



## Análisis y revisión de la normativa que regula el funcionamiento de las sociedades de beneficencia

Marlon Angulo Salavarría

[marlon.gerencia@gmail.com](mailto:marlon.gerencia@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-8433-3077>

Doctorando del programa de Gestión Pública y Gobernabilidad  
Universidad César Vallejo  
Trujillo – Perú

### RESUMEN

El presente artículo, buscó realizar un análisis y revisión de la normativa que regula el funcionamiento de las Sociedades de Beneficencia (S.B), para ello ha sido necesario examinar la normativa que les dio origen, su evolución legislativa y otros aspectos relevantes que definen su situación actual. A fin de precisar si la naturaleza jurídico-legal de las S.B. se encuentra bien definida en la normativa vigente y saber si la promulgación del Decreto Legislativo N° 1411 y su modificación por Decreto de Urgencia 009-2020 estuvo acorde con las normas de rango superior, se analizaron distintas normas legislativas que establecieron su legalidad, basada en la fuente máxima del derecho peruano, la Constitución Política del Perú (C.P.P). Ello debido a que el planteamiento original postulaba su inconstitucionalidad; sin embargo, el análisis legal demuestra que su promulgación se encuentra en los límites que la propia carta magna faculta. Advirtiendo que no define claramente su naturaleza jurídica, vulnerando gravemente la situación legal de los trabajadores, al generar una situación laboral que establece un régimen disciplinario híbrido; a su vez, politiza y confiere mayor injerencia al gobierno central, sin promover la finalidad social para la que fueron creadas.

**Palabras clave:** *decreto legislativo; sociedades de beneficencia; decreto de urgencia; constitución como fuente de derecho.*

Correspondencia: [marlon.gerencia@gmail.com](mailto:marlon.gerencia@gmail.com)

Artículo recibido 27 noviembre 2022 Aceptado para publicación: 27 diciembre 2022

Conflictos de Interés: Ninguna que declarar

Todo el contenido de **Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar**, publicados en este sitio están disponibles bajo

Licencia [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) 

Cómo citar: Angulo Salavarría, M. (2022). Análisis y revisión de la normativa que regula el funcionamiento de las sociedades de beneficencia. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(6), 9912-9931.

[https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v6i6.4108](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i6.4108)

## Analysis and review of the regulations that regulate the operation of charitable societies

### ABSTRACT

This article sought to carry out an analysis and review of the regulations that regulate the operation of Charitable Societies (S.B), for this it has been necessary to examine the regulations that gave rise to them, their legislative evolution and other relevant aspects that define their situation. current. In order to specify if the juridical-legal nature of the S.B. is well defined in the current regulations and to know if the promulgation of Legislative Decree No. 1411 and its modification by Emergency Decree 009-2020 was in accordance with the higher-rank regulations, different legislative norms that established its legality were analyzed, based on the maximum source of Peruvian law, the Political Constitution of Peru (C.P.P). This is because the original approach postulated its unconstitutionality; however, the legal analysis shows that its promulgation is within the limits that the magna carta itself authorizes. Noting that it does not clearly define its legal nature, seriously violating the legal situation of workers, by generating a labor situation that establishes a hybrid disciplinary regime; in turn, it politicizes and grants greater interference to the central government, without promoting the social purpose for which they were created.

**Keywords:** *legislative decree; welfare societies; emergency decree; the constitution as a source of law.*

## INTRODUCCIÓN

Uno de los significados que otorga la RAE (2022) a las Beneficencias es; “grupo de organismos que brindan servicios de ayuda a personas necesitadas”. Bajo esta definición, en el Perú, se denominan Beneficencias a las instituciones cuyo objetivo primordial es el apoyo a niños, adultos y ancianos sin distinción de género y que se encuentran en estado de vulnerabilidad, ya sea por motivos de abandono, sociales, de salud, económicos u otros que ameriten una ayuda por la condición en la que se encuentren.

El Perú posee índices muy altos de población en condiciones de pobreza monetaria, según la última encuesta de ENAHO (2022) “durante el año 2021, la ruina monetaria perjudicó a un 25,9% de la masa poblacional en el Perú,... 5.7 puntos porcentuales respecto del 2020”; así mismo, el índice de extremo pobres aumentó al 4.1% en toda la población, es decir, más de 1.37 millones de peruanos se hallan en condición de vulnerabilidad alta y que por ende sufren las consecuencias detalladas en el párrafo anterior.

Lo anterior evidencia la necesidad imperante de entidades benéficas que puedan suplir, en parte y en prioridad, las distintas carencias que sufren estos grupos económicos a quienes el estado no cumple con atender de manera efectiva, por falta de recursos, orientación u otros factores que aún no son solucionados desde el gobierno central, sus ministerios u otras entidades gubernamentales.

Las S.B. en Perú fueron creadas durante el siglo XIX, ante la necesidad de atender a la población en materia de salud que no contaba con los medios suficientes para costear sus tratamientos o su recuperación; es decir, nacen como instituciones que brindaban una oportunidad social dirigida a personas con escasos recursos (Arias de Miranda, 1862). En el 2018, teniendo como gobernante al señor Martin Vizcarra Cornejo, se promulgó el D.L. N° 1411. El cual buscaba regular la naturaleza legal, el funcionamiento, su estructura administrativa y demás actividades de las S.B.; ello según lo promulgado en el Diario El Peruano (2018), a consecuencia del vacío legal generado por la derogación del D.L. N° 356 (1985), otorgando 180 días calendarios para su adecuación. En mérito al D.L. N° 1411, el 10 de enero del 2020, el gobierno central promulgó el Decreto de Urgencia (D.U.) N° 009 – 2020 (2020), el cual modificaba el D.L. N° 1411, otorgando un plazo de 30 días hábiles para su adecuación a la nueva normativa.

