

Elementos de la administración pública en el Perú (una perspectiva introductoria)

*Domingo García Belaúnde**

Sumario: I. Estructura político territorial / II. La organización administrativa / III. La organización descentralizada / IV. El sector público de la economía / V. Régimen del personal / VI. El control de la administración.

Si bien hunde sus raíces en el pasado colonial, la administración pública en el Perú ha sido estructurada en fecha relativamente reciente. Algunos de sus pasos más importantes se dieron en el siglo pasado; otros lo fueron en el presente siglo, y el sector público de la economía creció, se sistematizó y se asentó tan sólo hace veinte años.

Por tanto, sobre todo esto existe una vasta literatura, mucha de ella inédita en los anaqueles o en los archivos de la administración, o editada en forma parcial y con poco tiraje en revistas y publicaciones especializadas. Por otro lado, el país vive hace tiempo una realidad cambiante, que hace imposible fijar, en un sólo marco global y panorámico, los grandes aspectos centrales de la administración pública. Por lo demás, publicación tan comprensiva y panorámica como la indicada, actualmente no existe. De ahí que el presente bosquejo, necesariamente incompleto⁵ y superficial, se haya limitado a hacer lincamientos generales, con visos informativos, es decir, vulgarizadores.

Para tales efectos, se ha tomado en cuenta diversos ensayos publicados en tiempos recientes por especialistas, cuyos aportes aparecen aquí glosados y debidamente concordados y articulados, con comentarios y adiciones diversas. No obstante estas limitaciones, esperamos que el esfuerzo cumpla su cometido y preste alguna utilidad.

1. Estructura político-territorial

El Perú, cuyo territorio en lo sustancial es heredero del antiguo Virreinato del Perú, cuya capital es la ciudad de Lima, es un país que desde que inició su vida independiente (1821) adoptó la forma republicana de gobierno. En cuanto a forma de Estado, adoptó la unitaria, si bien no han faltado algunos intentos federalizantes que se realizaron durante el siglo XIX, gracias a la influencia que tuvo durante esa época la joven república norteamericana, como lo demuestra el hecho que otros países del continente adoptaran el modelo federal.

Por un lado, la forma republicana de gobierno,¹ consiste en regirse por una Constitución, con elecciones periódicas, alternancias en los cargos y consagración, a nivel normativo, de las libertades clásicas (*esto con independencia al mundo de los hechos*); por otro, el Estado unitario, que no era más que la prolongación de la tradición virreinalicia e incaica; es decir, la gran tradición centralista pre-existente.

Al momento de su independencia, el Perú se hallaba dividido en siete intendencias que eran las siguientes: Trujillo, Lima, Arequipa, Tarma, Huamanga, Cuzco y Puno.

A su vez, cada una de ellas se encontraba distribuida en partidos y divisiones menores. Sin embargo, poco después se adoptó la distribución departamental de claro origen francés. Esta división, inicialmente calcada sobre la distribución intencional, fue de continuo en aumento, en parte para crear unidades más pequeñas, en parte para facilitar la administración, en parte para favorecer intereses políticos y económicos de determinadas zonas. Así,

* Doctorado de Derecho, Universidad de San Marcos; Profesor principal de la Universidad de Lima y de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Profesor distinguido de la Universidad Externado de Colombia y de la Universidad Nacional Autónoma de México (1987); Fundador y directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (con sede en México).

a la altura de 1975, el país se encontraba dividido en 24 departamentos y en la Provincia Constitucional del Callao. Esto último merece una explicación. Lima, la ciudad capital, se encuentra a unos 15 kilómetros del mar pacífico, motivo por el cual mantiene relación con éste a través de un puerto, el Callao. Así fue durante siglos, comunicación que era fluida pero que tomaba un buen tiempo; el ferrocarril sólo se construyó a mediados del siglo pasado, e ir al Callao, era, hasta hace poco más de 50 años, un verdadero acontecimiento. Esto provocó el crecimiento del Callao, que se convirtió en una población pequeña, pero estable. En 1857, al Puerto del Callao, para darle una compensación política, le fue otorgado por el presidente Castilla la categoría de provincia (que lo era) pero a lo cual se añadió lo de constitucional. Esto le permitió tener todas las prerrogativas de un Departamento, pero sin serlo, y creó, con los años, sentimientos autonomistas que no han desaparecido del todo. Sin embargo, a este régimen departamental los ha sustituido, de acuerdo a la Constitución de 1979, un modelo regional, que aún cuando así se llame, en el fondo es un sistema unitario con una gran descentralización, sobre todo administrativa y económica. Por sucesivas leyes se han creado 12 regiones, que son las siguientes:

- a) Grau,
- b) Amazonas,
- c) Ñor Oriental del Marañón,
- d) Ucayali,
- e) Inca,
- f) San Martín,
- g) Libertadores-Wari,
- h) Andrés B. Cáceres,
- i) Cuzco,
- j) Arequipa,
- k) Moquegua, Tacna, Puno, y 1) Libertad.

En la actualidad, el proceso de demarcación regional aún no ha concluido, pues no se ha decidido el destino del Callao (Provincia Constitucional) y el de Lima (Departamento). De acuerdo a ley y diversos estudios técnicos, como quiera que con las comunicaciones y el crecimiento urbano ya no existe diferencia entre Lima y el Callao (diez minutos en automóvil), no tiene sentido separarlas, pero contra ello conspiran intereses autonomistas mal entendidos. Lo sensato sería hacer una sola región (Lima), con su puerto (el Callao), quizá con un régimen especial, pero no hacer de ellas dos regiones, pues carece de sentido en la actualidad.

En los actuales momentos, el proceso regional se encuentra paralizado. En el resto del país funciona

a medias, y como aspecto curioso anotemos lo siguiente:

- a) a nivel judicial, el país sigue dividido en distritos judiciales, que prácticamente coinciden con las viejas demarcaciones departamentales, y
- b) a nivel electoral, el país igualmente se encuentra dividido en departamentos electorales, lo cual, como es evidente, no coincide con las regiones creadas por mandato constitucional.

El proceso regional no se encuentra concluido. Tenemos regiones que son la manera como se distribuye internamente el territorio del Estado, y dentro de ellas están las provincias que no han sufrido afectación normativa alguna. En términos generales -y sin que esto coincida con la realidad- existe el Gobierno Nacional (el Estado peruano); el Gobierno Regional (a cargo de los respectivos entes regionales, que en parte están funcionando), y los Gobiernos Locales (que agrupan a las provincias para cumplir los fines que les corresponde dentro del área de su jurisdicción y presididos por los municipios).

Aclarando que esta división es provisional, y más aún que se encuentra en proceso, analizaremos su división, facultades y competencias.

II. La organización administrativa

Conforme con lo indicado, podemos decir que estamos ante un Estado unitario, al frente del cual se encuentra un gobierno nacional, constituido por el Presidente de la República, al que ayudan en sus labores los ministros. No obstante la apariencia externa, téngase presente que el Consejo de Ministros y su Presidente, no tienen en el caso peruano la connotación y relevancia que tienen en los regímenes parlamentarios; por el contrario, el Perú, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, adoptaron desde un principio el sistema presidencial que se tomó de los Estados Unidos de América, aun cuando atemperado por controles diversos para enervar las eventuales veleidades presidenciales.

Al gobierno nacional siguen en orden descendente, los gobiernos regionales, creados por la Constitución de 1979, y que todavía están en proceso de adaptación y concreción, pues subsisten rezagos del antiguo sistema departamental. Sin embargo, es menester esbozarlo, aun a sabiendas de su poca vigencia⁴

Finalmente, señalamos la existencia de los gobiernos locales, que así llama la Constitución a los conjuntos territoriales que son regidos por entes municipales, que se asientan en unidades menores

ubicadas al interior de la región. Es, si se quiere, el último eslabón de la cadena, y a diferencia de las regiones, que están dando recién sus primeros pasos, los municipios - herederos de los cabildos virreinales- tienen larga data y acreditada tradición democrática, y son plenamente operativos.

Describiremos los rasgos principales de éstos. /.

Gobierno nacional

Está conformado por el Poder Ejecutivo, cuyo titular es el Presidente de la República. Son sus auxiliares los ministros de estado, a cuyo cargo se encuentran los distintos sectores de la administración pública central. Por otro lado, los ministros unidos forman el Consejo de Ministros, con muy escasas facultades.

a) Presidente de la República

El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la nación. Sus atribuciones y obligaciones están fijadas por la Constitución y por la ley.

Sin perjuicio de las atribuciones que el artículo 211 de la Constitución le confiere, el Presidente de la República tiene bajo su responsabilidad las siguientes tareas:

- i) Nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros, quien refrenda la Resolución Suprema correspondientes.
- ii) Nombra a los ministros a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros y los remueve, con acuerdo de éste.
- iii) Con acuerdo del Consejo de Ministros, nombra al Superintendente de Banca y Seguros.
- iv) Con acuerdo del Consejo de Ministros, designa a cuatro miembros del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú, entre ellos al Presidente del Banco.
- v) Propone al Senado la designación del Contralor General de la República.
- vi) Nombra a los magistrados del Poder Judicial y a los miembros del Ministerio Público, a propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura.
- vii) Con el acuerdo del Consejo de Ministros designa tres miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, y,
- viii) Nombra a los presidentes de las empresas de derecho público y de las estatales con derecho privado, y aprueba la designación de los miembros de sus órganos directrices, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros.

El Presidente de la República expide decretos legislativos, decretos supremos y resoluciones supremas.

1. Los decretos legislativos, emanan de autorización

expresa y facultad delegada del Poder Legislativo, y deben sujetarse a la materia y dictarse dentro del término que especifica la ley autorizativa correspondiente. Son aprobados por el Consejo de Ministros, firmados por el Presidente de la República y refrendado por uno o más ministros según su naturaleza. Deben ser publicados obligatoriamente en el diario oficial **El Peruano** y remitidos al Congreso de la República para dar cuenta de su dación.

2. Los decretos supremos regulan los actos de admi-

nistración; permiten hacer funcionar los servicios públicos, pueden requerir o no la aprobación del Consejo de Ministros, según disponga la ley. En uno y otro caso son firmados por uno o más ministros, según su naturaleza.

3. Las resoluciones supremas, se refieren a relaciones

jurídicas concretas y específicas; no contienen normas de carácter general. Son rubricadas por el Presidente de la República y firmadas por el Ministro a cuyo sector corresponden.

b) El Presidente del Consejo de Ministros

El Presidente del Consejo de Ministros, colabora con el Presidente de la República en la dirección de la política general de gobierno; coordina la acción de los diversos Ministros dentro de dicha política; conduce los asuntos intersectoriales y regionales. Asimismo, coordina con el Ministerio del Interior las relaciones con los consejos municipales.

El Presidente del Consejo de Ministros, debe ser titular de un Ministerio.

Son atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros:

- i) Presidir el Consejo de Ministros cuando el Presidente de la República no asista a sus sesiones.
- ii) Proponer al Presidente de la República el nombramiento de los ministros y opinar sobre la remoción de éstos.
- iii) Concurrir a las cámaras reunidas en el Congreso, en compañía de los demás ministros para exponer y debatir el programa general del gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión. No existe la llamada "investidura parlamentaria".
- iv) Efectuar las coordinaciones interministeriales y municipales, y conducir y coordinar los asuntos regionales.
- v) Presidir las comisiones permanentes de coordinación, así como las que le sean encomendadas por el Presidente de la República.
- vi) Ejecutar los proyectos especiales multisectoriales de desarrollo que le sean encomendados por el Presidente de la República, y,

- vii) Ejercer las demás funciones que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros le encomienden.

Bajo la conducción del Presidente del Consejo de Ministros actúan las siguientes comisiones permanentes de coordinación:

- 1a. Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros,
- 2a. Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, y,
- 3a. Comisión de Coordinación de Asuntos regionales y Departamentales.

Dichas comisiones de coordinación están integradas por los ministros de los sectores involucrados y coordinan la política a seguir en los asuntos que les corresponda.

c) Los Ministerios

Los ministerios son los organismos administrativos del Poder Ejecutivo que formulan, ejecutan y supervisan la política general del Estado, dentro de su ámbito de competencia.

Sus funciones básicas son las siguientes:

1. Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad con las directivas del Presidente de la República, formular, conducir y evaluar la política exterior; ejercer a través de su servicio exterior las actividades inherentes a la función diplomática; actuar como el órgano de gestión del Estado en asuntos internacionales. Coordina con el Ministerio de la Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración las acciones de integración regional y sub-regional. Asimismo, coordina con el Ministerio de Economía y Finanzas, en todo lo concerniente a las políticas y asuntos económicos y financieros del Estado.
2. El Ministerio de Interior, tiene a su cargo las actividades relativas a gobierno interior, seguridad interna, orden público y movimiento migratorio. Su acción se ejerce mediante la Policía Nacional y demás órganos que lo constituyen, cuyo funcionamiento dirige, supervigila y controla.
3. El Ministerio de Justicia, promueve una eficiente y pronta administración de justicia, constituyendo el nexo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Ministerio Público. Asegura una adecuada política de readaptación social en los establecimientos penitenciarios. Coordina la colaboración del Poder Ejecutivo con la Iglesia Católica, así como con las otras confesiones. Conduce la formulación de la política de bienestar familiar.
4. Corresponde al Ministerio de Defensa, garantizar la independencia, soberanía e integridad territo-

rial de la república mediante el empleo de las fuerzas armadas en el desarrollo económico y social y la defensa civil. Participa en la formulación, de la política empresarial del Estado, en, los asuntos relacionados con la Defensa Nacional.

5. Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional. Asimismo, le corresponde planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la política arancelaria, en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración y con el ministerio del sector interesado, cuando corresponda.
6. El Ministerio de Educación, tiene a su cargo las políticas de educación, cultura, recreación y deporte, así, como la dirección y gestión de los servicios correspondientes, con la participación de la comunidad.
7. Corresponde al Ministerio de Salud planificar, dirigir, organizar, coordinar y controlar la política nacional de salud y asistencia social. Desarrolla las actividades de promoción, protección y recuperación de la salud y las de rehabilitación y asistencia social en establecimientos de salud de primer nivel.
8. Al Ministerio de Trabajo y Promoción Social le corresponde diseñar las políticas de relaciones laborales y cooperativas, así como las de higiene y seguridad ocupacional. Norma las de seguridad social en el área de su competencia y las de migraciones laborales. Promueve y coordina las actividades de empleo. Impulsa y sustenta el proceso de concertación social y fomenta el bienestar laboral.
9. Compete al Ministerio de Agricultura, definir las políticas de reforma agraria, de incremento de área de uso agropecuario forestal, de conservación y racional utilización de los recursos naturales del sector (aguas, suelos forestales y de fauna silvestre), de producción y comercialización de productos agrícolas, pecuarios, forestales, y de fauna silvestre; y de desarrollo agroindustrial.
10. Corresponde al Ministerio de Vivienda delinear las políticas de las actividades vinculadas con el desarrollo urbano, el medio ambiente y la edificación que comprende la construcción de viviendas, obras de infraestructura sanitaria y servicios complementarios.
11. El Ministerio de Energía y Minas tiene a su cargo dichos sectores. Le corresponde planear, dirigir, coordinar y controlar las actividades energéticas y mineras, cuidando la preservación del medio ambiente.
12. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene a su cargo el desarrollo de las actividades de

construcción, conservación y mejoramiento de la infraestructura de las vías de transporte y sus instalaciones; así como el desarrollo y regulación de las actividades de comunicación postal y de telecomunicaciones.

13. El Ministerio de Pesquería tiene a su cargo la política de investigación, conservación, extracción, transformación y comercialización de los recursos hidrobiológicos, así como los servicios de infraestructura pesquera, y de apoyo a la actividad artesanal.
14. El Ministerio de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración, tiene a su cargo dichos sectores y sus correspondientes políticas. En el plano internacional coordina las acciones de integración regionales y sub-regionales con los ministerios de Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas, en especial lo relacionado con el "Pacto Andino".

d) El Poder Ejecutivo y sus junciones intransferibles

En atención a su naturaleza o características especiales existen determinadas atribuciones que deben ser atendidas ya sea en forma transitoria o permanente por el Gobierno Nacional o Central. Los organismos que tienen a su cargo atribuciones, que son intransferibles, son los siguientes:

Economía y Finanzas

Conciernen a este sector el planear, dirigir y controlar los asuntos referentes a la tributación, política aduanera, financiación y contabilidad, así como concretar la actividad económica del país.

Asimismo, es competente para planear, dirigir y controlar los temas relativos a la política arancelaria, coordinando con el Ministerio de Industria, Comercio, Interior, turismo e Integración y, de ser el caso, con el Ministerio del sector interesado.

Cumple papel significativo en la aplicación de la legislación tributaria referente a los tributos internos, sistematización y ordenamiento periódico de la legislación tributaria, así como la reglamentación de las leyes tributarias.

En el ámbito del presupuesto público se aboca a planear, dirigir y controlar la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto público, al igual que uniforma, centraliza y consolida la contabilidad pública, elabora la cuenta general de la república.

Igualmente centraliza la recepción de los fondos fiscales y ordena la ejecución de los pagos.

En lo referente al crédito público persigue el planeamiento, registra y controla el endeudamiento público, elaborando el programa anual de concertación de operaciones de crédito interno, y específi-

camente se encarga de formular los planes y políticas relacionadas con los asuntos económicos que son de competencia del sector.

En lo concerniente a los asuntos financieros, formula los lineamientos de la política financiera del país y realiza los análisis y coordinaciones para un mejor funcionamiento del sistema financiero.

