análisis, lo cual encuentra justificación en que el Programa Nacional-PAIS es relativamente nuevo, creado en el año 2013 y, a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social recién desde el 2016.

## **Conclusiones**

**Primera:** El ámbito de aplicación de la normativa interna del Programa Nacional-PAIS, se reduce únicamente a los funcionarios y trabajadores públicos internos que tienen relación laboral con el programa y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS, más no resulta aplicable ni exigible para agentes externos al Programa. En consecuencia, los miembros de los Núcleos Ejecutores de los proyectos de infraestructura se rigen única y exclusivamente por lo señalado dentro del marco del convenio de cooperación y/o adendas que suscriban con el Programa Nacional-PAIS y no por lo señalado en dicha normativa interna. Por tanto, no les son atribuibles las exigencias normativas internas de los servidores públicos.

**Segunda:** La normativa interna del Programa Nacional-PAIS, al pretender ser aplicada a agentes externos involucrados que no tienen relación laboral con el Programa, sin que estos tengan acceso y conocimiento de ella ni oportuna comunicación respecto sus modificaciones, vulnera lo establecido en el principio de legalidad señalado en el numeral 1.1) del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Por cuanto la administración Pública no puede actuar por propia autoridad, sino que debe hacerlo dentro del marco de la Ley.

## REFERENCIAS

- Arce, E. (2013) *Teoría del Derecho*- Lima-Perú: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Álvarez L. (2019). *Cuando la comunidad ejecuta. Experiencia en la ejecución de programas rurales de agua y saneamiento en Perú a través de núcleos ejecutores*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Beladiez, J. (2000) - *La vinculación de la Administración al Derecho*. En: Revista de Administración pública, N.º 153. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2000.
- Bidart, G. (1997) *Manual de la Constitución reformada*. Tomo III, Ediar, Buenos Aires.
- Carbonell, M. (2009). *El Estado de Derecho: Dilemas para América Latina*. Lima-Perú: Palestra Editores
- Constitución Política del Perú (1993)
- García, D. (2015). *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*. México DF-México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Guastini, R. (2016). *Las fuentes del derecho. Fundamentos teóricos*. Lima-Perú: Raguel
- Gutierrez-ticse, G. (2013). *La Constitución Política del Perú*. Lima- Perú: Grijley
- Hakansson, C. (2009). *Curso de Derecho Constitucional*. Lima-Perú:Palestra

- Sentencia, N° 0017-2005-PI/TC (Tribunal Constitucional 22 de enero de 2007).
- Hernández, Fernández & Collado (2014). *Metodología de la investigación*. 6ta Ed. Mc Graw-Hill.
- MIDIS (2017), *Estudio comparativo del mecanismo de gestión de proyectos de infraestructura de FONCODES*.
- Mir, O. (2001) - “El concepto de derecho administrativo desde una perspectiva lingüística y constitucional”. En: Revista de Administración Pública, N.º 162. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2003, p. 76 y ss.
- Nino, C. (2001). *Introducción al Análisis del Derecho*. Barcelona-España: Editorial Ariel SA
- Rubio, M. (2008). *El Título Preliminar del Código Civil*. Lima-Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú
- Rubio, M. (2009). *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*. Lima-Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú

### **REVISTAS**

- Ferrajoli, L. (2001). *Pasado y futuro del Estado de derecho*. En Revista Internacional de Filosofía Política N° 17 Año 2001.
- Guastini, R. (2004). *Proyecto para la voz ‘Ordenamiento Jurídico’ de un Diccionario*. Edición digital a partir de la Revista Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho N° 27 Año 2004.

## MATRIZ DE CONSISTENCIA

**“LA PROBLEMÁTICA DE LA NORMATIVA Y SUS EFECTOS EN EL MARCO DEL PROGRAMA NACIONAL PLATAFORMAS DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL- PAIS, BAJO LA MODALIDAD DE NUCLEOS EJECUTORES”**

<b>PROBLEMA</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>HIPOTESIS</b>	<b>METODOLOGIA</b>
<p><b>Problema General</b></p> <p>¿Cuál es la problemática de la normativa en el marco del Programa Nacional de Plataformas de Acción para la Inclusión Social- PAIS, bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores?</p>	<p><b>Objetivo General</b></p> <p>Determinar cuál es la problemática de la normativa interna del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social- PAIS, bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores.</p>	<p><b>Hipótesis general</b></p> <p>La dispersidad y la falta de publicación de la normativa del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social- PAIS, genera inseguridad jurídica y vulnera el principio de legalidad, por no permitir a los actores externos del Programa, conocer oportunamente la normativa interna vigente, así como la misma no resulta exigible para los miembros de los núcleos ejecutores, sino únicamente para el personal del Programa</p>	<p><b>Diseño:</b></p> <p><b>Tipo:</b> Básica</p> <p><b>Enfoque:</b> Cualitativo</p> <p><b>Técnicas:</b> Análisis documental y guía de entrevistas.</p> <p><b>Instrumento:</b> Análisis documental y guía de entrevistas.</p>

<b>Problemas Específicos</b>	<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Hipótesis específicas</b>	
<p>PE1. ¿Cómo se define el ámbito de aplicación de las normativas internas del Programa Nacional-PAIS frente a los miembros de los Núcleos Ejecutores?</p> <p>PE2. ¿De qué manera afecta la normativa interna del Programa Nacional- PAIS al principio de legalidad?</p>	<p>OE1. Analizar cómo se define el ámbito de aplicación de las normativas internas del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social-PAIS, frente a los miembros del Núcleo Ejecutor</p> <p>OE2. Analizar de qué manera afecta la normativa interna del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social-PAIS al principio de legalidad.</p>	<p>HE1. El ámbito de aplicación de las normativas internas del Programa Nacional-PAIS no se encuentra delimitado de manera clara, y se aplica de manera deficiente a los miembros de los núcleos ejecutores, toda vez que los mismos únicamente se encuentran sujetos al cumplimiento de lo dispuesto mediante el convenio de cooperación que suscriben con los representantes del Programa.</p> <p>HE2. La normativa interna del Programa Nacional- PAIS vulnera el principio de legalidad por la falta de publicación en el diario oficial El Peruano, para su validez y vigencia.</p>	

## **ANEXOS**

Anexo 1 : Carta N° 11-2020-MIDIS/PNPAIS-ACCINF

Anexo 2 : Procesos penales contra miembros de Núcleos Ejecutores

Anexo 3 : Entrevista a Ex Director Ejecutivo

Anexo 4 : Entrevista a miembro de Núcleo Ejecutor Aqapari