La C.P.P (1993) como norma fundamental es fuente de la legislación en la medida en que contiene normas jurídicas. Como bien explica Palomino Manchego (2007), esta contiene normativa básica que forma el ordenamiento jurídico y actúa además como parámetros para validar otra normativa. Una constitución es una regla de reglas que disciplina otros procesos de elaboración de reglas y, por lo tanto, crea el orden normativo del estado.

Ernesto Blume (2006) al abordar el tema, en cuanto al reconocimiento de que la Constitución es la "fuente de la legislación" y lo que rige el comportamiento normativo o doctrina la modalidad de producción de otras normas, considera que es fuente de reglas subyacentes al propio sistema, de las que dependerá la legitimidad de otras reglas determinado por el sistema legal". En similar orientación, sugiere que la Constitución además hace incidencia en el sistema fuente toda vez que regula el procedimiento legislativo, otorgando facultades para reglamentar a los diferentes actores y enfatizar las normas que éstos crean. Esto quiere decir que la C.P.P es la legislación del orden jurídico, aunque no contiene todas las normas del procedimiento judicial (Landa Arroyo, 2015).

Por su parte, el T.C. sobre el tema ha expresado que la Carta Magna no es solamente una norma jurídica y formalmente estática con mayor rango, sino además es una norma materialmente dinámica, por tanto, es la normativa principal que subyace a las diversas ramas legislativas y es la legislación unificadora con la que se conjugan. Se difiere, por tanto, en su origen y contenido de otras fuentes del derecho, y su examen muestra que la Carta Magna es la fuente superior, pues motiva la creación de órganos para la conducción y produce normativa, da cuerpo al poder material, define el procedimiento para desarrollar el código, establece límites al código de desarrollo, y estableciendo el contenido del código (Tribunal Constitucional, 2003a)

Habiendo demostrado que nuestra C.P.P se comporta a la vez como norma y fuente; y que a su vez delimita el sistema de normativas, se torna imprescindible entender las formas normativas y su rango en coincidencia con lo argumentado por Diaz (Diaz Colchado, 2022).

Es así que aparece La Ley como la primera forma normativa, definiéndose como la prescripción normativa general y escrita emanada del Congreso, en la forma prevista por dicha Constitución. En cuanto a las fuentes jurídicas, en sentido material, cabe señalar dos cuestiones. En primer lugar, su tramitación está de acuerdo con la decisión del Congreso a la vista del art. 102 inc. 1 de la C.P.P., disponiendo que el P. Legislativo está

facultado para dictar leyes. Y en segundo lugar, para la Constitución, la fuente del llamado derecho normativo es el derecho consuetudinario, el derecho organizacional, el derecho de desarrollo del sistema y aquellas leyes directamente nombradas por la Constitución y su diferencia no está en el orden, su rango o la autoridad que las expidió, sino en sus procedimientos de aprobación y en las materias que prescriben (Tribunal Constitucional, 2006)

Una segunda forma normativa son los Decretos Legislativos, los mismos que poseen rango de ley y están previstos en el art. 104.º de la C.P.P., la que establece que el Congreso puede delegarle al P. Ejecutivo el poder de legislar, mediante D.L. siempre que traten sobre materias específicas y por plazos determinados y establecidos en la ley dictada (García Belaunde, 2005).

Los D.L. están regulados de manera directa por la Carta Magna y la por la ley que ejerce autoridad sobre ellos, en el caso que el P. Legislativo delegase materias que no contempla la norma, devendrían en inconstitucionalidad por ley autoritativa sino también el D.L. promulgado al respecto de la materia en cuestión. Lo mismo sucede cuando el D.L. excede la materia en cuestión aun estando permitida por la ley autoritativa con lo cual también devendrá en inconstitucionalidad por la vulneración del art. 104.º (Tribunal Constitucional, 2005a).

Como tercera forma normativa hallamos a los D.U. contemplados en el art. 118 inc. 19 de la C.P.P. en el que establece su promulgación por parte del Presidente, que puede dictaminar respuestas excepcionales con rango de ley de naturaleza económica y/o financiera que sean de beneficio para la nación y que deben exponerse al legislativo, pudiendo ser modificados, derogados por este último (García Leguía, 2020).

En esa línea el T.C. ha esclarecido los requisitos que se necesitan para formalizar y materializar los referidos Dec. de Urg., dictaminando que existen formalismos previos y posteriores a su promulgación, siendo el primero el refrendo de la P.C.M. como lo contempla el art. 123 inc. 3 de la C.P.P. así como el segundo es la obligatoriedad de dar cuenta al congreso como lo contempla el art. 118 de la C.P.P. la cual concuerda con la normativa constitucional expresa en art. 91 del Reglamento del P. Legislativo (Monroy Galvez, 2008).

En lo referente al requisito material, el T.C. estableció que debe considerarse la legitimidad en base a criterios normativos de su materia y circunstancia que justifique su

promulgación es decir; materia económica y financiera de manera exclusiva y excluyente (Tribunal Constitucional, 2003a).

El requisito al que alude nuestro órgano rector e interprete hace posible la separación de poderes al exigir que las materias a tratar sean solo de crucial importancia para el normal desarrollo del país entendiéndose como normativas sociales que buscarán de manera urgente el adoptar medidas que auspicien la obtención de metas de manera razonable y justificada (Tribunal Constitucional, 2004).