Tiene, además, la responsabilidad de proponer las medidas de política fiscal y de simplificación y reestructuración del sistema tributario.

Singular atribución es la vinculada a la coordinación de los programas de inversión regional, con excepción de los grandes proyectos de inversión. Asimismo, se encarga del seguimiento y evaluación de los avances de los proyectos que se implementan.

Es importante consignar algunas referencias en torno al manejo presupuestal.

El presupuesto público regional constituye un nuevo volumen del esquema presupuestal del sector público. Dentro de este volumen cada gobierno regional constituye un pliego presupuestal, el cual, contendrá, según el Plan de Regionalización, recursos de libre disposición y recursos transferidos; los primeros serán programados por el gobierno regional en forma autónoma y los segundos estarán sujetos en cuanto a la programación y aprobación de gastos, al Gobierno Central dentro del proceso presupuestal.

El presupuesto público en lo regional comprende tres (3) pliegos presupuestales:

- Gobierno Regional,
- Instituciones públicas descentralizadas, y
- Empresas de derecho público.

Asimismo, la evaluación física y financiera del presupuesto estará a cargo de la Secretaría Regional de Planificación y Presupuesto.

La ejecución presupuestaria podemos considerarla en tres periodos:

Primer periodo. Es el año de instalación de los gobiernos regionales, que depende básicamente del presupuesto de las corporaciones departamentales de desarrollo (que son sus antecedentes) de la participación de la renta por explotación de los recursos naturales, por la cuota del Fondo de Compensación Regional, así como la transferencia que haga el Gobierno Central para cubrir los gastos de los órganos descentralizados de los ministerios en los proyectos especiales, instituciones públicas descentralizadas y empresas regionales.

Segundo periodo. Al cual se incorporarán algunos impuestos cedidos y/o creados por los gobiernos regionales.

Tercer periodo. Se incrementará la asignación vía Impuesto General a las Ventas (IGV), y se prevé que los ingresos propios de los gobiernos regionales se incrementen sustantivamente.

La asignación de recursos presupuéstales y financieros a los gobiernos regionales se irán incrementando progresivamente hasta alcanzar, en un mediano plazo, un manejo descentralizado.

La distribución de estos recursos tendrá un carácter dinámico de acuerdo a los avances del proceso de regionalización.

Los ingresos provenientes de la recaudación tributaria nacional- en los primeros años seguirán concentrándose bajo la modalidad de caja única para, en un mediano plazo, transformarse en cajas regionales, lo que permitirá mayor autonomía de manejo a las regiones.

Planificación

Implica la presentación de alternativas de solución, con criterios de racionalidad y eficiencia. La planificación comprende la relación de objetivos, políticas, programas y procedimientos compatibles con los recursos disponibles.

La planificación es quizá la más importante de las funciones administrativas.

En este sentido, el Instituto Nacional de Planificación es el organismo técnico responsable de asesorar al Poder Ejecutivo en la orientación y conducción de la política nacional de desarrollo y, a los organismos del Estado en la adopción de disposiciones que afectan al desarrollo nacional, regional y local.

En tal virtud le corresponde formular y evaluar de manera permanente los planes nacionales de desarrollo de largo, mediano y corto plazo.

Se dirige a orientar y¹ coordinar la formulación y evaluación de los planes sectoriales, regionales y² locales de desarrollo; así como a concertar la formulación de las políticas nacionales de carácter multisectorial; a ser insertados en los planes nacionales de desarrollo y efectuar su evaluación.

Elabora en conjunción con los demás organismos del Estado, el Programa de Inversiones priorizados del Sector Público Nacional, y norma la formulación y evaluación de los proyectos de inversión.

Defensa Nacional

El resguardo de la independencia, soberanía e integridad territorial de la república mediante el em-

pleo de las fuerzas armadas deviene en la función esencial del Ministerio de Defensa; el mismo que además asegura la participación de aquellas en el desarrollo económico y social, así como en la defensa nacional.

Las fuerzas armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, siendo responsables, además de lo anteriormente referido, de lo siguiente:

- La preparación de sus respectivas fuerzas.
- El control del orden interno, durante los estados de excepción, cuando lo dispone el Presidente de la República de acuerdo al artículo 231 de la Constitución, como es el "Estado de Emergencia" en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afectan la vida de la nación. También en el "Estado de Sitio" en caso de invasión, guerra exterior, o guerra civil.
- La participación de sus respectivas fuerzas en el desarrollo económico y social del país y en la defensa civil de acuerdo a ley.

En relación a lo expuesto, los gobiernos regionales y locales coadyuvan en el planteamiento, programación y ejecución de las acciones de Defensa Nacional, para lo cual cuentan con oficinas de este rubro que tienen dependencia técnica normativa con el Ministerio de Defensa.

Control Interior y Orden Público

El Sector Interior abarca las actividades relativas a Gobierno Interior, orden público y movimiento migratorio.

Tiene como función específica el dirigir y controlar la acción de las autoridades políticas.

Se ocupa del orden interno y de preservar, conservar y restablecer el orden público.

Le cabe garantizar el cumplimiento de las leyes, la seguridad de las personas y de los patrimonios públicos y privados, así como la seguridad de los servicios públicos.

Asume la prevención y combate la delincuencia e investiga y denuncia las infracciones punibles.

Igualmente, asegura la vigilancia y cobertura de las fronteras nacionales.

Finalmente, formula la política migratoria, así como administra, coordina y controla el ingreso de nacionales y extranjeros.

Las relaciones internacionales

El Sector de Relaciones Exteriores, de conformidad con la política general del Estado, es el encargado de

formular, conducir y evaluar la política exterior. Se ejerce a través del Servicio Diplomático, que tiene el rol de órgano de gestión del Estado en asuntos internacionales; negocia y suscribe los tratados.

Es importante destacar sus acciones relativas a los intereses políticos, económicos, sociales y culturales del Perú, en el nivel bilateral, con relación a otros Estados. Igualmente, en lo atinente a las acciones referentes a la participación en los organismos de carácter multilateral y de los aspectos institucionales de las organizaciones internacionales. Finalmente, actúa también en lo concerniente a los derechos de soberanía territorial, marítima y aérea.

II. Gobiernos Regionales

Estos se encuentran expresados por las siguientes instancias de poder:

a) La Asamblea Regional

Concebida como órgano de gobierno normativo y fiscalizador. Promueve* el desarrollo de las funciones legisferantes que le delega el Congreso Nacional. Su significación es análoga a la que éste desempeña en el Gobierno Central, con las limitaciones y variantes determinadas por la Constitución y las leyes.

Se compone del número de miembros que en particular determina la ley de creación de cada región. En términos generales, éstos se atienen a las siguientes reglas:

- i) Los elegidos por sufragio directo, en distrito regional único, mediante voto preferencial y cifra repartidora. El total de este segmento de la Asamblea no puede sobrepasar el 40%;
- ii) Los alcaldes provinciales de la región, que se integran a la Asamblea Regional de pleno derecho; y
- iii) Los delegados de las instituciones representativas de las actividades económico-sociales y culturales acreditados por ellos mediante elección secreta, universal y directa de sus afiliados (segmento de representación corporativa).

Para la elección de los representantes y delegados se aplica un principio de equidad territorial.

Así, a manera de ejemplo, en la Asamblea Regional de la Región Grau debe haber representantes y delegados en proporción a las dimensiones demográficas, físicas, económicas y organizacionales, tanto de Piura como de Tumbes (los antiguos departamentos que la componen).

Para el caso de los delegados institucionales en particular, se aplica el principio de equidad sectorial, según el cual debe existir una representación proveniente de las instituciones económicas-sociales y

culturales de las circunscripciones adscritas a la región.

Los cuerpos sociales regionales que agrupan comunidades nativas y actividades agrícolas estarán incluidos en este estamento, en una proporción equivalente al de la población rural de la región.

Como puede apreciarse en el sistema electoral planteado, existe la elección del sufragio individual, la representación como consecuencia de una condición pública y de representación funcional, coordinada con el voto individual de las instituciones económico-sociales y culturales de la región.

La Ley de las Bases de Regionalización ha establecido los siguientes requisitos para postular a la Asamblea Regional.

- Acreditar residencia mínima, inmediatamente previa a la elección, de seis (6) meses consecutivos en la región,
- Ser peruano de nacimiento,
- Gozar del derecho de sufragio, y
- Tener 25 años de edad como mínimo.

Los derechos de los miembros de la Asamblea Regional se sintetizan en:

- Obtener licencia, sin goce de haber, en sus respectivos centros de trabajo, durante los periodos de sesiones,
- Ejercer, previa elección, los cargos de Presidente, Vice-Presidente de la Asamblea y de Secretario Regional, y
- Ejercer individualmente la capacidad fiscalizadora de la administración regional.

Se encuentran impedidos de integrar la Asamblea Regional.

- Los accionistas, gerentes, representantes o directores de empresas que:
- Tengan contratos (de obras, servicios o suministros) con el Gobierno Regional;
- Ejecuten inversiones de obras por cuenta del Gobierno Regional o Central;
- Los que hubieran prestado dinero o sean deudores por razón de contratos o concesiones con el Gobierno Regional; y,
- Los que hubieran otorgado fianza para asegurar el cumplimiento de alguna obligación en favor del gobierno regional o del gobierno central, cuando éste realice inversión en la región.

Están impedidos de ser miembros de la Asamblea Regional, salvo que renuncien seis (6) meses antes a sus cargos, los senadores, diputados, ministros de

Estado, Contralor General, gobernadores, prefectos, sub-prefectos, miembros del jurado nacional de elecciones, magistrados, fiscales, miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, Consejos de la Magistratura y miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

Los miembros de la Asamblea Regional están prohibidos de:

- Intervenir como miembros del Directorio y como gerentes, representantes, abogados y asesores de empresas que tengan contrato o concesión con el Gobierno Regional, o de empresas que ejecutan obras del Gobierno Central dentro de la región; y,
- Celebrar por sí o por interpósita persona, contratos con la administración pública, salvo las excepciones que establezca la ley.

La Asamblea expide disposiciones con jerarquía de Ley (leyes regionales). Para ello, debe contar con la previa delegación de facultades del Poder Legislativo.

Esta puede darse en la Ley Orgánica de creación o en leyes autoritativas posteriores; en este último caso, dentro de una mecánica muy similar a la establecida para el caso de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo (que las ejerce a través de los decretos legislativos); es decir, señalamiento de materia y plazo, precisión de objeto y alcance. En la hipótesis de que se prevea la posibilidad de modificación o derogatoria de la legislación nacional, ello debe constar en la ley autoritativa; y, tratándose de materia tributaria, se exigen especiales y expresas precisiones.

Se aprobarán bajo la modalidad de leyes regionales la organización del Gobierno Regional, así como el presupuesto, el plan y la cuenta regional. Las leyes regionales requieren ser promulgadas por el Presidente de la República. Pueden dar lugar a acciones de inconstitucionalidad, ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. No se excluye la posibilidad que se presenten acciones de amparo contra ellas.

Al respecto, las acciones de garantía pueden ser también interpuestas contra todas las demás normas que se expidan al interior de la región.

Se considera que la Asamblea puede también emitir resoluciones legislativas regionales, para aprobar asuntos de carácter particular, y acuerdos para expresar opiniones o voluntades a nombre del Gobierno Regional.

La Asamblea puede también recibir, en delegación del Poder Ejecutivo, competencias administrativas mediante decretos supremos, cuyos alcances son si-

milares a los de las leyes autoritativas de delegación de competencias.

En tal caso, hará uso de las mismas, mediante decretos regionales que promulga su Presidente.

De manera concreta, pueden establecerse, como [funciones.de](#) la Asamblea Regional, las siguientes:

a. **Normativas:**

Ejercer las competencias legislativas que le delegue el Congreso y las potestades administrativas que le conceda el Poder Ejecutivo;

Ejercer el derecho de iniciativa en la formulación de proyectos de legislación regional y proponer a los poderes legislativo y ejecutivo la aprobación, modificación y derogación de leyes y decretos;

Aprobar las disposiciones que le someta a consideración el Consejo Regional y emitir resoluciones de carácter particular;

Aprobar las normas de organización interna de la asamblea regional, y,

Uno de sus miembros ejercerá la Presidencia del Consejo Regional, así como la de los demás órganos y organismos públicos descentralizados.

b. **Administrativas:**

Elegir a propuesta de su Presidente, a los miembros del Consejo Regional y removerlos;

Crear oficinas sub-regionales de desarrollo;

Fijar la sede del Gobierno Regional y de las oficinas Sub-regionales de desarrollo;

Autorizar al Presidente del Consejo Regional a disponer sobre los bienes del Gobierno Regional;

Regular las funciones de las oficinas sub-regionales de desarrollo; y

Nombrar al Presidente del Consejo Regional de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas.

c. **Planificación y Presupuesto:**

Aprobar el Plan Regional de Desarrollo; Aprobar el Programa Regional de Inversiones; Aprobar el Presupuesto del Gobierno Regional; Aprobar la Cuenta Regional; y Aprobar la Memoria de la Gestión del Gobierno.

d. **Actividad Económica:**

Aprobar la creación de empresas de derecho público, previa delegación de competencias legislativas;

Autorizar la constitución de empresas de derecho privado y la participación de empresas de accionariado del Estado;

Autorizar la creación de instituciones públicas descentralizadas, y,

Aprobar la creación de proyectos especiales.

e. **Tributaciones y Crédito:**

Aprobar la creación, modificación y supresión de tributos o exonerar de ellos, conforme a Ley, y,

Aprobar el programa de requerimientos de crédito interno y externo, de acuerdo a Ley.

/ Fiscalización:

Fiscalizar la administración de la región y los actos del Presidente de la Asamblea Regional y Consejo Regional;

Velar por el cumplimiento de las disposiciones que emita, y,

Pronunciarse sobre los asuntos que le somete a consideración el Consejo Regional.

g. Coordinación:

Transmitir a los poderes del Estado y al Consejo Regional, las demandas e iniciativas de la población, y,

Solicitar la delegación de facultades legislativas y administrativas.

h. Políticas:

Ejercer el Derecho de Insurgencia contra el gobierno usurpador, a fin de defender el orden constitucional.

/ Demarcación territorial y otras:

Promover el Poder Ejecutivo la creación de provincias y distritos;

Aprobar la recategorización, cambio de nombre y título honorífico de centros poblados;

Definir y modificar el ámbito territorial de las oficinas sub-regionales de desarrollo, previa opinión favorable del Instituto Nacional de Planificación;

Aprobar la convocatoria y convocar a referéndum sobre modificaciones a la demarcación regional, y,

Declarar el estado de calamidad pública en una o más circunscripciones territoriales de la región.

b) El Consejo Regional

Está por la ley caracterizado como un órgano de dirección, supervisión y evaluación de las acciones del Gobierno Regional.

Está integrado por el Presidente y los secretarios regionales.

Es pues, en el nivel regional, el órgano que cumple funciones análogas a las que en el nivel central desempeña el Consejo de Ministros.

El Consejo Regional, sin perjuicio de las funciones que se le pueden transferir, ejerce las funciones que corresponden a los órganos y organismos del Gobierno Central en el ámbito territorial de la región.

El Consejo Regional emite disposiciones que se denominan decretos ejecutivos regionales y resoluciones ejecutivas regionales. Los primeros reglamentan disposiciones generales que emite la Asamblea Regional, regulan la normatividad sectorial, y son puestos en vigencia por su Presidente, refrendados por éste y los demás miembros del Consejo, dando cuenta a la Asamblea Regional.

Pueden dar lugar al planteamiento de acciones populares en caso de desnaturalizar o contravenir la Constitución o la ley, las que se ventilan ante el Poder Judicial.

Las segundas son disposiciones de carácter particular, refrendadas por el Secretario Regional correspondiente. Pueden originar acciones de impugnación o contradicción, en las vías administrativas y contencioso-administrativa.

Al Presidente del Consejo Regional -que de acuerdo con la Constitución es, a la vez, Presidente de la Asamblea- le corresponde la promulgación, en el nivel regional, de las leyes regionales y las resoluciones legislativas regionales aprobadas por la Asamblea Regional. Asimismo, le compete la puesta en vigencia de los decretos ejecutivos regionales y resoluciones ejecutivas regionales que aprueba el Consejo Regional. De igual manera, se le reconoce la facultad de emitir decretos regionales en ejercicio de la delegación de competencias que le acuerde expresamente el Poder Ejecutivo.

Sus funciones se agrupan en:

a. Representación:

Representar al Gobierno y ser titular del Pliego Presupuestal;

Suscribir, en representación del Gobierno Regional, contratos, convenios y acuerdos relacionados a ejecución de obras o prestación de servicios regionales, con otros gobiernos regionales, locales o con el Gobierno Central, y

Celebrar convenios con instituciones de Cooperación Técnica Internacional.

b. Proposición:

Proponer a la Asamblea, para su aprobación, los proyectos de Plan Regional de Desarrollo, Programa Regional de Inversiones, Presupuesto y Cuenta Regional, y,

Someter la Memoria de Evaluación del Gobierno Regional a debate, para su aprobación.

c. Administración:

Convocar y presidir el Consejo Regional; Resolver en última instancia administrativa los recursos interpuestos contra disposiciones de órganos dependientes de él, salvo en lo que le corresponda resolver a otra instancia o a otro órgano competente sobre la materia, y,

Dirigir las acciones de defensa civil en la región.

d. Financieras-patrimoniales:

Celebrar operaciones de crédito interno y externo, previo acuerdo del Consejo Regional, y,

Realizar actos de disposición sobre los bienes del Gobierno Regional. Para el caso de disposición de bienes con significativo valor patrimonial se requiere, además, la aprobación de la Asamblea Regional.

e. Coordinación.

Coordinar con el Presidente del Consejo" de Ministros, ministros, Jefe del Instituto Nacional de Planificación y presidentes de los demás gobiernos regionales, responsables de instituciones públicas, empresas del Estado, los proyectos de interés nacional que operen en la región y misiones de Cooperación técnica internacional;

Mantener relaciones con el Poder Judicial (presidentes de la Corte Suprema y Superiores), el Ministerio Público (Fiscal de la Nación y Superiores), en lo relativo a la adecuación territorial de su función al ámbito regional; y,

Coordinar con los organismos autónomos del Estado (Universidades, Instituto Peruano de Seguridad Social, Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros, Contraloría General, etc.), fuerzas armadas y Policía Nacional en los asuntos de competencia de estas entidades en el ámbito regional.

c) Las Secretarías Regionales

Su naturaleza es fundamentalmente coordinadora, supervisora y evaluativa de las acciones, planes, programas, y proyectos, regionales. Se les asigna también la misión de conducir, en los aspectos sectoriales que les correspondan, la formulación de los planes y presupuestos regionales, así como la concertación de la producción y del abastecimiento de los bienes y servicios prioritarios.

Tienen a su cargo la emisión de disposiciones de carácter particular contenidas en resoluciones secretariales regionales.

Las Secretarías Regionales son las siguientes:

- a. Secretaría Regional de Asuntos Sociales;
- b. Secretaría Regional de Asuntos Productivos Extractivos;
- c. Secretaría Regional de Asuntos Productivos de Transformación;
- d. Secretaría Regional de Asuntos de Infraestructura; y,
- e. Secretaría Regional de Asuntos de Planificación y Presupuesto.

Cada Secretaría Regional está a cargo de un Secretario Regional, responsable de ejecutar y administrar los asuntos de su competencia y coordinar con los funcionarios del Gobierno Central en aplicación de la políticas y normas que correspondan.

Las competencias de las secretarías regionales son:

La Secretaría Regional de Asuntos Sociales, en materia de salud, vivienda, educación, trabajo, promoción y previsión social, bienestar y rehabilitación.

La Secretaría Regional de Asuntos Productivos Extractivos, en materia agropecuaria, forestal y de fauna; pesquera; minera y de hidrocarburos; y recursos naturales y medio ambiente.

La Secretaría Regional de Asuntos Productivos de Transformación, en materia de industria, artesanía y comercio.

La Secretaría Regional de Asuntos de Infraestructura, en materia de energía, transporte, vialidad, comunicaciones y construcción.

La Secretaría Regional de Asuntos de Planificación y Presupuesto, en la conducción del proceso de planificación y presupuesto del Gobierno Regional y de sus organismos descentralizados.

Las funciones y atribuciones de las secretarías regionales son las siguientes:

a. Planteamiento:

Formular y evaluar los aspectos sectoriales del Plan Regional de Desarrollo y Presupuesto del Gobierno Regional;

Coordinar la ejecución de los planes, programas y proyectos regionales de carácter sectorial y multisectorial, en concordancia con los planes y políticas nacionales, y,

Formular los programas concertados de producción y abastecimiento de bienes y servicios prioritarios.

b. Gestión:

Hacer cumplir, regular y supervisar los programas y acciones de las oficinas subregionales de desarrollo, proyectos especiales y la prestación de los servicios públicos de los organismos descentralizados del Gobierno Regional;

Ejecutar o supervisar, según el caso, la aplicación de normas técnicas y administrativas de los organismos de nivel nacional, y,

Ejercer las funciones sectoriales que corresponden al Gobierno Regional y que no son atribuidas a las oficinas subregionales de desarrollo.

c. Administrativas:

Resolver en segunda instancia administrativa, los recursos interpuestos contra las decisiones de las oficinas subregionales de desarrollo, en los asuntos sectoriales de su competencia;

Proponer al Consejo Regional proyectos de normas que deben ser aprobados por éste o por la Asamblea Regional, sobre los asuntos de su competencia, y,

Proponer al Consejo Regional las medidas correctivas en los asuntos de gestión de las secretarías regionales.

d) Las Oficinas Subregionales

Son aquellas instancias en un ámbito suficientemente vasto para permitir un manejo integrado de los distintos pisos ecológicos, preferentemente sobre la base de una cuenca hidrográfica o cuencas hidrográficas relacionadas.

Están a cargo de un Director Subregional, que puede emitir disposiciones de carácter particular contenidas en resoluciones directoriales subregionales.

Las oficinas subregionales son órganos dependientes del Consejo Regional, competentes, dentro del ámbito territorial que define la Asamblea Regional para concertar, planificar, programar, presupuestar, coordinar, ejecutar, evaluar y fomentar la participación de las acciones relacionadas con los aspectos sociales de la producción de bienes y servicios así como de la infraestructura, que le corresponden al Gobierno Regional.

A través de estas oficinas, el Gobierno Regional se relaciona y apoya a las municipalidades cuando lo soliciten; proporcionándoles recursos, personal y asistencia técnica y asesoramiento para efectos del cumplimiento de sus funciones municipales.

Las funciones de las oficinas Subregionales de desarrollo son las siguientes:

a. Planteamiento:

Formular los objetivos, las prioridades y metas de desarrollo, así como el proyecto del programa de desarrollo y presupuesto subregionales.

Las municipalidades* tienen participación determinante en el proceso de planificación y presupuesto subregional.

b. Gestión:

Suscribir en representación del Gobierno Regional, contratos de producción y abastecimiento de bienes y servicios prioritarios de la región, y,
Ejecutar el programa de desarrollo y el presupuesto subregionales.

c. Administración:

Resolver en primera instancia administrativa, los recursos interpuestos contra sus decisiones.

En cada oficina de desarrollo subregional se establece un Consejo de Desarrollo Subregional conformado por:

- a) Los alcaldes provinciales y distritales de la subregión, que representan cuando menos el sesenta por ciento (60%) del número de miembros del Consejo de Desarrollo Subregional.
- b) Los delegados de las instituciones representativas de las actividades económicas, sociales y culturales de la subregión, tomando en consideración que la proporción de las organizaciones vinculadas al agro debe tener una representación equivalente al de la población rural del ámbito subregional.

Las funciones del Consejo de Desarrollo Subregional son las siguientes:

a. Fiscalización:

Supervisar la ejecución del programa de desarrollo y presupuesto subregionales;
Supervisar la administración y actividades de la oficina subregional de desarrollo, y,

Fiscalizar la ejecución de los contratos de producción y abastecimiento de bienes y servicios en la subregión.

b. Proposición:

Proponer a la Asamblea Regional modificaciones a la delimitación subregional, y, Proponer al Consejo Regional y, en su caso, a la Asamblea Regional, la aprobación de disposiciones relativas al desarrollo subregional.

c. Participación:

Participar en la formulación de los objetivos, prioridades y metas de desarrollo subregional;

Participar en la formulación de los proyectos del programa de desarrollo y presupuesto subregionales, así como aprobarlos, y,

Canalizar las demandas e iniciativas de la población, de las organizaciones económicas y culturales de la subregión.

e) Las Empresas Regionales

Entendidas como unidades de producción, pueden ser de derecho público o de derecho privado.

La ley prescribe que deben operar según el principio de la eficiencia económica, sin perjuicio de la política de precios que se asigne a los insumos y productos, debiendo tender en su conjunto a la rentabilidad.

j) Las Instituciones Públicas Regionales

Operan bajo el principio del rendimiento y eficiencia administrativa. Los bienes y servicios que produzcan, y que deben corresponder á un mayor grado de complejidad y especialización, se prestan a la población para garantizar su bienestar general, debiendo financiarse fundamentalmente mediante transferencias presupuestales del Gobierno Regional.

g) Los Proyectos Especiales Regionales

Tienen a su cargo actividades de complejidad técnica y especializada de carácter estratégico y alto volumen de inversión. Son programados y administrados de acuerdo con lo decidido por la Asamblea.

Cuentan con autonomía económica y administrativa. Están conducidos por un directorio designado por el Consejo Regional, ante el que responde. Técnica y administrativamente están a cargo de una Dirección Ejecutiva.

III. Gobiernos locales (municipios)

La ley 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada el 28 de mayo de 1984, regula el accionar de las municipalidades del país de conformidad con las normas ^contenidas en la Constitución,

estableciendo su naturaleza, finalidad, competencias, funciones, organización, participación, patrimonio, recursos, relaciones e instituciones de apoyo de las municipalidades del país y del régimen especial en la capital de la república.

En cuanto a su naturaleza, la ley define a las municipalidades como órganos de Gobierno Local, que emanan de la voluntad popular, adscritas en el ámbito de las personas jurídicas de derecho público, con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia; siéndoles aplicables las leyes y disposiciones de carácter general y de conformidad con la Constitución, que regulen las actividades y funcionamiento del Sector Público Nacional.

Existen municipalidades, en la capital de la república que tiene un régimen especial; en las capitales de provincia; en las capitales de distrito, en los pueblos, centros poblados, caseríos, comunidades campesinas y nativas que determine el Concejo Municipal Provincial, siendo su denominación de "Centro Poblado Menor".

Las municipalidades tienen por finalidad representar al vecindario, promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentar el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de las circunscripciones de su jurisdicción. No pueden ejercer funciones de orden político que la Constitución y las leyes reservan a otros órganos del Estado, ni asumir representación distinta de la que le corresponde a la Administración de las actividades locales.

Las municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados menores ejercen jurisdicción sobre sus respectivos territorios con arreglo a las facultades prescritas por la ley.

Los conflictos internos de las municipalidades, los conflictos entre ellas y otras municipalidades o autoridades, son resueltos por el Poder Judicial.

a) Competencia

En cuanto a las competencias de las municipalidades la ley señala las siguientes:

- Acordar su régimen de organización interior,
- Votar su presupuesto,
- Administrar sus bienes y rentas,
- Crear, modificar, suprimir o exonerar sus contribuciones, arbitrios, de acuerdo a ley,
- Regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito,
- Contratar con otras entidades públicas o no públicas, preferentemente locales, la atención de los servicios que no administren directamente,

- Planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes,
- Celebrar acuerdos con otras municipalidades para organizar servicios comunes,
- Promover y organizar, conforme a la Ley, la participación de los vecinos con el desarrollo comunal,
- Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales en materia de: Acondicionamiento territorial, vivienda y seguridad colectiva, Población, salud y saneamiento ambiental, Educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación y deportes, Regulación del abastecimiento y comercialización de productos, y

Transporte colectivo, circulación y tránsito. Además de las competencias generales antes expuestas, las municipalidades provinciales son competencias para:

- Zonificación y Urbanismo,
- Cooperación con la educación inicial y primaria y vigilancia de su normal funcionamiento,
- Cultura, recreación y deporte,
- Turismo y conservación de monumentos arqueológicos e históricos,
- Cementerios,
- Determinación de los linderos de los distritos de su jurisdicción, y
- Prestación de los servicios públicos locales que se encuentran a cargo de otros organismos públicos.

En los lugares que carezcan de servicios de agua y desagüe, de aprovisionamiento energético y de cualquier otro servicio encargado a una entidad nacional o regional, las municipalidades distritales son competentes para su instalación con métodos y técnicas apropiadas a los recursos de cada localidad; así como para fijar las respectivas tarifas. Asimismo, son competentes para sostener o super-vigilar los servicios públicos esenciales para la comunidad como:

- Abastecimiento de agua potable y desagüe,
- Mercados de abasto,
- Camal o matadero,
- Limpieza de vías públicas,
- Caminos vecinales carrozables,
- Alumbrado público y doméstico,
- Posta sanitaria,
- Registros civiles,
- Cementerios, y
- Bibliotecas populares.

Las municipalidades provinciales encargarán los servicios públicos que deban atender las municipalidades de centros poblados menores.

b) Organización

El Gobierno Municipal está constituido por el Concejo Municipal que ejerce funciones normativas, administrativas y fiscalizadoras; está constituido por el Alcalde, quien lo preside, y por los regidores, cuyo número establece la Ley Electoral.

El Concejo Municipal constituye comisiones internas de trabajo integradas por los regidores en áreas básicas de servicios y de gestión municipal con la finalidad de efectuar estudios, formular propuestas y proyectos de reglamento de los servicios respectivos y emitir dictamen.

Las funciones ejecutivas del Gobierno Municipal corresponden al Alcalde. Los regidores pueden asumir algunas de tales funciones en determinadas áreas de servicios, a propuesta del Alcalde y con acuerdo del Concejo Municipal; en dicho acuerdo se establecerán las facultades y funciones de los Regidores. Los concejos municipales ejercen su función de gobierno mediante Ordenanzas, Edictos y Acuerdos; y las funciones administrativas mediante resoluciones. Los Alcaldes ejercen sus funciones mediante decretos y resoluciones.

Los Alcaldes y Regidores son elegidos en sufragio directo por los vecinos de la respectiva jurisdicción, por un periodo de 3 años, pudiendo ser reelegidos. Los extranjeros residentes por más de 2 años continuos en la circunscripción respectiva pueden elegir y ser elegidos; excepto en las municipalidades fronterizas.

Los cargos de alcaldes y regidores tienen carácter de función pública. Son irrenunciables; siendo opcional en el caso de postular cargos en elecciones políticas generales.

Los alcaldes provinciales, así como los distritales con más de 30 mil electores, son rentados. Los demás alcaldes distritales y los regidores gozan de dieta.

Estas remuneraciones y dietas pueden ser eliminadas por acuerdo del Concejo o renuncia individual a ellas.

c) Organos de Coordinación

Las municipalidades provinciales, además de la organización señalada anteriormente, tienen como órganos de coordinación: la Asamblea de Alcaldes Distritales presidida por el Alcalde Provincial. Sus acuerdos son obligatorios para todos los distritos cuando son aprobados por el Concejo Provincial.

Compete a la Asamblea de Alcaldes Distritales:

Coordinar la formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo de la provincia,

Conocer y formular observaciones sobre los presupuestos de los concejos provinciales y distritales, y

Supervisar la adecuada ejecución de las acciones municipales interdistritales e interprovinciales.

- Las municipalidades distritales tienen como órgano de coordinación: la Asamblea de Alcaldes de Concejos Municipales de Centros Poblados Menores y Agentes Municipales siendo los acuerdos de Asamblea obligatorios cuando son aprobados por el Concejo Distrital.

- Los concejos distritales pueden establecer agencias municipales en aquellos centros poblados que por la demanda de servicios, el número de sus habitantes o distancia requieran la desconcentración de determinados servicios municipales.

En las comunidades campesinas cumplirá las funciones de Agente Municipal, la autoridad comunal designada conforme a sus usos y costumbres.

d) Organización administrativa

La organización administrativa interna de las municipalidades está conformada por los órganos y funciones necesarias para la ejecución de los servicios y actividades municipales, a través de las funciones de programación, dirección y ejecución, supervisión y control.

La Dirección Administrativa General y la de los diversos servicios están a cargo de un Director Municipal y de los directores respectivos. Sus facultades y funciones se establecen por el Reglamento Interno. Son funcionarios de confianza, nombrados por el Alcalde, y pueden ser removidos por éste o por acuerdo del Concejo Municipal.

El personal que presta servicios en las municipalidades, funcionarios, empleados, obreros, así como el de vigilancia son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad pública y tienen los mismos derechos y deberes de los del Gobierno Central.

Las municipalidades pueden prestar los servicios públicos locales por:

- Administración directa,
- Empresas municipales o por empresas con participación municipal,
- Empresas estatales o privadas mediante concesión, y
- Otra modalidad permitida por la ley.

e) Juntas de Vecinos

Los concejos municipales pueden constituir a propuesta del Alcalde, de los regidores o a petición de los vecinos, juntas de vecinos encargadas de super-

visar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales y la ejecución de la marcha de los asuntos comunales y de la situación económica municipal cada 90 días, y, cada 60 días, el concejo en una de sus sesiones tratará las materias de interés comunal, que los vecinos pueden ser consultados en Cabildo Abierto, con la finalidad de que expresen su opinión sobre materias de competencia municipal.

J) Patrimonio Municipal

El patrimonio municipal está constituido por los bienes y rentas de cada municipalidad. Los bienes están conformados por: los inmuebles y muebles destinados a servicios públicos locales; los que posean a título privado y que no están destinados a un servicio público; los terrenos eriazos o ribereños ubicados en las áreas de expansión urbana que les transfiera el Estado; los legados y donaciones que se hagan a su favor. Estos bienes gozan de los mismos privilegios que los bienes estatales. Los destinados a uso público son inalienables e imprescriptibles.

Sus rentas están constituidas por los ingresos propios provenientes de los impuestos creados en su favor, las contribuciones, arbitrios, derechos, licencias, así como las multas impuestas por las municipalidades conforme a ley, las donaciones por cualquier título y las transferencias del Tesoro Público.