Si bien es cierto que las condiciones de forma y fondo son necesarios para dictar una orden de emergencia, es cierto que el T.C. reconoció la realidad de una serie de criterios de evaluación en cada caso particular, si los hechos que dieron lugar al decreto de urgencia cumplen con los requisitos del inc. 19 del art. 118 de la Carta Magna y del inc. C del art. 91 del Reglamento del Legislativo que tiene como parámetros el carácter excepcional, ser necesario, transitorio y general (Oficialía Mayor del Congreso de la República, 2022).

En cuanto a la excepcionalidad, se ha determinado que la norma debe tener como objetivo eliminar las circunstancias inusuales e imprevistas, las condiciones deben evaluarse caso por caso y la ocurrencia que claramente no debe depender de la "deseo" de la legislación en si misma, pero se basa en datos de hecho anteriores a la publicación identificables objetivamente. El T.C. establece que "en principio, y con un razonable grado de juicio, los órganos políticos de dirección tienen el deber de determinar cuándo un situación de emergencia y urgencia requiere normas" (Presidencia de la República, 1997). La necesidad también busca que situaciones de tal naturaleza en el lapso que requieren los trámites parlamentarios para aprobar una norma (iniciación, discusión, aprobación y sanción) pueda evitar su pérdida o, en su caso, sea irreversible (Correa Rubio, Sagüés Pedro, Arroyo Landa, & Eguiguren Praeli, 2008).

Según Morales (1998) La transitoriedad requiere que se tomen medidas urgentes que no duren más de lo necesario para subsanar la deficiencia.

Finalmente, de acuerdo al criterio de generalidad, se ha determinado que la norma en el caso de los D.U. prescritos en el art. 118 inc. 19 debe ser el "interés del Estado" que justifica la aplicación con medidas específicas. Esto significa que los beneficios de la medida no deben limitarse a intereses específicos, sino que deben extenderse a toda la sociedad (Fernández Segado, 1999).

Debe considerarse que de acuerdo con el art. 135 de la Carta Magna, esta forma legislativa jurídicamente exigible es la que utilice el P. Ejecutivo para normar durante el receso del parlamento, y deberá comunicarla al P. Legislativo una vez instalado (Presidencia de la República, 1997).

La doctrina contemporánea, basada en el derecho constitucional, ha constituido el derecho al amparo legal efectivo como un derecho primordial y un derecho personal, en la medida reconocida por la C.P.P. en el art. 139 núm. 3 y en el art. 1 del Título Preliminar de la CPC. Se cita así a Morales (2004), quien explicó que bajo la doctrina constitucional inmutable, el derecho al amparo legal efectivo constituye esencialmente una seguridad de que lo que pretenden de las partes intervinientes en el juicio deben ser resueltas por las autoridades judiciales basados en criterios jurídicos razonables.

La eficacia de una tutela conferida por el Estado es un aspecto que le da su razón de ser, pues si no se otorga una tutela que refleje su eficacia, se separará sólo a efectos de funcionamiento, separada con los fines del proceso; Según Díaz y Martín (2013) , esta influencia tiene cuatro niveles; El primero se refiere a la garantía del ciudadano de recibir una respuesta del tribunal jurisdiccional; en segundo lugar, en cuanto a la seguridad de que el juez resolverá el asunto de que se trate; tercero, asegurar que la resolución del problema sea racional y definida en el sistema judicial; El cuarto es la capacidad de hacer posible que la decisión sea ejecutable.

Entendemos, por tanto, que el debido proceso es parte de una defensa jurídica eficaz, no como una facultad constitucional menor, sino como una facultad constitucional que permite una defensa judicial efectiva (De Piérola García, Ludeña González, & Benavides Román, 2022).

La Carta Magna define lo que protege la jurisdicción efectiva, y por eso podemos alegar: nadie puede apartarse de la jurisdicción estatutaria. Nadie adoptará procedimientos distintos de los prescritos anteriormente. Nadie puede ser entregado a un tribunal especial. No se puede ser juzgado por un mandato especial, independientemente de su denominación (Cubillo López, 2018).

Se hace necesario analizar la incompatibilidad de la Dec. Leg. 1411 y sus reformas con la dimensión sustantiva del debido proceso. Cabe mencionar que el T.C. en su sentencia recaído en el Exp. no. 0014-2003-AI/TC (FJ 15) (2003), estableció que la concepción de válido, incluye una conexión compatible entre dos niveles diferentes en jerarquía. Por lo

tanto, una especificación es válida siempre que se cree de acuerdo con el camino procedimental que rige su procedimiento de producción legal.

No obstante, la vigencia de la norma no debe ser motivo de confusión con la cuestión de su "propiedad" al procedimiento normativo. Este último incorpora leyes válidas y hasta inválidas, ya que en este último caso existe una presunción de validez hasta que se dicte su derogatoria o una sentencia judicial que las declare nulas. Es decir, las normas válidas se consideran vigentes, pero no necesariamente las normas vigentes son normas válidas (Correa Rubio et al., 2008).

La entrada en vigor de una disposición legal sólo requiere que se lleve a cabo de conformidad con los procedimientos mínimos y necesarios previstos en el ordenamiento jurídico y aprobados por la autoridad competente, mientras que su vigencia depende de su congruencia y eficacia. Cumple con las leyes que rigen su proceso de creación legal (formal y material) (Presidencia de la República, 1997).