Los impuestos creados a favor de las municipalidades son:

- El impuesto al patrimonio predial, terrenos sin construir, patente profesional, rodaje y alcabala.
- Las contribuciones por mejoras, peajes, potazgo, barcaje y otros similares.
- Los arbitrios por alumbrado y limpieza pública, conservación de parques y jardines.
- Derechos por nomenclatura y numeración de fincas, control de pesas y medidas, uso de baños municipales, de playas y riberas de ríos acondicionados y conservados por la municipalidad, cementerios y servicios funerarios municipales, uso de mercados y mataderos, expedición de certificados y constancias en general, expedición de partidas de Registro Civil, concesión de uso de bienes o de aprovechamiento de bienes o recursos de propiedad municipal y visita a monumentos arqueológicos, históricos y arquitectónicos de su jurisdicción.
- Las licencias que se otorgan por construcciones, anuncios, ocupación de vías públicas, venta de bebidas alcohólicas, rifas, juegos y apuestas y licencias especiales de policía.

g) Programas de Inversión

Para la ejecución y financiamiento de los programas de inversión y obras de las municipalidades provinciales de la república, existen los fondos municipales de inversión, cuyos recursos están constituidos por las donaciones de personas naturales y jurídicas, la proporción del impuesto de rodaje correspondiente a cada provincia, los aportes de sus rentas propias que acuerde cada Concejo, impuesto a la extracción de los recursos naturales.

Los fondos provinciales de inversión se aplicarán a la ejecución del Plan Provincial en el impuesto a la extracción de los recursos naturales.

Los fondos provinciales de inversión se aplicarán a la ejecución del Plan Provincial de Desarrollo Municipal que apruebe la Asamblea de Alcaldes Distritales.

Se observará, en lo posible, la siguiente distribución: 40 por ciento en obras de interés distrital y 60 por ciento en obras específicas en cada distrito, en proporción al número de habitantes y a las proyecciones de su crecimiento demográfico.

h) Administración y gestión financiera

Para los efectos de la administración y gestión financiera, las municipalidades se rigen por presupuestos anuales de ingresos y egresos sin cuyo instrumento no se podrán efectuar los gastos corrientes destinados para las funciones, servicios y actividades municipales y los gastos de inversión destinados a las obras y estudios de inversiones municipales. Estos presupuestos son aprobados por el Concejo Municipal a propuesta del Alcalde, así como la Cuenta Municipal del ejercicio presupuestal fenecido.

Para los procedimientos de formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control de los presupuestos municipales se siguen los señalados en la Ley General del Presupuesto de la República.

La contabilidad se llevará de acuerdo a las normas generales de contabilidad pública.

La administración y uso de fondos por las municipalidades, están regidas por las normas del Sistema Nacional de Control.

La ley establece los mecanismos de interacción de las municipalidades con los poderes públicos, gobiernos regionales y entre sí, a fin de coordinar sus acciones en los distintos niveles e instancias.

i) Fomento Municipal

Asimismo la Ley de Municipalidades, para el desarrollo del fomento a la acción municipal, crea el Instituto Nacional de Fomento Municipal, cuya fi-

alidad es la de prestar apoyo técnico y asesorarla en el cumplimiento de sus atribuciones: cooperar con los estudios de financiamiento de los proyectos municipales; realizar investigaciones y los estudios sobre la realidad municipal; proporcionar a las municipalidades servicios de capacitación de personal, y representar a las municipalidades ante los órganos del Gobierno Central o de empresas públicas.

III. La organización descentralizada

La temática que encierra el rubro es realmente extensa e imposible de tratar en una presentación panorámica como la presente. Por tal motivo nos hemos limitado a hacer una selección de tres tipos de entidades que nos parecen interesantes, y tratando de rescatar en ellas tan sólo determinados aspectos que atraen más la atención o sobre el cual existe literatura más extensa. Ellas son, en su orden, las siguientes:

1. La universidad y su régimen de autonomía. Aquí no hacemos referencia a ninguna universidad en particular, sino a la universidad en general, que está regida por una ley matriz. A partir de ésta, las diversas universidades peruanas, tanto públicas como privadas, han seguido este modelo. Demás está recordar que, en forma ininterrumpida y desde mayo de 1551, funciona la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, formalmente y por doble título, la decana de América (aun cuando haya sido precedida, de facto, y sin titulación adecuada, por la de Santo Domingo, que por lo demás ya no existe).
2. Caja Municipal de Crédito Popular de Lima. Si bien nos limitamos a la Caja que depende del Concejo Provincial de Lima, la misma estructura se repite en todas las Cajas repartidas en todo el territorio nacional, y cuya organización y funcionamiento se remonta a mediados del siglo pasado. Si bien son funciones más amplias, su origen y movimiento básico fue, y en parte sigue siendo, el préstamo en dinero con garantía de bienes muebles (pignoraticio).
3. Colegio de Abogados de Lima. Fue fundado en 1804, y es la corporación profesional más importante del país, no sólo por su antigüedad y la destacada actuación que desempeñan sus miembros, sino además porque es modelo y guía del resto del Colegio de Abogados constituidos en las provincias, a imagen y semejanza del de Lima.

Analicemos cada uno por separado.

1. La Universidad y su estructura

Las universidades nacen por ley, ya sean públicas o privadas. El marco normativo requiere además de

los estatutos de cada Universidad, y a nivel de la coordinación interuniversitaria existe un Reglamento General y un Consejo de Asuntos Contenciosos, con funciones de ser última instancia administrativa y ejercer jurisdicción arbitral.

Respecto a su personería, no cabe distinguir a las universidades en razón de la iniciativa de creación. En primer lugar, porque los fines de creación intelectual y artística, investigación científica y tecnológica, y formación profesional y cultural, son comunes a toda Universidad. En segundo lugar, la docencia universitaria se garantiza con el reconocimiento de la libertad de cátedra y el rechazo a la intolerancia. La ley y los estatutos son las disposiciones reguladoras inmediatas de toda Universidad, en tercer término. En cuarto lugar, la constitución de estas instituciones es universal, pues se forma por sus profesores, alumnos y graduados. En quinto lugar, todas las universidades conducen al otorgamiento de grados académicos y títulos profesionales a nombre de la nación. Y todas las corporaciones brindan este servicio público. Finalmente, la autonomía es condición de la Universidad en general, y no de las que sean públicas o privadas, exclusivamente. Se reconoce, sin embargo, que la propia Constitución Política faculta la creación de centros educativos por las personas naturales o jurídicas, dentro del respeto a los principios constitucionales. Y, en coherencia con el origen de la Universidad, la ley admite la presencia de la entidad fundadora en el gobierno. Adicionalmente, la ley abre la posibilidad de una proporción inequitativa en la representación de los sectores constitutivos de la Universidad, para el gobierno de las entidades privadas (art. 42, Ley 23733), así como disposiciones diferentes para el régimen laboral de profesores y personal administrativo y de servicios.

En cuanto al gobierno institucional, ubicamos a las universidades entre las entidades que poseen mayor independencia para conformar sus órganos de gobierno, integrados por profesores, alumnos y graduados, según lo prescribe la Constitución.

En cuanto a los recursos, la ley precisa que son las asignaciones del Tesoro Público, los ingresos propios por leyes especiales y los ingresos propios (art. 77 de la Ley 23733). De hecho, las universidades dependen en buena parte del aporte público, lo que también relativiza la distinción de ellas por razón de su origen, el igualarse con carencias comunes y peligrar en el ejercicio de su autonomía.

Con los elementos de juicio precedentes, toca examinar la noción común de autonomía de la Universidad.

a) *Noción común y distorsiones de la autonomía*

Las distorsiones del concepto de Autonomía Universitaria más extendidas llevan a identificarla con la llamada "extraterritorialidad" y, por otro lado, con una independencia absoluta.

La primera de estas nociones puede explicarse por la vinculación con la institución colonial del "fuero universitario", ya sin vigencia. Contemporáneamente se ha hablado del "fuero de extraterritorialidad", aludiendo a que la Universidad sería un área privilegiada, exenta del ejercicio de la ley, con lo que eludiría la normal regulación de las instituciones públicas. Esta posición considera esencial la inmunidad territorial, y ha estado comúnmente extendida en nuestro país. Ninguna de las acepciones de autonomía presentaba a la inmunidad territorial como elemento esencial a ella. En ningún área dentro del territorio del Estado (salvo el caso especial de las embajadas extranjeras, por normas de Derecho Internacional Público) un ente puede sustraerse del [imperio de](#) las leyes nacionales. Con mayor propiedad, otras posturas han sostenido que la inviolabilidad del recinto universitario es un **complemento** de la autonomía, al garantizar el libre ejercicio de la vida universitaria. La inviolabilidad del domicilio es un derecho constitucionalmente reconocido (art. 2, inc. 7), aplicable a las personas jurídicas peruanas (art. 3). La ley universitaria vigente también hace la distinción: mientras que la inviolabilidad del domicilio importa un deber de abstención general para todos, la del recinto universitario está pensada para la Policía Nacional. Los supuestos que facultan la intervención de la policía deben ser cuidadosamente aplicados para evitar el abuso de la fuerza pública.

La concepción de independencia absoluta se afirma en el comportamiento de la institución, distorsionando su autonomía, amparándose en mitos modernos, provenientes de una politización extrema o del aislamiento racionalizado por el conservadurismo, bajo el pretexto de una dedicación exclusivamente académica y neutral. Se considera a la autonomía como un fin en sí misma. Es errónea tal manera de pensar y actuar corporativo, pues la Universidad tiene fines públicos y ejerce un servicio a la comunidad. Su responsabilidad social en la preparación cultural y profesional es exigente y su derecho de autonomía no es un privilegio.

b) *Ubicación histórica*

La autonomía nace de una situación especial: en Hispanoamérica las relaciones entre la Universidad y el **Gobierno** han sido antagónicas, señala ENCINAS, pues **aquella** ha buscado la eliminación de las

influencias gubernativas en lo académico y lo económico.

Esta pugna significa que en América Latina, y en el Perú, la Universidad ha asumido la función de defensa de los derechos y libertades, con las armas de la razón y la crítica, a contracorriente de los regímenes políticos imperantes generalmente dictatoriales. La debilidad o ausencia del Estado de Derecho ha condicionado la vida de la Universidad, en situación conflictiva y perjudicial a ella. En el Perú, el ejemplo quizá más ilustrativo es el de la dación del Estatuto Universitario de 1928, durante el gobierno del presidente LEGUÍA, donde se aprovechó el Estatuto como arma política, consiguiéndose la subordinación de la Universidad por dos años, y justificándose la intervención con una suerte de tutela. .

En esta lucha por la independencia frente al Poder Central, las universidades han buscado el reconocimiento constitucional y legal de la autonomía. Sólo recién con la Constitución de 1979 se trata con la máxima jerarquía normativa a la Universidad, aunque ya se le mencionaba en las constituciones de 1823, art. 184; y en la de 1867, art. 24.

Mayor complejidad ha rodeado la vida universitaria en los últimos años, ante amenazas o interferencias de otros entes de la administración pública y de partidos políticos, grupos de presión económica o de diverso tipo. En una situación de tensiones y conflictos, la autonomía como condición especial tiene también que preservar a la Universidad ante otros poderes, ya no exclusivamente gubernamentales o externos a ella.

c) *Aspectos de la Autonomía*

La Constitución plantea un concepto de autonomía expresado en los terrenos académico, normativo, administrativo y económico. A diferencia de otras entidades autónomas a las que sólo se les atribuye la administrativa y económica, es el único caso en el que formula esos otros dos aspectos específicos. En el análisis, sin embargo, se procurará una interpretación integral de todos los aspectos.

i) Autonomía académica

Lo académico es privativo de la Universidad. Sin ella no tuviera Autonomía en este ámbito, bien poco autónoma sería. En la tradición legislativa se hablaba de autonomía pedagógica (Estatuto de 1928, art. 4; Estatuto de 1935, art. 2; Ley 9359, art. 395; Ley 10555, art. 7; Ley 13417, art. 10). Se aludía así a la materia y método de enseñanza y evaluación. Desde el Decreto Ley 17437 la terminología legal emplea la Autonomía académica, dentro de la noción de Sistema de la Universidad Peruana. Abarca el contenido de la auto-

mía pedagógica y el derecho de seleccionar a los profesores, de responsabilizarse de seleccionar a los estudiantes, de elaborar la curricula, el derecho de tomar decisiones finales sobre los programas de investigación que la Universidad proyecte. Estos puntos se reconocen actualmente como de competencia de la Universidad.

La selección y el nombramiento de profesores no siempre recayó en la Universidad. Por ejemplo, se llegó en otras épocas a que por resolución legislativa se nombraran catedráticos. Es sólo más tarde que la atribución reposó en la institución, con distinciones en los procedimientos de selección. Estas variaciones no salían del campo estrictamente universitario, salvo el Estatuto de 1928, en el que el Consejo Nacional de Enseñanza Universitaria podía "vetar" el nombramiento de catedráticos si su moralidad no era intachable. Además, el organismo conocía y ejercía facultades disciplinarias.

Las leyes y estatutos han señalado las formas de organización académica sobre la base de las facultades, con excepción del periodo entre 1969 y 1983, en que con D.L. 17437 se basó en el Programa Académico y Departamento Académico hoy desaparecido. En todos los casos la ley viene estableciendo la estructuración académica.

Por esta razón, se ha señalado que "Es muy difícil concebir en qué puede consistir la autonomía pedagógica si la organización académica está dada por la ley". El detalle con que se legisla reduce considerablemente los márgenes de decisión de la Universidad en esta materia.

La Constitución prescribe, en párrafo separado, que los grados académicos y títulos profesionales son otorgados por las universidades a nombre de la nación (art. 31), y en la ley los grados académicos son los de Bachiller, Maestro y Doctor. Como el Estado delega su poder de expedir títulos profesionales a las universidades, puede supervisar el uso de este poder.

La autonomía académica está vinculada con la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra y la libertad científica.

La libertad de enseñanza, en sentido amplio, "consiste en que cada individuo tenga derecho de enseñar y aprender lo que quiera, sin dogmas impuestos y sin restricciones preventivas o coercitivas. La libertad así entendida, es una de las manifestaciones de la libertad de pensamiento".

El numeral 28 constitucional prescribe que la enseñanza debe impartirse con lealtad a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa. La libertad de enseñanza es como un género de la libertad de cátedra, derecho propio de la Universidad. Los problemas de su vigencia están estrechamente vinculados a la vida de la corporación.

La libertad de cátedra es un derecho del profesor y también un derecho institucional. Expresa la libertad

de pensamiento del docente de la Universidad, al posibilitar el ejercicio de la difusión de las ideas. Supone la libre creación intelectual, artística y científica.

La libertad de cátedra y de ciencia son bastante relacionadas, y aunque en el art. 31 se precise que la investigación científica es uno de los fines de la Universidad, se reconoce también que la actividad científica no es desarrollada exclusivamente en esa corporación.

La libertad de cátedra requiere también de condiciones internas referidas a la persona que la ejerce (idoneidad y ética), así como de condiciones externas que no restrinjan su desenvolvimiento.

La Constitución contrapone la libertad de cátedra con la intolerancia, entendida ésta como la actitud irracional y dogmática de no respetar las ideas ajenas, de no aceptar la discrepancia, cortándose la posibilidad de una búsqueda comunitaria de la verdad. Estas libertades vinculadas a la autonomía académica suponen un pluralismo académico, en el contexto de un pluralismo político (art. 68), económico (art. 112) y religioso (art. 86).

Un asunto limítrofe con la Autonomía Normativa es el de la organización de la Universidad.

En los arts. 246 y 287, inc. 4, se señalan la conformación del Consejo Nacional de la Magistratura y del Jurado Nacional de Elecciones, respectivamente. En ambas normas se alude a una determinada unidad académico-administrativa: la Facultad, y a su tradicional autoridad: el Decano. Se discutió si la Constitución había disminuido la Autonomía Académica imponiendo su criterio al establecer la Facultad, pero la forma de organización no se determina con el cambio de terminología. La misma palabra tiene alcances diferentes, según se trate de la idea de la Universidad en la que aparezca.

En la legislación universitaria, las facultades se han concebido de distinta manera. En el Estatuto de 1935, se contemplaba en su art. 2 que "La Universidad y las facultades son personas jurídicas de derecho público". Es decir, las facultades tenían personalidad jurídica propia formando parte de la Universidad, que también tenía la suya. Ambas, Facultad y Universidad, eran sujetos de derechos y obligaciones. Para las universidades de Arequipa, Cuzco y Trujillo el tratamiento era distinto, pues el art. 297 decía expresamente que sus facultades carecían de personalidad jurídica, reservada para las universidades de esas ciudades y para la Universidad de San Marcos.

Ya con la Ley 10555, la personalidad jurídica se concentra en la Universidad y no se disgrega en cada una de sus facultades. Salvo la ley 9359, las posteriores normas han continuado así. En la práctica, una especie de Federación de Facultades ha predominado, como compartimentos estancos. La ley vigente ha dispuesto la organización académica y administrativa con base en las facultades (arts. 9 y ss.), entendidas en el sentido clásico, y también precisa que la reunión de profesores que cultivan disciplinas afines entre sí conforman los departamentos académicos (art. 11). La

Constitución ha señalado a las facultades como parte de la estructuración académica, y siendo la máxima norma jurídica nacional, define las condiciones desde las cuales se concibe la Autonomía Académica.

ii) Autonomía normativa

La autonormación es característica de la Autonomía, pero la Constitución sólo la reconoce para la Universidad. La regulación de este aspecto tiene larga trayectoria. Hasta 1969 las leyes universitarias no lo contemplaban. La ley 17437, al referirse al Sistema de la Universidad Peruana, mencionaba la potestad normativa para dictar los propios estatutos y reglamentos (art. 8, inc. a). La potestad **residía en el Sistema**, que comprendía al conjunto de universidades del país y a sus organismos de dirección y coordinación nacional y regionales. En virtud a la citada Autonomía, el Sistema debía darse el Estatuto General de la Universidad Peruana, al cual debían corresponder, conjuntamente con su adecuación a la ley, todos los reglamentos de las universidades. La jerarquía normativa de entonces tenía en la cúspide a la Ley 17437, a continuación al Estatuto General de la Universidad Peruana, y finalmente venían los reglamentos de cada Universidad.