Finalizo la introducción, tomando a la jurisprudencia del T.C. (Tribunal Constitucional, 2005b), el cual ya ha establecido con anterioridad que, si bien la promulgación es parte del efecto general del proceso legislativo, una vez promulgada y ratificada ejerce su estatus y efectos. En efecto, los art. 51 y art. 109 de la C.P.P., establecen que la promulgación determina la entrada en vigencia, su validez y su obligatorio cumplimiento como disposiciones, no su constitucionalidad, en cuanto se relaciona con la facultad del poder legislativo. Así mismo, la obligatoriedad constitucional de hacer públicas las leyes está íntimamente relacionada con el principio de estabilidad legal, porque sólo se trata de la condición legal de los civiles, de su derecho para ejercer y defender sus derechos y de la sujeción eficaz de dichos poderes públicos a la legalidad, se puede lograr si los destinatarios de la norma tienen una oportunidad de conocerlos.

Por lo expresado anteriormente, el objetivo general que pretende alcanzarse es analizar y revisar la normativa que regula el funcionamiento de las Sociedades de Beneficencia; además, como objetivos específicos podemos mencionar en primer lugar a demostrar que en el D.L. N° 1411 no se encuentra debidamente definida cual es la verdadera naturaleza jurídica de las S.B.; en segundo lugar a esclarecer si adopta medidas ilegales frente al régimen disciplinario a aplicar en los trabajadores con régimen de la carrera



pública; en tercer y último lugar a verificar si la modificatoria mediante el D.U. N° 009-2020, devendría en inconstitucional. Teniendo como hipótesis que en dicho decreto legislativo no se encontraría debidamente definida cual es la verdadera naturaleza jurídica adoptando medidas ilegales frente al servidor público y que su modificación mediante decreto de urgencia inobserva el principio de subordinación dinámica; ergo, sería inconstitucional.

## **METODOLOGÍA**

En esta investigación se utilizó el enfoque Cualitativo que de acuerdo al fin que se persiguió se aplicó el tipo de investigación básica (2018) que a explicación de Sampieri et al, “se denomina pura, busca el progreso de la ciencia, acrecenta el conocimiento teórico, sin tener interés directo en su posible aplicación o consecuencias pragmática; es eminentemente formal y busca generalizar y desarrollar una teoría que se basa algún principio o ley (Hernández Sampieri, Fernandez Collado, & Baptista Lucio, 2014).

El trabajo ha exigido el diseño de investigación fenomenológico y de teoría fundamentada, de tipo analítica con uso del fichaje biográfico y observacional, observacional y entrevista y análisis socio crítico; pues según Sampieri et al, con ello se busca integrar y sintetizar información para llegar a un resultado o a la solución de un problema (Hernández Sampieri & Mendoza Torres, 2018). El investigador consultó fuentes de bibliográficas tanto físicas como virtuales; así mismo, se entrevistó a profesionales abogados especialistas en la materia debido a que conocen a fondo la norma vigente por haber laborar en la Sociedades de Beneficencia; no obstante, se han tenido como limitaciones para su desarrollo, la falta de textos de investigación al respecto de esta normativa por ser un tema innovador.

Como técnica principal se utilizó el análisis documental y como instrumento la guía de análisis documental. Para la aplicación de las entrevistas, se validaron las preguntas a realizar, las preguntas fueron validadas por expertos asesores, se aplicó la observación, para obtener y seleccionar datos necesarios para sustentar la investigación en curso (Poveda A., Barajas Leal, Cruz Micán, & Cabanzo Carreño, 2018). Las entrevistas se realizaron de manera uniforme siguiendo la guía de entrevista a profesionales expertos, la entrevista se hizo de forma virtual, con una duración promedio de 10 minutos, se usó

un teléfono celular. Luego de realizar la entrevista persé, se procedió a realizar un análisis socio crítico de las mismas.

Se usó el método inductivo para establecer conceptos sobre la S.B. y el D.L. N° 1411 en relación a la modificatoria por el D.U. N° 009-2020 utilizando para ello el principio de subordinación dinámica, la constitucionalidad y naturaleza jurídica de la legislatura en concordancia con lo dispuesto en la C.P.P. y el Código Civil. Finalmente, se usó el método hermenéutico jurídico se usó para analizar la Legislación Nacional y/o Extranjera; la Doctrina, y la Jurisprudencia Nacional y/o Extranjera.

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

Teniendo en cuenta la normativa y jurisprudencia antes mencionadas en la introducción de la presente investigación, se confirmó que el D. L. N°. 1411 y sus modificaciones mediante el D.U. N°. 009-2020 publicado en el Diario Oficial el 12 de septiembre de 2018 y el 10 de enero de 2020, respectivamente para implementación en todas las S.B., Dir. Nac. de Beneficencias y el MIMPV; determinan los parámetros, fuentes, orientaciones y reglamentos de las Sociedades de Beneficencia a nivel nacional.

Las referidas normas, además de estar formuladas en el orden mínimo y necesario que establece el ordenamiento jurídico, reúnen las condiciones de fuerza de ley y han sido aprobadas por la autoridad competente; sin embargo, su vigencia dependerá de su coherencia y aprobación con legislación (formal y material) en su proceso de producción jurídica.

Ergo, estamos obligados a cumplir fiel y estrictamente el D.L. 1411 y sus disposiciones que la modifican mediante el D.U. N° 009-2020, de conformidad con las obligaciones que impone el art. 109 de la C.P.P. el cual establece que toda norma es de obligatorio cumplimiento desde el día posterior a su promulgación el diario oficial del estado, a menos que exista alguna disposición en contra de la propia ley y postergue su entrada en vigencia ya sea todo o parte.

La carta magna en su art. 135, le dió la potestad a nuestros Presidentes de generar legislación mediante Decretos de Urgencia; sin embargo, la misma carta magna indica claramente que no debe ser usada en cualquier circunstancia o para cualquier fin; sino

mas bien, es un recurso de excepcionalidad. Tal como lo indica el texto mismo y lo ratifica el Tribunal Constitucional, estos decretos deberán ser orientados con la finalidad de revertir una situación o situaciones excepcionales e imprevistas. Así mismo, deben darse coyunturas especiales para promulgarlas y evaluar el tiempo normal que tomaría una normal expedición parlamentaria de la norma frente al daño que pueda generar su no promulgación.

Es en ese sentido que se formuló una vinculación directamente proporcional entre el resultado que dará la norma a emitir y la coyuntura existente al momento de su promulgación. Los beneficios que conlleve el promulgar el D.U. no puede ser circunscrito a un interés particular, sino mas bien, debe abarcar a toda la nación; tomando muy en cuenta además, que dichas medidas no pueden y no deben ser mantenidas por mas que el riguroso tiempo necesario para que se revierta la situación desfavorable que le dio origen, ello avalado por el T.C. (Tribunal Constitucional, 2003b)

Situándonos en el contexto que atravesó el país debido a la disolución del congreso el 30 de setiembre del 2019 por decisión del presidente Martín Vizcarra a consecuencia nuestra carta magna le permite legislar mediante D.U. para posterior análisis y realización de informes por parte de la comisión permanente.

Bajo esa perspectiva, a pesar que muchos de esos decretos no estuvieron referidos a materia económica ni financiera cuando así lo exige en casos en los que esté en funciones el poder legislativo, ello debido a que el art. 135 de la C.P.P. faculta al Ejecutivo versar sobre otras materias durante el periodo de interregno parlamentario; es decir, no existe limitación para el gobierno de legislar al respecto de cualquier materia en lo que dure ese periodo.

Haciendo un análisis de lo que contiene en esencia el D.U.; en el desarrollo previo al cuerpo del mismo que a modo de prólogo hace en el análisis legal que sigue al título del decreto en mención, expresando que mediante el mismo se garantizarán los servicios adecuados que prestan estas organizaciones a la población en estado de vulnerabilidad y que resultan “necesarias” las modificatorias al respecto de la conformación del directorio y resulta “indispensable” el establecimiento de facultades fiscalizadoras y sancionadoras para la Dirección de Familia y Comunidad del MIMPV respecto de los

juegos de lotería y similares; así como, también precisar el régimen disciplinario a los que deben someterse los trabajadores de las sociedades en mención.

Encabezando la lista de modificatorias que se le da al D.L. mediante D.U. se encuentra la conformación de directorio, modificando para ello el art. 8 del D.L. N° 1411 en sus inc. 2 y 6, con ello el gobierno local pierde un representante en el directorio y por ende su mayoría en el mismo que está conformado, hasta la fecha, por cinco integrantes.

De la modificatoria mencionada líneas arriba deviene la fórmula que conforma el directorio de todas las sociedades de beneficencia; dos representantes designados por el MIMPV, dos representantes designados por el gobierno local y uno por el gobierno regional, acrecentando así la brecha que impide la descentralización y aumenta la centralización de poderes, debido a que este órgano colegiado aprueba la designación de los puestos de confianza (gerentes) que son quienes llevan la rienda administrativa de las S.B. como lo contempla el D.L. N° 1411. Más aún perjudican económicamente a la entidad al resaltar en el inc. 6 que los pagos por concepto de dietas de los directores se efectúan con recursos propios de las S.B. previa aprobación del MIMPV.

Como segunda modificatoria menciona en su art. 15 a los juegos de lotería y similares, incorporando los numerales 6, 7 y 8 los cuales otorgan; entre otros, facultades fiscalizadoras y sancionadoras, en primera y segunda instancia administrativa, a las operadoras de juegos de lotería y similares si se incumplieran las funciones y obligaciones que contiene la norma. Queda claro que la infracción a la normativa en desarrollo califica para ejercer sanciones administrativas en las que se contemplan multas de hasta 100 UIT; es decir, que pueden llegar a bordear el medio millón de soles, suspensiones y cancelaciones de autorización, registro y otros tanto para las operadoras como para las sociedades de beneficencia que incumplan con dicho mandato.

Del párrafo anterior se puede demostrar objetivamente, un desproporcionado interés del ejecutivo para sancionar y regular al punto de prohibir el normal interés que genera tanto para un privado como para la entidad misma, de desarrollar juegos de lotería que no se ajusten a los lineamientos emitidos por la dirección de beneficencias adscrita al MIMPV. Es menester resaltar la argucia de legislar acciones coercitivas que empleó en su momento el ejecutivo y la importancia que esto tenía sobre el normal desempeño del país en un momento en el que no tenía facultades plenas el poder legislativo, teniendo en cuenta que al momento de promulgarla faltaban días para que culmine el periodo de

interregno constitucional y por tanto muy probablemente no lleguen a ser evaluadas por la lenta comisión permanente.