Pero no sucedió de esa manera. Ese Estatuto General no fue aceptado por todas las instituciones; se derogó la Ley 17437 (art. 383 del D.L. 19326) y se mantuvo vigente su Estatuto por norma expresa del dispositivo legal derogante. Esta irregular situación subsistió hasta que la Constitución de 1979 incluyó la Autonomía Normativa para cada Universidad, aunque, en un principio, no estuvo contemplada.

Con la Ley General de Educación N° 23334 se derogó la Ley 19329 (Decimosexta Disposición Transitoria y Especial) con lo que desapareció el débil respaldo del Estatuto General de la Universidad Peruana. La norma constitucional estuvo sin ley ni reglamento desde la vigencia de la Ley General de Educación en junio de 1982, hasta la iniciación de la vigencia de la actual Ley Universitaria del 18 de diciembre de 1983.

iii) Autonomía administrativa

La autonomía administrativa de la Universidad tiene una doble expresión: una asociada a la organización y gobierno, y otra asociada a la gerencia de bienes y rentas, cercana a la autonomía económica. Por eso se trata de una facultad de difícil delimitación. Sobre el primer punto, referente al gobierno y organización, la ley actual dispone que recae en el Consejo Universitario, que es el "órgano de dirección superior, de promoción y ejecución de la Universidad" (art. 31), y sobre el Rector que "dirige la actividad académica de la universidad y su gestión administrativa, económica y financiera" (art. 33, inc. b). Para las facultades el gobierno corresponde al Consejo de Facultad y al Decano (art. 37).

La Ley 17437, en su art. 23, inc. d, conceptualiza la Autonomía como el derecho y la capacidad de tomar decisiones y ejecutarlas en todo lo concerniente a la realización de los fines institucionales. En el campo

administrativo comprendía la potestad de elegir y remover a las autoridades de gobierno, así como al personal docente, administrativo y de servicios; también la facultad disciplinaria, que permitía calificar y sancionar a los miembros de la Universidad por "actos lesivos a la ética, dignidad y autonomía de la institución".

Mientras que la autonomía administrativa compete principalmente a la vida interna de la Universidad, en su aspecto de gobierno, el de gestión económica tiene importante relación con el entorno institucional y social. La dirección de la institución ha sido un asunto conflictivo, por haber estado reservado, en principio, sólo a un sector de los miembros de la corporación: los docentes. Además, en el ejercicio de esta facultad se abusó del exclusivismo. Se crearon círculos cerrados, pequeños feudos que negaron la libertad y apertura que debían caracterizar a la Universidad. La exclusión o la representación minimizada de los estudiantes en el gobierno, y la lucha por alterar esa situación, se encuadraba en declaraciones normativas del goce de la autonomía, que la reconocían en mayor o menor grado.

La capacidad ejecutiva, consubstancial a la potestad del gobierno, puede ser interferida. Desde una perspectiva docente, **CffiAPPO** señala que "cualquier interferencia en la realización de las decisiones del gobierno institucional significa frustrar la autonomía en lo que concierne a su capacidad ejecutiva". Este autor ejemplifica la interferencia con los paros y capturas del local que considera en sí mismos violación de autonomía. La captura de locales universitarios es generalmente usada como una medida complementaria a los paros, o a veces por motivaciones extrainstitucionales.

La realidad a veces supera la imaginación. Durante cerca de un año, cierta Universidad nacional tuvo dos rectores, sin que ninguno declinara de sus pretensiones a gobernar la corporación. Con los mecanismos legales vigentes no se podía solucionar el conflicto. La entidad coordinadora interuniversitaria, la Asamblea Nacional de Rectores, sólo pudo hacer exhortaciones de solución. El Consejo de Asuntos Contenciosos, entonces de reciente instalación, que tiene entre sus atribuciones ejercer una jurisdicción arbitral si una Universidad o sus partes acudieran a él para llegar a un arreglo, no fue requerido por el fracaso del diálogo interno.

El Poder Ejecutivo, en vista del conflicto, la vida académica irregular y el descontrol en el uso de los fondos públicos, cesó de suministrar estos recursos hasta la solución definitiva, y presentó un proyecto modificatorio de la ley universitaria. El 3 de diciembre de 1985 se promulgó la Ley N° 24387, que prevé la competencia de la Asamblea Nacional de Rectores para conocer y resolver los problemas de legitimidad o reconocimiento de las autoridades universitarias de gobierno que afecten el normal funcionamiento institucional. Corroborando que la Autonomía de la Universidad no puede sustraerse a las leyes que respetan las libertades y competencias propias de la institu-

ción, se dio solución a un caso de aguda crisis de autoridad, pues la Universidad en cuestión eligió nuevas autoridades, quienes dispusieron su inmediata reorganización. Este hecho ha sido importante en cuanto que ha mostrado la debilidad institucional de las universidades, que en el ejemplo comentado exhibieron en una de ellas su incapacidad para resolver sus dificultades internas. Legislativamente se ha abierto el camino para que intervenga un organismo suprauniversitario que, en sí mismo y por su origen institucional, no debería atender contra la Autonomía de la Universidad. Además, y constatándose el cruce de conflictos políticos en la Autonomía, esa Universidad es públicamente identificada con un partido político, el que a su vez, desde el Gobierno y las Cámaras, propuso la "solución" jurídica al problema planteado.

iv) Autonomía económica

Ya ENCINAS, en la década del 30 de este siglo, observando su entorno resaltaba la mediatización de una autonomía en lo económico por ausencia de "renta completamente propia". La ley vigente establece la administración de bienes y rentas como un derecho derivado de la autonomía, y también señala los derechos de "elaborar el presupuesto y aplicar sus fondos con la responsabilidad que impone la ley" (art. 4, inc. c). La autonomía económica de la Universidad lleva a distinguir dos planos: el material y el normativo propiamente dicho.

El plano material se entiende vinculado al contexto en el que es vigente la autonomía. Supone en primer lugar la existencia de bienes y rentas propias. Amplio o reducido, el patrimonio universitario es el objeto sobre el que recae la autonomía económica. El peso real de lo económico, como recurso y condición necesaria para la efectivización de las labores académicas, justifica su importancia. Pero circunscribiendo lo material en su adecuada dimensión, debe asociarse con la Autonomía integralmente. Bien poco autónoma sería una Universidad con dominios económicos suficientes pero servil al gobierno de turno, o a intereses extrainstitucionales, o con atribuciones limitadas de gobierno. En el plano normativo, la autonomía económica es un derecho, que se ejerce "dentro de la Constitución y las leyes", asunto difícil, puesto que implica aceptar las soluciones que la misma ley ordena para el acceso a los fondos públicos y su control.

Los fondos públicos son uno de los recursos económicos de las universidades. La mayoría de las universidades se ven obligadas a financiarse con este medio. Del presupuesto general de la república se reserva un porcentaje del gasto corriente, no inferior al del año anterior, para el conjunto de las universidades. Dice la ley que se debe tender al "incremento real de esa partida global". Se precisa que las asignaciones presupuestales son para cada Universidad, con base en las propuestas e informes recibidos por el Poder Legislativo. Con anterioridad, para su inclusión en el proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, la Asamblea Nacional de Rectores le ha presentado

los proyectos y solicitudes fundamentados, que a su vez le enviaron la universidades que solicitan fondos públicos. Se trata de un largo camino de intermediación para acceder a los recursos económicos: universidades, Asamblea Nacional de Rectores, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo (art. 84, Ley 23733).

La exigencia de fundamentar la solicitud de recursos al Estado significa acreditar las necesidades del uso de tales recursos. Pero la ley vigente no sólo señala las necesidades como criterio para acceder a la contribución pública. También menciona que este derecho es acorde con los méritos. Méritos y necesidades (art. 76, Ley 23733); no se dan pautas más precisas. La modalidad escogida para la globalidad de Universidad asegura un flujo mínimo de recursos, con posibilidad de incrementarse en términos reales, pero es poco exigente pues no obliga al Estado a suministrar mayores porcentajes. Un factor en desmedro de la forma adoptada es el número de universidades, que van incrementándose, y disminuyendo la capacidad de negociación colectiva del presupuesto para ellas. Con cada Universidad abandonada a sus mayores o menores influencias, lo cierto es que los "méritos" de cada institución no pueden ser valorados de la misma forma, pues no existen los criterios orientadores en la ley. La ausencia de pautas objetivas deja al libre juego de las subjetividades la calificación de los méritos de cada Universidad. Podría hacerse una evaluación de la buena marcha de la Universidad a través del organismo de coordinación, observando, por ejemplo, la disciplina en el manejo de los fondos asignados, el cumplimiento de las metas trazadas, la producción intelectual en proyectos de investigación o publicaciones; colaboración oportuna cuando se la ha solicitado; estabilidad institucional, servicios efectivos a la comunidad, entre otros.

Esta especie de supervisión entre pares sería de mayor justicia y certeza que la apreciación que hacen los parlamentarios.

Es natural que el Estado instituya mecanismos de supervisión del buen uso de los recursos asignados a las universidades, pues se trata de fondos de la colectividad. Los mecanismos de control son la Contraloría General y la Asamblea Nacional de Rectores. La ley 23733 establece en el art. 86 los términos de la supervisión; consistente en rendir cuenta del ejercicio presupuestal a la Contraloría General, informar al Congreso y publicar el balance correspondiente. Precisa el citado numeral que, además de la universidades públicas, están sujetas las universidades privadas, en cuanto a la asignación que les da el Estado.

A la Asamblea de Rectores.se le encomienda la facultad de ordenar la "práctica de auditorías destinadas a velar por el recto uso de los recursos de las universidades" (art. 86, Ley 23733).

El recorte de recursos públicos, con lo que supone en la alteración de la marcha de la Universidad, es una forma eficaz de enervar su autonomía. Además, la compleja forma de distribuirlos pone en mayor riesgo

la vida independiente de la corporación. Hay también otras restricciones en esta materia, como las provenientes de las normas presupuestales que restringen la contratación de personal en las universidades públicas, y que afectan a la selección de profesores de estas universidades. Y son sólo algunos de los problemas que afrontan las universidades en este ámbito, y que explican en gran parte la crisis por la que atraviesan.

2) La Caja Municipal de Crédito Popular de Lima

No podría comprenderse el surgimiento de los primeros bancos en el siglo XIX, sin destacar las principales características de la época, tales como:

- a) La dominación del pensamiento liberal en lo económico, orientado hacia la explotación fiscal,
- b) Circulación de diversas unidades monetarias (peruanas y bolivianas),
- c) El inmenso crecimiento del comercio,
- d) Los pagos se hacían en moneda legal (vales a la vista y al portador), y
- e) La dependencia para los nacionales respecto al capital británico.

Así aparecen entre 1862 y 1867 las primeras instituciones bancadas que tienen la labor de emisión y descuento; Banco de la Providencia (1862); Banco del Perú (1863); Banco de Londres, México y Sudamérica; Banco de Crédito Hipotecario (1866) y Banco de Lima (1869).

Para medir el alcance de esta fiebre bancaria, es necesario tener en cuenta que hasta 1862 todas las operaciones de crédito y de descuento eran realizadas exclusivamente por las casas comerciales o por las compañías consignatorias. Durante el gobierno de José Balta, el 2 de agosto de 1868, la Sociedad de Beneficencia Pública de Lima fundó la primera Caja de Ahorros de Lima; casi inmediatamente a su creación, mediante la publicidad, se le denominó "Banco de depósitos". Al 31 de diciembre de 1869, después de un año de actividad, tenía 711 imposiciones con un importe de 86,771 soles, que en su totalidad se hallaban invertidas en cédulas de Banco de Crédito Hipotecario.

Bajo este panorama en 1947, se implementa la Caja Municipal de Crédito Popular de Lima con la finalidad de promover el ahorro y conceder créditos de carácter popular a los sectores de menores recursos.

Sustento Legal

El acta de nacimiento de la CMCPL fue la Ley N° 10769, sancionada el 20 de enero de 1947; comenzó a operar el 8 de septiembre de ese mismo año.

Durante el gobierno del General Velasco Alvarado, el 18 de septiembre de 1970 se dio el Decreto Ley

N° 18400, incorporando la Caja Municipal de Crédito Popular de Lima al subsector "Gobiernos Locales", como organismo paramunicipal del Concejo Provincial de Lima, con la denominación actual de "Caja Municipal de Crédito Popular de Lima" (CMCPL), a aceptar depósitos de ahorros a plazo fijo en condiciones idénticas al sistema de banca comercial.

La Caja Municipal de Crédito Popular siempre fue considerada como una entidad pignoratícia y, como tal, fue relegada por los agentes económicos por no ser muy conocida. En la actualidad se la encuentra compitiendo con la banca comercial, brindando los servicios crediticios como cualquier otro banco, pero con tonalidades diversas.

Esto la convierte en su razón de ser, pues otorga acceso al crédito a quienes menos recursos económicos tienen.

La CMCPL tiene su ubicación dentro del sistema financiero no bancario, cuyo control lo ejerce la Superintendencia de Banca y Seguros.

Administración de la Caja Municipal

Del texto de la Ley de creación N° 10769 y del Reglamento General de la CMCPL podemos señalar cómo está dirigida la Caja Municipal y el alcance de las funciones desempeñadas por sus organismos representativos.

La dirección y administración de la CMCPL está ejercitada por dos programas:

a) El Directorio

Es el órgano encargado de representar a la Caja, delibera y resuelve sobre todos los acuerdos o decisiones y operaciones que pueda realizar la CMCPL. El Directorio está compuesto de cinco miembros, 2 de los cuales serán regidores elegidos por un periodo de un año, los 3 miembros restantes serán personas elegidas por un periodo de 2 años por el Consejo Provincial respectivo, sobre la base de su representatividad y aporte al desarrollo de la comunidad.

El Presidente del Directorio es elegido entre sus miembros quien ejerce el cargo durante un año. Le corresponden las siguientes funciones:

- Preside las sesiones del Directorio,
- Vela porque se cumplan las disposiciones legales vigentes.
- Determina que se practiquen arcos,
- Cita a sesiones, y
- Propone rol de turnos de los directores.

Vaca el cargo de Director por las siguientes causales: renuncia o impedimento, tener pleito o intere-

ses en competencia con la Caja, haber caído en quiebra o falta de cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Reglamento de la CMCP y por ausencia injustificada a sus sesiones por un periodo mayor de tres meses.

b) El Gerente

Tiene la representación legal de la Caja Municipal tanto en juicios o fuera de ellos. Asimismo tiene las siguientes atribuciones:

- Dirigir las operaciones de la Caja,
- Prestar fianza a satisfacción del Directorio,
- Proponer al Directorio el nombramiento del personal principal de la Caja y la aplicación de medidas disciplinarias al personal,
- Organizar el funcionamiento interior de la Caja,
- Solicitar presupuestos o abrir procesos de licitación,
- Conceder licencias al personal, y
- Calificar anualmente al personal.

El Gerente es el mandatario especial del Directorio para la ejecución de sus acuerdos, y es responsable de la administración interna de la Caja.

El actual Directorio (1989-1992) ha decidido impulsar a la Caja como una institución financiera de primer orden. Hoy, la vemos compitiendo con los bancos comerciales más renombrados, convirtiéndose en una alternativa de desarrollo para los sectores pe-queño-productores que cuentan con proyectos de gran efecto multiplicador de recursos económicos; contándose con miles de ahorristas entre sus clientes.

Finalidades que persigue

La principal razón de ser de la CMCP es servir a los sectores menos favorecidos de la sociedad, otorgándoles créditos que les permitan llevar adelante proyectos productivos que no son atendidos por la banca comercial.

Por ello, en estos últimos años el número de personas que solicitaron créditos se incrementó de manera considerable, pues se apoyan en todo programa que signifique desarrollo comunal.

Dentro de un contexto de aguda restricción del crédito para los sectores con escasos recursos económicos, la Caja ha desplegado un gran esfuerzo para poder favorecer a quienes se encuentran imbuídos en este marco olvidado, canalizando sus recursos hacia todos ellos.

La Caja Municipal de Crédito Popular de Lima, como una empresa pública del sub-sector gobiernos locales, perteneciente al Concejo Provincial de Lima, tiene como finalidades las siguientes:

- a) Atender al crédito pignoraticio con el propósito de contribuir a aliviar las insuficiencias económicas de las diversas clases sociales, -por cierto, el servicio primigenio que es el préstamo de dinero a cambio de prendas como alhajas y metales preciosos, se ha ampliado a créditos pignoratícios con garantías de artefactos electrodomésticos-. Esta es una manera de agenciarse dinero de inmediato en el mismo día, con facilidades y con la plena seguridad de que la prenda estará bien conservada, sin riesgo de pérdida o deterioro.
- b) Fomentar el ahorro, como un medio de hacer productivas las economías de las clases populares. La actividad de captación de ahorros del público es una tarea sobre la cual la CMCP ha incidido en estos últimos años.
- c) Habilitar con garantías específicas las actividades de trabajo que contribuyan al bienestar social.
- d) Encargarse de los depósitos, ventas, remates y peritajes judiciales de los objetos dados en prenda.

Principales operaciones crediticias

La CMCP se creó con la finalidad de apoyar y promover el ahorro y conceder créditos de carácter popular con garantía de prendas. Por ello, hoy en día se ha convertido en un agente activo financiero que encaja positivamente dentro del mercado común nacional.