Llegamos así a uno de los puntos más controversiales de la modificatoria en análisis, y que resulta legalmente opuesta a la normativa según lo analizado en el cuerpo teórico del presente estudio, y es respecto de los regímenes laborales que se hallan en las sociedades de beneficencia así como sus consecuencias a raíz de la promulgación del D.L. y el D.U.

Antes de ser emitido el D.L. N° 1411 todos los trabajadores de las S.B. se encontraban bajo el régimen laboral del D.L. N° 276. Es discutible que el D.L. N° 1411, modificado por el D.U. N° 009-2020, y en lo dispuesto en el art. 30, num. 6 y num. 7, el cual debe ser cumplido en su totalidad respecto al régimen laboral según el D.L. N° 276 sea aplicable, ello debido a que en el caso de del D.L. N° 276 cuando se habla de régimen disciplinario, automáticamente se deben considerar las características inmiscibles que conllevan regímenes totalmente opuestos, debido a las particularidades y beneficios en materia laboral toda vez que el régimen en mención obedece a servidores públicos de los organismos del estado, quebrantando el debido proceso y otros principios que no se ajustan a la incongruencia planteada tanto por el D.L. N° 411 como por su modificatoria D.U. N° 009-2020.

Asimismo, se discute como es que la modificatoria declara de facto, ilegal, el procedimiento de despido prescrito en el D.L. N° 728, que como ya se ha argumentado no se ajusta al régimen D.L. N° 276 por ser el primero un régimen que se aplica a trabajadores del sector privado o mixto, no siento esta la naturaleza expresa de las sociedades de beneficencia al momento de la promulgación de la ley (Presidencia de la República, 1997b).

Queda objetivamente demostrado que en ese extremo tanto el D.L. N° 1411 como su modificatoria el D.U. N° 099-2020 deviene en inconstitucional, pues además de vulnerar los derechos laborales de los trabajadores de las sociedades de beneficencias.

Si bien las sociedades de beneficencia hoy en día no se definen claramente como entidades privadas, ha quedado claro que la normativa que las regula busca alejarlas del sector privado; sin embargo, ello no favorece a sus trabajadores que por el contrario encuentran una ambigüedad de procesos disciplinarios que no se ajustan a su régimen y

por otro lado los priva de ascender en el escalón remunerativo laboral, a la vez que complica la aplicación del mismo procedimiento cuando el empleador necesita ejercer la disciplina laboral.

**TABLAS.**

**Tabla 01:** *Análisis Socio Crítico de la entrevista; Preg. 1. ¿Considera que el D. L. 1411 y su modificatoria por D. U. 009-2020 ha mejorado el funcionamiento de las Sociedades de Beneficencia?*

<b>Convergencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los entrevistados concuerdan en que la norma CARECE DE CLARIDAD Y CONFUNDE a quienes la aplican.</li> <li>- Su función y la función de otros organismos reguladores NO se encuentra bien definida y causa imprecisiones.</li> </ul>
<b>Divergencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existe discrepancia entre los entrevistados.</li> </ul>
<b>Categorías analíticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interpretación normativa.</li> <li>- Aplicabilidad del D.L 1411.</li> <li>- Función de entidades estatales y no estatales.</li> </ul>
<b>Conceptos emergentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desnaturalización de la finalidad de las S.B.</li> <li>- Intervención estatal.</li> </ul>

**Tabla 02:** *Análisis Socio Crítico de la entrevista; Preg. 2. ¿Considera que la norma define claramente la naturaleza jurídica de las sociedades de beneficencia?*

<b>Convergencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los entrevistados concuerdan en que NO se encuentra claramente definida la naturaleza de las S.B.</li> <li>- Existe AMBIGÜEDAD en la norma.</li> <li>- La norma intenta dar carácter privado a las S.B. y luego DESNATURALIZA ese concepto.</li> </ul>
<b>Divergencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existe divergencia entre los entrevistados.</li> </ul>
<b>Categorías analíticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Naturaleza Jurídica de la entidad</li> <li>- Ambigüedad en la norma</li> <li>- Funciones públicas y privadas</li> </ul>
<b>Conceptos emergentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Funciones complementarias a las funciones públicas.</li> <li>- Sistemas de Control estatal.</li> <li>- Normativa infralegal</li> </ul>

**Tabla 03:** Análisis Socio Crítico de la entrevista; Preg. 3. ¿Considera legal la aplicación del régimen disciplinario en los trabajadores con régimen 276?

<b>Convergencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los entrevistados concuerdan en que NO se puede aplicar el régimen disciplinario 728 a los funcionarios con régimen 276.</li> <li>- Ambos regímenes son opuestos.</li> </ul>
<b>Divergencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solo uno de los entrevistados lo considera legal.</li> </ul>
<b>Categorías analíticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicación de régimen disciplinario.</li> <li>- Régimen laboral 276.</li> <li>- Régimen laboral 728.</li> </ul>
<b>Conceptos emergentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agilidad de los procesos disciplinarios.</li> <li>- Generación de antinomias jurídicas.</li> </ul>

**Tabla 04:** Análisis Socio Crítico de la entrevista; Preg. 4. ¿Considera constitucional la promulgación del D.U 009-2020?

<b>Convergencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todos observan falta de urgencia, cumplimiento de requisitos o finalidad de la formalización en la norma.</li> <li>- La mayoría los entrevistados (03) concuerdan en que la norma no obedece al carácter urgente ni temporal, característico de los D.U.</li> </ul>
<b>Divergencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tres entrevistados convergen en que la norma es inconstitucional y uno la considera constitucional con observaciones.</li> </ul>
<b>Categorías analíticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formalidad para emitir decretos de urgencia.</li> <li>- Criterios de excepcionalidad para decretar normas con carácter de urgencia</li> </ul>
<b>Conceptos emergentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Figuras forzadas para emitir normas.</li> <li>- Empoderamiento del gobierno central</li> </ul>

**Tabla 05:** Análisis Socio Crítico de la entrevista; Preg. 5. ¿Propondría una mejora a la normativa vigente que regula el funcionamiento de las sociedades de beneficencia?

<b>Convergencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todos los entrevistados convergen en que la norma debe ser observada.</li> <li>- Todos coinciden en que debe ser modificada y/o derogada.</li> <li>- La mayoría opina que de no derogarse debe reglamentarse.</li> </ul>
<b>Divergencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un entrevistado solo propone su derogación.</li> </ul>
<b>Categorías analíticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Observación de normativa vigente.</li> <li>- Modificación y/o derogación del D.L. 1411 y del D.U. 009-2020</li> </ul>
<b>Conceptos emergentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reglamentación de la norma mediante Decreto Supremo.</li> <li>- Lineamientos que actúan como leyes.</li> <li>- Convertir a las S.B. en empresas municipales.</li> <li>- Injerencia de entidades públicas reguladoras.</li> </ul>

## CONCLUSIONES

Habiendo analizado la revisión literaria, las entrevistas y los antecedentes jurídicos que se plasmaron en este artículo y en concordancia con el objetivo general de investigación; se concluye que, el D.L. 1411 y su modificatoria mediante el D.U. 009-2020, buscó tener una implicancia jurídica positiva en el funcionamiento de las sociedades de beneficencia, motivados por la falta de normativa con rango de ley que las regule; empero, ha complicado la situación jurídica en mención, a consecuencia de la autonomía conferida en el aspecto administrativo con intromisión directa del aparato estatal que por efecto de la modificatoria se inclinó al gobierno central, limitando su característica privada o mixta respecto de la disposición de sus bienes y activos, así como la generación de ingresos por el funcionamiento de juegos de lotería y similares al conferirle a la dirección del MIMPV las potestades únicas y excluyentes para su aprobación y regulación.

Abordando nuestro primer objetivo específico, se puede llegar a la conclusión de que además de complicar su situación jurídica ha resultado que el D.L. 1411 y su modificatoria mediante el D.U. 009-2020 no define claramente la naturaleza jurídica de las sociedades de beneficencia, ya sea como lo era antes, un organismo público, o como un organismo netamente privado o mixto en su defecto, y que dicha ambigüedad jurídica viene causando sendas dudas en otros órganos de gobierno, como los gobiernos locales y organismos de control respecto de sus facultades de fiscalización.

Con base en el desarrollo del axioma planteado en lo que refiere nuestro segundo objetivo específico, se puede concluir que en cuanto a lo dispuesto por los art. 30.6 y 30.7, del D.L. N° 1411 modificado por el D.U. N° 009-2020 y la tercera disposición complementaria transitoria, se ignoran y violan aspectos sustanciales del debido proceso al alterar la jurisdicción previamente establecida por la ley para los regímenes disciplinarios de los empleados adscritos al régimen laboral de la carrera pública del D.L. N° 276, dado que están pasando por un procedimiento diferente al legalmente prescrito. Se concluye además, que en base a lo argumentado y sustentado, el legislador ha hecho un uso indebido de sus facultades legislativas para desarrollar un procedimiento de sanción y/o despido mixto, lo cual es legalmente imposible pues constituye en imposible jurídico, en lo que respecta a quienes laboren o sean sancionados y pertenezcan o estén contratados bajo el régimen de la carrera pública del D.L. N° 276. En suma, se vulneran derechos constitucionales y el principio de seguridad jurídica al someter a los



trabajadores que se encuentran bajo el régimen laboral de la carrera administrativa bajo el régimen laboral del D.L. N° 276 al proceso de despido regulado por el D.L. N° 728. Pudiendo inferir que en ese extremo la norma deviene en inconstitucional.

Finalmente abordando el tercer objetivo específico, concluyendo que al encontrarse disuelto el Congreso de la República en el momento que se promulgó el referido D.U. y de conformidad con lo prescrito en el art. 134 de la C.P.P. en paridad con el art. 135 de la norma primigenia, la modificatoria deviene en constitucional; no obstante, se observa que vulnera el carácter y fines para los que se acepta la promulgación de un D.U. al no hallarse una necesidad imperante que motive decretarla durante un periodo en el que no hallamos un Poder Legislativo con facultades plenas; más aún, como ya se ha demostrado quebranta la esencia de los decretos de urgencia al menoscabar su temporalidad y repercusión apremiante a favor de la sociedad.