El respaldo por parte del Poder Ejecutivo le da representatividad dentro del ámbito de acción, garantizando sus operaciones financieras referidas siempre a la atención de los sectores de menos recursos.

La Caja Municipal cuenta con una atractiva gama de líneas de crédito capaz de atender a los diversos sectores. Estos son "Créditos Pignoratícios" (micro artefactos eléctricos), "Créditos Solidarios" (micro productores, pequeños comerciantes, asociaciones jurídicas), "Créditos individuales", "Créditos del Sector Municipal".

Desde ya puede decirse que es una empresa financiera que busca su pronta conversión en un banco municipal, lo que se presenta como alternativa en la Ley Orgánica, de Municipalidades; ello repercutiría en el mejor uso de los recursos financieros municipales.

Las principales operaciones crediticias que implementa son:

Crédito solidario y prendario

El crédito solidario es otorgado a todos aquellos que en forma organizada solicitan un préstamo a nivel de campos feriales u otras organizaciones populares del sector informal.

Está orientada principalmente a los micro comerciantes y pequeños productores y asociaciones jurídicas populares, a los cuales constantemente les son negados los préstamos por entidades financieras dadas sus condiciones precarias, en muchos casos.

Para que un micro-comerciante pueda obtener dinero de la CMCPL, tiene que:

- a) Ser socio de un gremio dentro de un campo ferial o zona regulada por la municipalidad de Lima.
- b) Tener dos años de trabajo en forma regular.
- c) Ser miembro de un núcleo de cinco personas con no menos de un año en la zona de comerciante informal.
- d) Llenar un formato con todas las especificaciones de sus datos personales como nombre, dirección, edad, labor que realiza, etcétera.

Luego de cumplir estos requisitos podrá recibir un préstamo, como incentivo de la Caja Municipal, para desarrollar sus proyectos.

En cuanto a los créditos prendarios, es el principal servicio que brinda la CMCPL; es el único que legalmente puede operar en el país.

Este tipo de créditos satisfacen necesidades económicas de suma urgencia, por cuanto quienes lo solicitan los obtienen a la sola presentación de una prenda de valor y de su documento de identidad.

Los requisitos para ello, son: libreta electoral o carnet de extranjería para los visitantes de exterior, dejar en calidad de prenda alhajas de oro o plata, asimismo, piedras preciosas o perlas cultivadas.-

La cotización es la más alta del mercado y puede pagar el monto del préstamo en 30 ó 60 días. Es bueno recordar que cada préstamo tiene derecho a dos amortizaciones.

Para rescatar las prendas, el cliente deberá pagar el préstamo en su integridad. De cancelar el crédito antes de su vencimiento, el cliente tendrá derecho a devolución de intereses por los días de anticipo; empero cancelar el crédito después de su vencimiento, estará sujeto al pago de su capital, intereses y mora respectiva.

Actualmente, también se presta dinero a la presentación de objetos en prenda de valor que no sean necesariamente joyas, alhajas de oro, plata, piedras finas o perlas cultivadas, sino con la garantía de artefactos eléctricos. Para esto tiene que cumplir con los siguientes requerimientos:

- a) Presentar un documento de identidad.
- b) Dejar en prenda el o los artefactos con sus respectivas facturas completas y canceladas.
- c) La Caja les prestará el 60% del valor de la tasación.

d) Se podrá cancelar el monto recibido por el solicitante en un plazo máximo de 60 días, o de lo contrario en 30 días.

e) Tendrá derecho a realizar dos amortizaciones para sanear su deuda y rescatar el artefacto.

Crédito a pequeños industriales

Los pequeños industriales también son beneficiados por los créditos solidarios siempre y cuando presenten proyectos de factibilidad que garanticen resultados óptimos.

Al pequeño industrial, que tiene un proyecto de una industria de alcances cortos pero productivos y lucrativos, se le ayuda en la constitución de dicha empresa siempre que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Una solicitud de préstamos exponiendo las razones de su pedido.
- b) Contrato de alquiler del establecimiento o título de propiedad.
- c) El registro industrial.
- d) Apertura de libreta de ahorros.
- e) Declaración jurada de bienes.
- f) Fotocopia de documentos personales.

Crédito contra las remuneraciones

Debido a la gran demanda en lo que respecta a las líneas de créditos, se ha abierto una destinada al trabajador que tenga que cubrir una necesidad de manera inmediata. Teniéndose como punto de partida lo expuesto, se estableció una línea de crédito contra las remuneraciones, para aquellos trabajadores que laboren, ya sea en la actividad pública o privada y puedan solicitar el crédito.

Para ser beneficiario se deberá contar con la presentación de la boleta de pago, y de una carta aval del lugar donde trabaja, comprometiéndose de manera inmediata la empresa empleadora al descuento respectivo por planilla, en caso de que no cancele su deuda en el plazo pactado con la Caja Municipal.

Asimismo, este documento respaldará el crédito otorgado, señalándose la cantidad de haber mensual que el deudor recibe por sus servicios prestados, no debiendo superar el crédito a la suma recibida mensualmente por el prestatario.

La documentación a presentar es:

- a) La boleta de pago.
- b) Carta aval de la empresa.
- c) Declaración jurada de bienes.
- d) Firma de un pagaré.
- e) Una tercera persona que se constituya como garante.

Crédito al Sector Municipal

Por medio de este servicio, la Caja Municipal brinda créditos a los empleados de los concejos municipales distritales de Lima.

Para el otorgamiento de este crédito se deberá presentar la Resolución, de Alcaldía que autorice el descuento por planilla a los trabajadores que desean recibir este beneficio, indicando en una relación el apellido y los nombres, condición laboral, cargo que ocupan, año de ingreso o años laborados, y el haber que se percibe.

La presentación de documentos es la base para el otorgamiento del crédito, y son:

- Documentos personales del trabajador,
- Formatos y solicitud de crédito,
- Declaración de bienes, y
- Autorización de descuento por planillas.

La forma de pago es en diez cuotas descontadas mensualmente, que incluye la amortización, el interés, gastos de seguro de los prestatarios, etcétera.

Desarrollo económico-financiero

El desarrollo de la CMCP, durante el ejercicio 86-87, puso de manifiesto su preocupación en lograr una mayor captación de fondos que permita un adecuado nivel de crédito acorde con sus crecientes necesidades financieras.

Así, veamos los principales rubros en que la CMCP ha tenido una importante superación:

a) Colocaciones:

1. Colocaciones Prendarias. Que constituyen la principal actividad, y están orientadas a satisfacer los requerimientos financieros de personas naturales con un trámite ágil, obteniéndose liquidez inmediata.

2. Colocaciones solidarias. La CMCP, en convenios paralelos con diversos organismos (UNICEF, OIT, Ministerio de Trabajo), inició a fines de 1985 una valiosa experiencia en el otorgamiento de créditos al sector informal.

b) Operaciones Interbancarias.

Mediante estas operaciones se colocan en instituciones financieras, fondos líquidos que las entidades municipales encargan en calidad de depósitos a plazo.

c) Red de Agencias.

A fines de 1986, la CMCP, amplía sus agencias llamadas Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, a zonas populares, como son: Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, Huáscar, Independencia y Huaycán.

Actualmente las cajas municipales de ahorro y crédito, "Son personas jurídicas de derecho público, constituyendo empresas municipales de los concejos provinciales dotadas de autonomía administrativa, económica y financiera.

3) Colegio de Abogados de Lima

Si bien con antecedentes desde 1726, época en la cual se forma una hermandad de abogados para fines de ayuda mutua, dicha corporación se funda tan sólo por Real Cédula de 31 de julio de 1804, y empieza a operar poco tiempo después. Lo hace con el lema -que hasta ahora conserva- que dice así: *Ora-bunt causas mulius*, y con el nombre de Ilustre Colegio de Abogados de Lima.

Fue tan sólo en 1893, que se autoriza el funcionamiento de Colegios de Abogados en todas las capitales de los distritos judiciales en los cuales se encuentra dividido el país, estableciéndose que todos estos colegios profesionales, actualmente con consagración constitucional, tendrían idéntica estructura y fines que el colegio matriz de Lima.

En 1910, por ley expresa, se crea la colegiación obligatoria, como requisito para el ejercicio de la profesión. La ley 1376 señaló que los colegios de abogados de toda la República, tendrían como características y funciones las siguientes:

- i) Son instituciones oficiales, o como hoy siguiendo a SAYAGÜES LASO se diría, entidades públicas no estatales.
- ii) Se mantienen con las cuotas de sus miembros, donaciones y rentas de sus bienes propios.
- iii) Es obligatoria la afiliación a ellos, cuando en la capital de la provincia existan más de doce (12) abogados en ejercicio.
- iv) Lo anterior lleva a la matrícula obligatoria, de acuerdo al libro y numeración correlativa que al respecto se haga. En el Colegio de Abogados de Lima, la numeración colegiada excede actualmente el número de 16 mil, de los cuales tan sólo el 50% se encuentran hábiles (el resto ha fallecido, se encuentran jubilados, etc.).
- v) El Colegio ejerce medidas disciplinarias, en torno al ejercicio de la profesión.
- vi) Entre sus principales deberes, se cuentan:
 - Mantener una academia de práctica forense, para brindar estudios a los alumnos de las facultades de derecho, complementarios de los estudios académicos, y con incidencia en la praxis judicial;
 - Cuidar de la ética profesional, para lo cual aprueba y vigila el cumplimiento del Código de Ética Profesional;
 - Se pronuncia sobre los temas de actualidad que tienen que ver con la profesión y el desarrollo institu-

cional del país, y en relación con la vigencia y mantenimiento del orden jurídico;

- Pretende, por los medios adecuados, reformar y poner al día la legislación nacional;
- Absuelve consultas, que generalmente le hacen entidades del Estado o personas o empresas del sector privado;
- Ejerce la función arbitral;
- Cuida de los honorarios profesionales, para lo cual aprueba y actualiza periódicamente la Tabla de Honorarios Mínimos, que se observa en la administración pública, en los estrados judiciales y en los litigios sobre honorarios profesionales;
- Mantiene consultorios jurídicos gratuitos, para los sectores de población más necesitados.

En cuanto a su organización, el Colegio de Abogados tiene la siguiente estructura:

- a) Junta General, que está compuesta por la totalidad de los miembros de la Orden, y que se reúne en forma esporádica, y no menos de dos veces al año.
- b) Junta Directiva, que es verdaderamente el eje activo de la corporación; está presidida por el Decano del Colegio, al cual siguen al Diputado Segundo, etcétera.
- c) Tribunal de Honor.
- d) Comisiones; las hay de muy diversa calidad y cantidad; en realidad hay tantas comisiones como temas o problemas jurídicos existen; las hay de carácter permanente y las hay de carácter especial o *ad-hoc*.

IV. El Sector Público de la Economía

La presencia del Estado en la economía se aprecia desde el siglo pasado, cuando en forma aislada y en casos muy concretos, el Estado interviene como accionista de alguna entidad comercial o toma a su cargo cierta responsabilidad en alguna empresa. Esto, por cierto, es independiente a su intervención en lo que clásicamente se conoce como los servicios públicos, pero que en cierta extensión resultan conectados con el aparato económico, como es el caso de las aduanas, que el Estado peruano administró desde un principio (siglo XIX).

Pero en fin, con las excepciones que nunca faltan, la presencia del Estado es prácticamente nula en el siglo XIX. En el siglo XX se nota hasta 1930 cierta participación -como es el caso de la creación de la Corporación de Vapores de 1904- y de ahí en adelante podemos hacer la división siguiente:

- a) Hasta 1930.
- b) De 1930 a 1968.
- c) De 1968 a 1991.

d) De 1991 en adelante.

Aclarando un poco este esquema, diremos lo siguiente: hasta 1930 la intervención del Estado en la economía es casi nula, como ya se ha anotado. Sin embargo, a partir de 1930 empieza cierta intervención, como consecuencia de la gran crisis de la bolsa del año 1929, que tuvo honda repercusión en nuestro continente, y que no sólo trastornó las economías latinoamericanas, sino que también arrasó gran cantidad de gobiernos, gran parte de ellos dictatoriales o dependientes del capital norteamericano. A partir de 1930 se crean varios bancos estatales y algunas inversiones considerables, sobre todo en el campo siderúrgico. En 1963, con el régimen que adviene ese año, se aumenta la intervención del Estado, acorde con los vientos que por entonces recorrían todos nuestros países. Pero es en 1968, con la llegada del gobierno militar, que duraría doce años, que empieza un crecimiento vertiginoso del sector público de la economía, lo que dura, aproximadamente hasta 1980, en que vuelto el país a la normalidad constitucional, se empieza a cuestionar un Estado que aparece sobredimensionado. Sin embargo, por vez primera en 1981 se crea un gran marco general de ordenamiento jurídico de la actividad empresarial del Estado con el Decreto Legislativo núm. 216, el que posteriormente ha sido remplazado por el vigente, sancionado neja ley 24948. Finalmente, señalemos que el actual gobierno ha dictado el Decreto legislativo núm. 674 con el cual se ha dado inicio formal al proceso de privatización de las empresas públicas. Esto se encuentra recién en sus inicios y no se pueden adelantar resultados por el momento.

A fin de graficar mejor lo expuesto, veamos algunos datos:

Hasta el año de 1969 la administración pública contemplaba la existencia de 6 bancos estatales y 12 empresas públicas. En 1978 existían en el Perú 177 empresas públicas, las cuales estaban distribuidas por sectores de la siguiente manera:

Banca, finanzas y seguros (20); petróleo, minería y metalurgia, pesca (42); comercialización (10); Industria básica y manufacturera (21); defensa (3); industrias manufactureras de apoyo social (20); energía, puertos, aeropuertos y comunicaciones (8); servicios (11), y otras actividades de radiodifusión, información e investigación (42).

Estas 177 empresas, a través de las cuales se desarrollaba la actividad empresarial del Estado, se dividen de la siguiente manera:

- I. Empresas con régimen especial, con participación del 100% por parte del estado: 53.
- II. Empresas del régimen privado, también con participación del 100% por parte del Estado: 65.
- III. Empresas de régimen privado, con participación del Estado entre el 50% y 49%: 28.
- IV. Empresas con participación del Estado en menos del 50%: 31.

Sin embargo, el gran crecimiento de las empresas públicas es a partir de 1968, y hasta 1980. No obstante, durante este periodo (1968-1980) en el cual se llega a un número de 177 empresas (aun cuando otros estimados las colocan en un número superior a 200), no existe ninguna reglamentación general sobre ellas. Es decir, algunas empresas son estatales porque fueron creadas por ley expresa, otras porque se compraron o expropiaron, otras en fin porque así fueron concebidas por decreto supremo, o estatutos especiales. Dicho en otras palabras, a nivel normativo no existía un marco general que fijase atribuciones, el número de su Directorio, sus facultades y limitaciones, así como la legislación que les es aplicable. Esto en parte es explicable por cuanto no existía una filosofía definida en cuanto a la empresa pública, lo que se demuestra en la falencia que años después demostraron.

Fue tan sólo la Constitución de 1979 la que fijó, por vez primera, el marco empresarial del Estado, y con posterioridad, en 1981, se dio el Decreto Legislativo núm. 216, que regula por vez primera el marco legal de esta actividad. Veamos algunos aspectos constitucionales.

En el art. 112 de la Constitución, se reconoce la existencia de la empresa estatal. Las finalidades de ella están señaladas en el art. 113 que establece:

"El Estado ejerce su actividad empresarial con el fin de promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos de desarrollo".

Tradicionalmente, en una economía liberal, la empresa pública está destinada tan sólo a prestar servicios públicos y a realizar aquellas inversiones que por su magnitud, alto costo o baja tasa de rendimiento no llevaría a cabo el sector privado.

Tales eran los casos de la inmensa mayoría de empresas públicas existentes antes de 1968, y también la concepción que tenía la derogada Constitución de 1933 y que ahora han sido superadas. Las finalidades que le asigna el art. 113 en el sentido de "promover la economía del país" y "alcanzar los objetivos de desarrollo", permiten instaurar empresas de esta naturaleza en cualquier actividad que los planes nacionales consideren indispensable.

Esto dependerá, en última instancia, de los planes y programas del grupo político que detente el gobierno.

Sin embargo, dispersas normas de la Constitución de 1979 permiten corroborar que la mayoría constituyente, no tenía especial predilección por las empresas públicas.

Así, en todo lo que es explotación de recursos naturales se rompe el monopolio que se había asignado al Estado con las leyes dadas por el gobierno militar; también se rompe el control estatal sobre la comercialización internacional, según el art. 117. En relación a esto último, si bien el mismo artículo prevé limitaciones que la ley determina por "razones de interés social y de desarrollo del país", está en la práctica eliminado por mandato constitucional el monopolio de la comercialización de materias primas y de buena parte de la importación de insumos.

En lo referente al capital extranjero invertido directamente, la legislación deberá ser especialmente cuidadosa respecto a la normación del libre comercio internacional, a fin de controlar eventuales abusos.

Se ha sostenido que el Estado no puede establecer monopolios por interés social nacional, en la medida que en el artículo que los prohíbe, no se ha exceptuado al Estado.

Consideramos que esta interpretación es equivocada porque de acuerdo al art. 114: "Por causa de interés social o seguridad nacional, la ley puede reservar para el Estado actividades productivas o de servicios". A nuestro juicio, según esta norma así se puede establecer monopolios estatales por interés social o seguridad nacional.

Finalmente, el art. 144 establece: "La ley especifica las normas de organización, funcionamiento, control y evaluación de las empresas del Estado".

Por Decreto Legislativo N° 216 del 12 de junio de 1981, el Gobierno promulgó la Ley de Actividad Empresarial del Estado que clasifica a las empresas bajo las cuales actúa el Estado en cuatro tipos:

1. **Empresas de Derecho Público.** Dice sobre ellas el artículo 7° del referido Decreto Legislativo: "Las empresas de derecho público son personas jurídicas de derecho público, regidas por su ley de creación, a quienes especial y expresamente, se les asigne este *status*".
Cualquiera que sea la forma jurídica otorgada, tiene el carácter de empresa de derecho público aquella que goce de atribuciones propias de la Administración Pública o de imperio, características del derecho público.
2. **Empresas estatales de derecho privado.** Están definidas en el artículo 8°:
"Las empresas estatales de derecho privado son personas jurídicas de derecho privado, constitui-

das originalmente o reorganizadas como tales, cuyo capital pertenece totalmente al Estado. Sólo pueden adoptar la forma de sociedades anónimas".

3. *Las empresas de economía mixta.* Están definidas en el artículo 9° del Decreto Legislativo 216: "Las empresas de economía mixta son personas jurídicas de derecho privado que sólo pueden adoptar la forma de sociedades anónimas, en las cuales el Estado participa asociado con terceros en los capitales y en la dirección de la sociedad. En ellas, el Estado tiene una participación accionaria mayoritaria que le garantiza el control absoluto de las decisiones de toda índole en los órganos de gobierno de la sociedad; o, tiene una participación accionaria menor, con un límite mínimo del 20% del capital social, pero goza de capacidad determinante conferida por los estatutos sociales. El Reglamento precisará los alcances de la capacidad determinante del Estado".
4. *El accionariado del Estado.* Está tratado en el art. 10° del Decreto Legislativo:
"El accionariado del Estado está constituido por la participación del Estado en personas jurídicas de derecho privado, en las cuales no se reúnen las características para ser tipificadas como empresas de economía mixta". Adicionalmente, el Decreto Legislativo trae algunas normas importantes:

Los planes nacionales de desarrollo tendrán un capítulo especial sobre la actividad empresarial del Estado y constituyen instrumentos de cumplimiento obligatorio para la formulación de los planes operativos de cada una de las empresas en que el Estado tenga el control absoluto de las decisiones (arts. 12° y 13° del Decreto Legislativo, que naturalmente responden al mandato del art. 111° de la Constitución del Estado).

Las empresas de derecho público y las estatales de derecho privado quedan sometidas al Reglamento de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas para los efectos consiguientes previstos en dicha norma y según los límites que establece la Ley Anual de Presupuesto.

Las empresas de derecho público y las estatales de derecho privado quedan sujetas al sistema de control externo posterior ejercitado por la Contraloría General, mediante los mecanismos allí señalados. Las otras formas empresariales tendrán sistemas internos y externos de auditoría señalados por la Junta General de la Empresa o por su Directorio. En general, las empresas de derecho público, las estatales de derecho privado y las de economía mixta, son dirigidas por los más altos niveles del Poder Ejecutivo (Ministro del sector correspondiente y Presidente de la República), con diversas formas de intermediación que en las empresas de derecho público y en las de economía mixta están

fijadas en sus estatutos, y que en las estatales de derecho privado son el nombramiento de la Junta de Accionistas por el Ministro correspondiente, y del Directorio y el Presidente de la empresa, con la aprobación del Presidente de la República.

Los trabajadores de todas estas empresas se regirán por el régimen laboral de la actividad privada, salvo aquellas que tengan un sistema distinto. En la actualidad, el marco legal de la actividad empresarial del Estado es la Ley 24948, de 5 de diciembre de 1988, que ha derogado el Decreto Legislativo N° 216, al que acabamos de hacer referencia.

La nueva ley enmarca la actividad empresarial del Estado en siete campos que señala taxativamente.

Consecuentemente, el Estado sólo en las siete actividades designadas expresamente por la Ley puede asumir actividad empresarial.

La actividad financiera, junto con la de seguros, está comprendida expresamente.

La Ley 24948, al señalar fines y objetivos, establece que regula la actividad empresarial del Estado en lo relativo a su "ámbito, organización, funcionamiento, régimen económico y financiero, régimen laboral, evaluación y relaciones con los diversos niveles de gobierno y sistemas administrativos".

Precisa, también, los principios que deben guiar su actividad. Entre ellos, y en lo referente a la actividad financiera, los siguientes:

- Fortalecer el pluralismo económico.
- Garantizar una adecuada articulación sectorial y régimen del aparato productivo.
- Promover el ahorro interno y garantizar la asignación de los recursos financieros en función de los planes nacionales de desarrollo.

El organismo rector central es la Corporación Nacional Financiera (CONAFI).

La Ley 24948 crea este organismo. Se limita a darle su denominación (CONAFI) y a establecer la obligación del Poder Ejecutivo de remitir al Congreso dentro de los 30 días hábiles de su publicación, el proyecto de Ley que norme su organización y funciones.

Al señalar los campos en los que el Estado desarrolla su actividad empresarial, dispone que esta delimitación "no implica la reserva exclusiva de las actividades económicas en su favor, salvo que se señale expresamente por Ley"; esto es, que no puede ser monopolizado por el Estado ninguno de los campos económicos en los cuales puede desarrollar su actividad empresarial, y que requiere de ley expresa que autorice la exclusividad.

El Estado puede desarrollar su actuación en el ámbito empresarial, adoptando cuatro formas, establecidas ya desde el régimen anterior del Decreto Legislativo 216:

- Empresas de derecho público.
- Empresas del Estado de derecho privado.
- Empresas de economía mixta.
- Accionariado del Estado.

Las empresas de derecho público y las empresas de derecho privado se rigen por el principio de legalidad. Esto es que necesariamente deben crearse por ley. El Poder Ejecutivo carece de facultad para crearlas. Las empresas de derecho público tienen los atributos - "gozan" dice la ley- propios de la administración pública.

Las empresas de derecho privado son las constituidas originalmente o reorganizadas como sociedades anónimas, y su capital pertenece totalmente al Estado. El Estado es el único accionista. No existe la pluralidad que se requiere para constituir la persona jurídica de la sociedad.

Por tanto, la Ley al atribuirle el *status* de sociedad anónima, utiliza una ficción jurídica.

En las empresas de economía mixta el Estado -persona jurídica de derecho privado- participa asociado con tercero en los capitales y en la dirección de la sociedad, con una participación accionaria mayoritaria, directa o indirecta, y, consecuentemente, tiene el control de todas las decisiones en los órganos de gobierno de la sociedad.

Cuando es minoritaria la participación del Estado en el accionariado de la sociedad, con acciones de propiedad del Estado, directa o indirecta, se configura el Accionariado del Estado.

Esta modalidad no califica a la empresa como "Empresa del Estado" y, por mandato expreso, no está sujeta a lo dispuesto por la Ley 24948; requiere autorización previa del CONADE; y está sujeta a evaluación, antes y después de la inversión.

Sin embargo, son numerosos los casos en los que la Ley 24948, establece normas que regulan la situación jurídica del accionariado del estado.

El plan de la actividad empresarial del Estado; la definición de las prelación en la asignación de recursos; las transferencias y aportes de recursos del Gobierno Central al Sistema Empresarial del Estado, los aprueba el Consejo de Ministros y, asimismo, los informes de evaluación de la gestión empresarial que efectúa CONADE y CONAFI.

Organismos rectores centrales del sistema de la actividad empresarial del Estado son la Corporación

Nacional de Desarrollo (CONADE), que se rige de acuerdo a los dispositivos vigentes y, los de la Ley 24948, y la Corporación Nacional Financiera (CONAFI), creada por esta ley.

En la Ley de la Actividad Empresarial del Estado, aparte del dispositivo de creación de CONAFI, sólo hay normas que en forma tangencial se refieren a este organismo, en los siguientes casos:

- Cuando establece la obligación de presentar informe de evaluación de la gestión empresarial del Consejo de Ministros y a los consejos regionales, para remitir CONAFI informes de la evaluación trimestral y anual de la actividad de las empresas regionales a que están obligadas y que integran el que deben presentar al Consejo de Ministros.
- Al definir estructuralmente el sistema empresarial del Estado señala que está constituido por:

El Consejo de Ministros;

Corporación Nacional de Desarrollo (CONADE) para las empresas no financieras; y

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) o la Corporación Nacional Financiera (CONAFI) para las empresas financieras, los conjuntos empresariales y las empresas que no conforman conjuntos.

Régimen económico, financiero y tributario

Al regular el régimen económico financiero y tributario de la actividad empresarial del Estado, como principios rectores, la ley señala:

- que los recursos financieros deben ser aplicados para lograr los objetivos aprobados en los planes de largo y mediano plazo y de las metas establecidas en los programas y presupuestos anuales de las empresas;
- que las empresas del Estado operan "con criterio de eficiencia y eficacia económica y social".
- que deben asegurar su rentabilidad económica;
- que no son sujetos de transferencia por déficit atribuibles a la gestión empresarial.

Sin embargo, faculta a las empresas con fines de servicios públicos, que "buscan una rentabilidad social o económica y social", ser sujetos de transferencia o subsidios, para cubrir los déficits, en los casos que por decisión del Gobierno, el precio del bien o servicio llegue a niveles "por debajo de un costo razonable de producción".

Los recursos financieros de la actividad empresarial del Estado se aplican para lograr los objetivos:

1. a) de los planes de mediano u largo plazo.
b) de las metas en los programas y presupuestos anuales de las empresas.

2. Por norma general, las empresas del Estado no son sujetos de transferencias para cubrir, por subsidios, por déficits presupuestales originados por su actividad. Por tanto, deben asegurar su rentabilidad.
3. Las empresas con fines de servicio público que no buscan una rentabilidad económica sino social o económica y social, deben, también, cubrir sus costos operativos con recursos propios.
4. Por excepción, y por decisión del Gobierno, el precio del bien o servicio llega a niveles por debajo de "un costo razonable de producción", pueden ser sujetos de transferencia o subsidio para cubrir los déficits.

La actividad financiera de las empresas del Estado en la Constitución y en la Ley 24948.

Recientemente, y a partir de 1990 con el cambio de Gobierno, se han dictado una serie de medidas tendientes a la privatización del aparato del Estado, lo que está solamente en sus inicios, y parece que tomará algún tiempo, pues no sólo se trata de transferir al sector privado gran parte del ineficiente aparato de empresas estatales, sino de que éstas se encuentran previamente saneadas, pues de lo contrario no podría hablarse de venta, sino de donación, que es algo muy distinto. Sobre esta base, es que se ha dictado un dispositivo legal, el Decreto Legislativo núm. 674 de 25 de septiembre de 1991, denominado de "promoción a la inversión privada en las empresas del Estado", que tiene las siguientes características básicas.

Se ha declarado de interés nacional la promoción de la inversión privada en las empresas que forman la actividad empresarial del Estado, a cuyos efectos distingue las siguientes modalidades:

- (a) La transferencia al sector privado del total o parte de las acciones o activo de las empresas del Estado.
- (b) El aumento de capital de las empresas del Estado mediante aportes de personas naturales o jurídicas de derecho privado constituidas en el Perú, o personas de derecho público o privado del extranjero.
- (c) Celebrando contratos de asociación en participación, prestación de servicios, arrendamiento, gerencia, gestión, concesión y otros similares, con el objeto de impulsar la eficiencia de las empresas del Estado.
- (d) La disposición o venta de los activos de las empresas del Estado en los casos de disolución y liquidación.

Se aclara, al final del art. 1 que, en caso que el Estado resulte minoritario, en forma directa o indirecta, se regirán exclusivamente por las disposiciones de la Ley General de Sociedades.

Los órganos promotores son dos:

- (a) La Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), y
- (b) Los comités especiales.

La COPRI ostentará las atribuciones siguientes:

- Establecer las empresas del Estado en que se aplicará alguna de las modalidades ya citadas.
- Definir la modalidad específica a emplearse en su caso.
- Aprobar previamente el Plan Promocional de la inversión privada, el mismo que será presentado por el Comité Especial respectivo.
- Ejercer las otras atribuciones que se le asignen.

Los tres primeros acuerdos deben ser ratificados por Resolución Suprema, refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro del Sector.

Los comités especiales ostentan las atribuciones siguientes:

- Elabora el Plan Promocional mencionado y solicitar a la COPRI su aprobación,
- Promover, regular, programar, dirigir, supervisar y controlar la ejecución del proceso,
- Administrar la partida que se le asigne,
- Dictar las disposiciones pertinentes y necesarias para la ejecución del proceso, y
- Ejercer las otras atribuciones que se les asigne.

La competencia de estos comités es exclusiva y excluyente.

De la transferencia de acciones. La venta de las acciones del Estado *mediante oferta pública* es a través de la Bolsa de Valores, en Rueda de Bolsa o en la Mesa de Negociaciones.

Sin embargo, la COPRI ostenta la facultad para determinar otros mecanismos de venta *mediante oferta pública*.

Las acciones no cotizadas en la Bolsa de Valores podrán inscribirse de acuerdo al procedimiento especial previsto en la Resolución CONASEV N° 059-91-FF-/91,10. Podrán asimismo transferirse a través de la Mesa de Negociaciones de la Bolsa de Valores.

La subasta pública es dirigida por el Comité Especial o por uno o varios representantes de dicho Comité. Sí se requiere, en cambio, la de un Notario Público que certifique la recepción de propuestas y las adjudicaciones de la buena pro.

De la transferencia de activos. La venta de activos, bien sean cosas o derechos, se realizará siguiendo los mecanismos antes expuestos, aplicables según su naturaleza. Cuando se trate de subasta pública el martillo, rigen las normas generales que regulan este tipo de eventos.

Destacamos que no se encuentran sujetas a las normas sobre este tipo de transferencias, las que se efectúen entre entidades estatales o empresas de propiedad total del Estado, las que se realizarán en forma directa y al valor que apruebe la COPRI.

Caso de disolución y liquidación de empresas del Estado. La norma bajo comentario establece que en el plazo de 30 días calendarios desde su publicación, el Ministerio de Economía y Finanzas establecerá mediante Decreto Supremo el procedimiento especial a seguir en este caso. En su defecto, regirá la Ley General de Sociedades.

De los aumentos de capital. La selección de los nuevos accionistas se efectuará mediante los mecanismos para la transferencia de acciones.

Contratos de Asociación en participación y otros. La celebración de estos contratos que contempla la norma, debe ser negociada directamente por el Comité Especial y aprobada por la COPRI.

Promoción de la inversión privada en los trabajadores de empresas del Estado. Cuando el Estado sea mayor accionista en la empresa, los trabajadores ostentan derecho preferencial para adquirir directamente acciones, hasta el límite del monto de sus beneficios sociales, cuando ese derecho es ejercido en forma individual, y hasta el 10% de tales acciones cuando la preferencia es ejercitada conjuntamente por un 75% de los trabajadores, cuando menos.

Pueden también adquirir los activos que se transfieran, participando en la oferta pública o negociando su adquisición directa, cuando ello sea posible.

Este derecho de preferencia para adquirir acciones y activos corresponde a los que tengan contrato de trabajo a plazo indeterminado y cuenten con más de tres meses de antigüedad.

Los empleadores de las instituciones financieras están facultados para adelantar a sus trabajadores que lo solicitan, sus indemnizaciones y su compensación por tiempo de servicios respectivos, con tal finalidad.

Cuando la transferencia de activos implique formar una o varias empresas para la prestación de servicios a la empresa en cuestión, ésta queda facultada para contratar directamente sus servicios, previa aprobación de la COPRI.

En poco menos de treinta años, el país ha pasado de un extremo a otro. A principios de 1960, se propagó la idea del Estado empresario como algo novedoso y necesario, acorde con los tiempos. Bajo esa nueva filosofía se hicieron algunos aportes importantes, entre los cuales cabe destacar la creación, en 1966, del Banco de la Nación, que sustituía a la Caja de Depósitos y Consignaciones -ente privado que hacía las veces de Banco de Estado. Esto se aceleró en 1968, con la llegada del gobierno militar, en donde de 20 empresas se pasó a casi 200.

Toda esta situación se empezó a cuestionar seriamente en 1980, por el inmenso caudal de pérdidas que tenían las empresas públicas, y en 1982 se diseñó una política de venta de algunas de ellas, reducción de otras, y desaparición de las consideradas innecesarias; el mismo plan contemplaba la posibilidad de un buen número de empresas en manos del Estado. Lamentablemente, esto no se llevó a la práctica, en parte por no estar la opinión pública preparada para ello, en parte por estar absorbido el gobierno en otro tipo de problemas, y en parte por la oposición que a tal medida hicieron los partidos de la oposición que aún cuando no tenían mayoría en las Cámaras, influenciaban en la opinión pública. Todo esto, que era manejable a la altura de 1983 y 1984, cambió totalmente en 1985, con la llegada al poder del Partido Aprista, con el presidente Alan García Pérez. Este gobierno implantó una política populista, de subsidios, de halago a las grandes mayorías, de precios artificiales, de manera tal que lo que era manejable en 1984, se volvió incontrolable cuando el Apra dejó el poder en 1990. Los vicios de las empresas públicas (falta de autonomía, excesiva rotación de sus directorios, ausencia de política empresarial, excesiva dependencia de las autoridades políticas, utilización de ellas como armas de favor político, etc.) se agudizaron e hicieron que empezaran a tener grandes pérdidas que comprometían la economía nacional. Se hizo pues patente el fracaso de la empresa pública, por el desgobierno y despilfarro del periodo 1985-1990. Esto ha hecho posible el anuncio y la aceptación de la reducción drástica del aparato empresarial del Estado, hasta hacerlo casi desaparecer. Hemos llegado pues al otro extremo del que se partió y que existía antes de 1960. Estimamos que el intento que se quiere hacer no es recomendable. Si bien es cierto que no se puede descartar a la empresa pública por una de las modalidades a que la condujo el poder político, es que consideramos excesivo el afán actualmente existente de hacer desaparecer prácticamente a la empresa pública, dentro de un liberalismo desorbitado. Con todo, el proceso recién se

encuentra en sus inicios, y es posible la existencia de ajustes en contraste con la realidad.