#### LISTA DE REFERENCIAS

- Arias de Miranda, J. (1862). *Reseña histórica de las beneficencias* (Paidós). Madrid.
- Blume Fortini, E. (2006). La descentralización en la Constitución del Perú: (avances, retrocesos y reforma constitucional). *Derecho constitucional para el siglo XXI*, 2, 4446.
- Correa Rubio, M., Sagüés Pedro, N., Arroyo Landa, C., & Eguiguren Praeli, F. J. (2008). Parámetros interpretativos constitucionales y el lugar del tribunal constitucional en el proceso normativo en Perú. *THEMIS: Revista de Derecho*, 13. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9223>
- Cubillo López, I. (2018). El derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la ejecución en la jurisprudencia constitucional. *Estudios de Deusto*, 66, 347. [https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18543/ed-66\(2\)-2018pp347-372](https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18543/ed-66(2)-2018pp347-372)
- De Piérola García, V. M., Ludeña González, G. F., & Benavides Román, A. M. (2022). Responsabilidad civil del Estado democrático. *REVISTA DE FILOSOFÍA, Universidad de Zulia. Maracaibo-Venezuela*, 102, 12. <https://doi.org/https://doi.org/10.5281/zenodo.7042385>
- Díaz Colchado, J. C. (2022). Fuentes del Derecho y precedentes constitucionales. *Derecho y Sociedad*, 58, 20. <https://doi.org/https://doi.org/10.18800/dys.202201.005>
- Díaz Revorio, F. J., & Martín Sánchez, M. (2013). Reflexiones sobre la Justicia Constitucional Latinoamericana. *Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-*

*La Mancha*, 48, 12.

ENAH0. (2022). Publicación de la Pobreza Monetaria 2010-2021. *Publicación de la Pobreza Monetaria 2010-2021*, p. 3. Recuperado de <https://m.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-072-2022-inei.pdf>

Fernández Segado, F. (1999). Reflexiones en torno a la interpretación de la Constitución. *Dereito: Revista xuridica da universidade de Santiago de Compostela*, 8, 120.

García Belaunde, D. (2005). Cómo estudiar Derecho Constitucional. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho.*, 39, 178. <https://doi.org/https://doi.org/10.18800/derechopucp.199501.001>

García Leguía, C. (2020). En defensa de la Constitución EXP. N.º 014-2003-AI/TC. *La ley*. Recuperado de <https://laley.pe/art/10368/en-defensa-de-la-constitucion>

Gobierno del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú de 1993*. Lima - Perú.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta). México D.F.

Hernández Sampieri, R., & Mendoza Torres, C. P. (2018). *Metodología de la Investigación: Las rutas Cuantitativa Cualitativa y Mixta* (Primera). México D.F.

Landa Arroyo, C. (2015). Nuevos estándares del control constitucional de las resoluciones judiciales en el Perú. *Memoria: XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional: el diseño institucional del Estado democrático.*, 451. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/33837.pdf>

Monroy Galvez, J. (2008). Poder judicial «vs.» Tribunal constitucional. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional.*, 10, 157. Recuperado de <https://corteidh.or.cr/tablas/r25296.pdf>

Morales Luna, F. (1998). La arbitrariedad en la interpretación constitucional. *IUS ET VERITAS: Revista de la Asociación IUS ET VERITAS.*, 16, 54. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15758>

Morales Luna, F. (2004). La Reforma Constitucional y los Derechos Adquiridos. *Derecho y Sociedad*, 23, 275. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16899>

Oficialía Mayor del Congreso de la República. (2022). Reglamento del Congreso de la República. *Imprenta del Congreso de la República*.

- Palomino Manchego, J. F. (2007). Constitución, supremacía constitucional y teoría de las fuentes del Derecho: una visión desde el Perú. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Fruio Ceriol*, 58, 227. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3163754>
- Poveda A., F., Barajas Leal, G. M., Cruz Micán, E. O., & Cabanzo Carreño, C. J. (2018). *Metodología de la Investigación y la Gestión Científica* (Primera). Bogotá.
- Presidencia de la República. (1985). Ley N° 356. *Diario el Peruano - Normas Legales*, p. 12. Recuperado de <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00356.pdf>
- Presidencia de la República. (1997). Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa Ley N° 26889. *Diario el Peruano - Normas Legales*. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1511716/Ley-26889.pdf.pdf?v=1609607471>
- Presidencia de la República. (2018). Decreto Legislativo N° 1411, Decreto Legislativo que Regula la Naturaleza Jurídica, Funciones, Estructura Orgánica y otras Actividades de las Sociedades de Beneficencia. *Diario el Peruano - Normas Legales*, p. 18. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-regula-la-naturaleza-juridica-funci-decreto-legislativo-n-1411-1690482-4>
- Presidencia de la República. (2020). Decreto de Urgencia N° 009-2020. *Diario el Peruano - Normas Legales*, p. 4. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-de-urgencia-que-modifica-el-decreto-legislativo-n-1-decreto-de-urgencia-n-009-2020-1844390-1/>
- RAE. (2022). Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. Recuperado de <https://dpej.rae.es/lema/beneficencia>
- Tribunal Constitucional. (2003a). SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EXP. N.º 014-2003-AI/TC. *Pleno Jurisdiccional*. Recuperado de <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/00014-2003-ai>
- Tribunal Constitucional. (2003b). SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EXP. N.º 0008-2003-AI/TC. *Pleno Jurisdiccional*. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

Tribunal Constitucional. (2004). SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Exp. N° 0022-2004-AI/TC, 2004. *Pleno Jurisdiccional*. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00022-2004-AI.pdf>

Tribunal Constitucional. (2005a). SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EXP. N° 0168-2005-PC/TC. *Pleno Jurisdiccional*. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00168-2005-AC.html>

Tribunal Constitucional. (2005b). SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EXP N° 0030-2005-PI/TC. *Pleno Jurisdiccional*. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/E65A641809F8A06D052575C400622EA2/\\$FILE/EXP\\_00030-2005-AI.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/E65A641809F8A06D052575C400622EA2/$FILE/EXP_00030-2005-AI.pdf)

Tribunal Constitucional. (2006). SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EXP. N° 0002-2006-PI/TC. *Pleno Jurisdiccional*. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00002-2006-AI.pdf>