Apéndice

Se transcribe, a continuación, las empresas estatales identificadas, con anterioridad a 1990. El número, a la fecha, sigue en sustancia siendo el mismo.

I. Empresas de Derecho Público

1. Corporación Nacional de Desarrollo (CONADE)
2. Banco de la Nación
3. Banco Agrario del Perú
4. Banco Industrial del Perú
5. Banco Minero del Perú
6. Banco de la Vivienda del Perú
7. Banco de Desarrollo Amazónico
8. Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA)
9. Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL)
10. Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa (SEDAPAR)
11. Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Trujillo (SEDAPAT)
12. Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI)
13. Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE)
14. Industrias Militares del Perú (INDUMIL)
15. Empresa Pública de Certificaciones Pesqueras del Perú (CERPER)
16. Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Tumbes (SEDATUMBES)
17. Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Piura (SEDAPIURA)
18. Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Lambayeque (SEDALMBAYEQUE)
19. Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Loreto (SEDALORETO)
20. Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Cuzco (SEDACUZCO)

II. Empresas de Derecho Privado

1. Empresa Pública de Electricidad del Perú S.A. (ELECTROPERU)
2. Petróleos del Perú S.A. (PETROPERU)
3. Petrolera Transoceánica S.A.
4. Empresa Minera del Perú S.A. (MINERO PERU)
5. Empresa Minera del Centro del Perú S.A. (CENTROMINPERU)
6. CENTROMIN PERU Inc. Ltda. SA.
7. Empresa Minera del Hierro del Perú S.A. (HIERROPERU)

9. Agencia Naviera San Nicolás S.A.

10. Empresa Minera Especial Tintaya S.A.

10. Minero Perú Comercial S.A. (MINPECO)
11. MINPECOUSA Inc.
12. IMNPECO UK Ltd.
13. Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (CO-FIDE)
14. Inversiones COFIDE S.A.
15. Empresa Siderúrgica del Perú S.A. (SIDERPERU)
16. Sociedad Paramonga Ltda. S.A.
17. La Papelera Peruana S.A.
18. Compañía Celulósica y Papelera del Norte S.A.
19. Cemento Yura S.A.
20. Cemento Sur S.A.
21. Empresa para el Desarrollo y Explotación de la Palma Aceitera (ENDEPALMA)
22. Empresa Promotora del Carbón (PROCARBON)
23. Empresa Promotora Bayóvar S.A. (PROBAYO-VAR)
24. Empresa de Transporte Aéreo del Perú S.A. (AEROPERU)
25. Artesanías del Perú S.A.
26. Compresoras Andinas S.A. (COMPASA)
27. Química del Pacífico S.A. (QUIMPAC)
28. Fertilizantes Sintéticos S.A. (FERTIZA)
29. Empresa Nacional Pesquera S.A. (PESCA PERU)
30. Empresa Peruana de Servicios Pesqueros S.A. (EPSEP)
31. Empresa Nacional de Telecomunicaciones del Perú S.A. (ENTEL PERU)
32. Servicios Industriales de la Marina S.A. (SIMA PERU)
33. Industria Aeronáutica del Perú S.A. (INDAER PERU)
34. Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU)
35. Compañía Peruana de Vapores S.A. (CPV)
36. Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A. (CORPAC)
37. Empresa Nacional de Transporte Urbano del Perú S.A. (ENATRUPERU)
38. Empresa Nacional de Ferrocarriles S.A. (ENAFERPERU)
39. Empresa Nacional de Turismo S.A. (ENTUR PERU)
40. Empresa Nacional de Tabaco S.A. (ENATA)
41. Empresa de la Sal (EMSAL)
42. Empresa del Alcohol Industrial S.A.
43. Empresa Nacional de la Coca S.A. (ENACO)
44. Empresa Estatal Industrial Cachimayo S.A. (INCA)

45. Empresa Comercializadora del Arroz S.A. (ECASA)
46. Empresa de Comercialización de Productos Pecuarios S.A. (EMCOPESA)
47. Empresa de Mercado Mayoristas S.A. (EMMSA)
48. Empresa Ganadera Amazonas S.A. (EGASA)
49. Compañía de Negociaciones Mobiliarias e Inmobiliarias S.A. (CONEMINSA)
50. Banco de Materiales
51. Empresa de Cine, Radio y Televisión Peruana S.A. (RIP)
52. Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A. (EDITORIA PERU)
53. Agencia Peruana de Noticias y Publicidad S.A. (ANDINA)
54. Compañía Minera San Juan de Lucanas S.A.
55. Compañía Minera Condestable S.A.
56. Propiedad Minas Justa S.A.
57. Agencia Portuaria San Juan S.A.
58. Servicios Transmar S.A.
59. ELECTRO ORIENTE
60. ELECTRO SUR OESTE
61. Empresa Peruana de Apuestas Deportivas S.A. (EPADESA)

III. Empresas Mixtas

1. Banco Continental
2. Banco Ñor Perú (CONTINORTE)
3. Banco de los Andes
4. Financiera San Pedro S.A.
5. Almacenera Continental S.A.
6. CONTIDATA S.A.
7. Conturismo S.A.
8. Inversiones Continental S.A.
9. Banco Popular del Perú
10. PERUINVEST, Compañía de Fomento e Inversiones S.A.
11. Compañía Orrantia S.A.
12. Almacenes Generales de Depósito S.A. (KOL-KANDINA)
13. Compañía de Transportes Especializados S.A. (CITESA)
14. Distribuidora de Materiales S.A.
15. Compañía de Inversiones Populares S.A.
16. Empresa de Comercialización de Servicios de Cómputo S.A. (computo S.A.)
17. Negocios de Distribución S.A.
18. Compañía de Transportes Locales S.A.
19. Banco Internacional del Perú (INTERBANC)
20. Financiera Peruana S.A. (INTERFIP)
21. Internacional de Inmuebles S.A.

23. Empresa Servicios Internacionales S.A. (INTER-SERV)
24. Banco Central Hipotecario del Perú
25. Banco Peruano de los Constructores (BANPECO)
26. Popular y Porvenir, Compañía de Seguros S.A.
27. Reaseguradora Peruana S.Á.
28. ELECTROLIMA S.A.
29. Compañía Peruana de Teléfonos S.A. (CPT)
30. Fábrica de Equipos de Telefonía S.A. (FETSA)
31. Cementos Lima S.A.
32. Cemento Andino S.A.
33. Cemento Norte Pcsamayo S.A.
34. Motores Diesel Andino S.A. (MODASA)
35. MORAVECO S.A.
36. Manufacturas Nylos S.A.(MANYLSA)
37. Compañía Peruana de Gas S.A. (SOLGAS)
38. Reactivos Nacionales S.A. (RENASA)
38. Consultores Mineros Metalúrgicos S.A. (COMMSA)
39. Industrias Navales S.A.
40. Compañía Pesquera Estrella del Perú S.A. (COPEP)
41. Ampollas Farmacéuticas
42. Tractores Andinos (TASA)
43. ELECTRO NORTE S.A.
44. ELECTRO CENTRO S.A.
45. Empresa Regional de Servicio Público de Electrificación del Norte Medio
46. Empresa Regional de Servicio Público de Electrificación del Sur Medio
47. Empresa Regional de Servicio Público de Electrificación del Sur Oeste
48. Industrias Navales S.A.
49. Representantes y Gestión Empresarial
50. SURMEBAN
51. Procesamiento Callao S.A. (PROCASA)
52. Servicios de Pagos y Encargos Diversos (SER PESA)
53. Almacena

IV. Empresas con Participación Estatal

1. Bayer Industrial S.A.
2. Compañía de Minas Buenaventura S.A.
3. Industria Maderera del oriente S.A. (IMOSA)
4. Forestal Amazonas S.A. (FASA)
5. Aceros del Perú S.A. (ADESUR)
6. Fundición Andina del Perú S.A. (FUNAPER)
7. Nuevas Inversiones S.A. (NISA)
8. Sindicato de Inversiones y Administración S.A. (SIA)
9. SOGEWIESE Leasing S.A.

11. Banco Arabe Latinoamericano (ARLABANK)
12. Banco Eurolatinoamericano (EULABANK)
13. Banco Exterior de los Andes y España (ÉXTE BANDES)
14. Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLA-DEX)
15. Helicoidales y Tubos Compañía Anónima (HELITUBCA)
16. Radio Panamericana S.A.
17. Productos de Alambre y Derivados S.A. (PROLANSA)
18. Refractarios Peruanos S.A.(REPSA)
19. Compañía Minera Magistral S.A.
19. Barrenas Sandvick Andina S.A.
- 20; Industrial Textil Piura S.A.
21. Fabricantes Técnicos Asociados S.A. (FTA)
22. Lima Caucho S.A.
23. Compañía Peruana de Seguros de Crédito a la Exportación (SECREX)

V. Régimen del personal

El personal que trabaja en el Sector Público, tuvo siempre una legislación especial. Luego de diversos esfuerzos parciales y en lo fundamental inorgánicos, se dictó la Ley 11377, en 1950, que por vez primera articuló sobre la base de sólidos principios, el denominado "Servicio Civil del Estado". Sin embargo, en la década del 60 de este siglo, con el crecimiento del Estado y sobre todo con su intervención en áreas antes vedadas al sector público (por ejemplo, empresas industriales, bancos de fomento, etc.) se dio a estas entidades, en lo que a su personal se refiere, el régimen del sector privado, cuyo punto de partida es la Ley 4916, de año 1924. Dé esta suerte, a las alturas de 1980, el personal que laboraba para el Sector Público en cualesquiera de sus modalidades (empresas mixtas, empresas estatales de derecho privado, etc.) se regía por dos tipos de legislación: unos estaban sujetos a la ley laboral del sector privado, y otros a la denominada ley del servicio civil. Esta situación permanece hasta ahora, con la salvedad de que en 1986, el Decreto Legislativo núm. 276 introdujo un nuevo ordenamiento, cuyos lineamientos generales expondremos más adelante. Con todo, debemos retener la idea siguiente: y es que este nuevo dispositivo es tan sólo, como su nombre lo indica, una ley de bases, que contiene los lineamientos esenciales de las obligaciones y derechos de la carrera administrativa, permitiéndose que cada sector, de acuerdo a sus particularidades, añada o haga las precisiones

que correspondan (así, para sólo mencionar dos ejemplos conocidos, mencionemos la ley de situación militar y el estatuto y escalafón del servicio diplomático).

El Decreto Legislativo N° 276 aprueba la "Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del Sector Público". Vamos a comentar sus antecedentes, su contenido y sus alcances.

Antecedentes

A lo largo de más de tres décadas de vigencia de la Ley 11377, pero de limitada aplicación por diversas razones, se ha intentado varias veces modificarla o reemplazarla por otra ley, en atención a avances de orden doctrinario y técnico en el sistema de personal.

El primer proyecto se elaboró en 1963 y se envió al Congreso de entonces; luego fue revisado y se hicieron algunas modificaciones sin que tal proyecto prosperase en el Parlamento.

En 1973, la ex-Oficina Nacional de Administración de Personal (HORA), formuló un nuevo proyecto y su Reglamento.

En 1974, se creó el Instituto Nacional de Administración Pública (INAPTO) y se le asignó la misión de elaborar un nuevo proyecto de ley de la carrera administrativa, en armonía con los lineamientos precisados en esa época, en los que cabe mencionar lo señalado para el Sistema de Personal: "crear y desarrollar las condiciones necesarias para lograr la mayor valoración y el mejor desempeño de la función pública, actuando sobre el personal en servicio, motivando el ingreso de personal idóneo y asegurando la identificación y plena participación de los funcionarios públicos en la realización de las políticas y objetivos en beneficio de la colectividad".

Promulgada la Constitución de 1979, se acordó adecuar las disposiciones contenidas en el capítulo referente a la *Función Pública* y con tal objeto el INAPTO fue encargado de formular un proyecto, el cual se puso en conocimiento de las reparticiones públicas en octubre de 1982, el que luego de diversos análisis y modificaciones, fue promulgado por el Poder Ejecutivo.

Análisis

Como premisa evidente cabe relevar, que la nueva Ley - como lo iremos comprobando-, reproduce y consolida los principios y las normas esenciales ya consagradas desde el 29 de mayo de 1950 con la dación de la Ley 11377, Ley Orgánica Matriz o Estatuto del Personal Civil del Estado, y también con los que el INAP desde 1974 había planteado.

A manera de cuestión previa, es ilustrativo recordar algunos párrafos referentes a la parte *Considerativa* del histórico *Estatuto y Escalafón del Servicio Civil* (Ley 11377), por su permanente vigencia y solidez. Ahí tenemos:

"Que, es deber del Estado garantizar la *estabilidad* en sus cargos al personal civil que presta servicios en la administración pública;

"Que, en tal virtud, se hace indispensable crear la *carrera administrativa*, estableciendo la forma de ingreso a ella, las pautas a que deben sujetarse los ascensos y promociones y, a su vez, las sanciones a que se hagan acreedores los que infrinjan las disposiciones reglamentarias;

"Que, dentro de nuestro régimen democrático, todos los ciudadanos deben tener iguales *oportunidades* para el desempeño de la función pública y mejorar dentro de ella a base exclusivamente de la capacidad e idoneidad expuestas en el trabajo;

"Que, a fin de que la carrera civil administrativa asuma el rol que le corresponde en el reajuste social y económico del país, como una de las más importantes fuerzas propulsoras de su engrandecimiento, se hace urgente y de vital necesidad dictar el *estatuto y escalafón del servicio civil*, que encauce justicieramente la actividad de los empleados públicos, precisando sus derechos y obligaciones".

El vigente Decreto Legislativo 276, materia de este comentario, tiene también un *Considerando* principista:

"Que la carrera administrativa es una institución social que permite a los ciudadanos ejercer el derecho y el deber de brindar sus servicios a la nación, asegurando el desarrollo espiritual, moral, económico y material del servidor público, a base de méritos y calificaciones en el desempeño de sus funciones y dentro de una estructura uniforme de grupos ocupacionales y de niveles".

Este enunciado y los principios y garantías consagradas en la Constitución vigente en materia de trabajo y función pública, resultan fuente permanente de inspiración para el análisis que se realice del ya mencionado Decreto Legislativo 276: el cual cuenta con 56 artículos, contenidos en un Título Preliminar, dos títulos, con once capítulos y once disposiciones complementarias, transitorias y finales.

Descripción de la estructura normativa

1. Carrera administrativa

a. **Concepto.** Conjunto de principios, normas y procesos, que regulan el ingreso, derechos y deberes de los servidores públicos estables.

b. **Objetivo.** Incorporar personal idóneo, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover

su realización personal, en el desempeño del servicio público.

c. **Expresión.** Es una estructura que permite la ubicación de los servidores públicos, según calificaciones y Méritos.

d. **Principios.** Igualdad de oportunidades; estabilidad; garantía de nivel adquirido; retribución justa y equitativa, regulada por un Sistema Único Homologado. La administración pública constituye una sola institución para la carrera; el **Sistema Único de Remuneraciones**, planificación de necesidades de personal en función del servicio y del presupuesto.

2. A quiénes comprende la carrera

A. **No están comprendidos** en la carrera administrativa, pero sí en las disposiciones de la presente Ley en lo que les sea aplicable:

- a) Servidores públicos contratados.
- b) Funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza.

B. **No están comprendidos** en norma alguna de la presente Ley:

- a) Los miembros de las fuerzas armadas y policiales.
- b) Trabajadores de las empresas del estado o sociedades de economía mixta, sujetos a régimen especial.

3. Deberes de los servidores públicos

- a) Cumplir el servicio público buscando el desarrollo del país y considerando que trasciende los periodos de Gobierno;
- b) Supeditar el interés particular al interés común y a los deberes del servicio;
- c) Constituir un grupo calificado y en permanente superación;
- d) Desarrollar sus funciones con honestidad, eficiencia, laboriosidad y vocación de servicio, y
- e) Conducirse con dignidad en el desempeño del cargo y en su vida social.

De la Carrera Administrativa

1. Estructura

a. Grupos ocupacionales

- I. Grupo Profesional (Título o Grado Académico).
- II. Grupo Técnico (Formación superior incompleta o capacitación tecnológica o experiencia técnica reconocida).
- III. Grupo Auxiliar (Instrucción secundaria o experiencia o calificación ocupacional).

b. Niveles: 14

- I. Los cargos no forman parte de la carrera administrativa.

II. A cada nivel corresponde un conjunto de cargos, que le son compatibles dentro de la estructura organizacional.

2 Factores para la progresión sucesiva en los niveles

- a) Estudios de formación general y de capacitación específica o experiencia reconocida.
- b) Méritos o experiencia reconocida.
- c) Tiempo de permanencia en el nivel.

3. Del ingreso

a) Requisitos

- I. Ser ciudadano peruano en ejercicio.
- II. Buena conducta y salud acreditada.
- III. Reunir atributos del respectivo grupo ocupacional.
- IV. Aprobado en Concurso de Admisión.
- V. Otros que señale la ley.
- b) El ingreso será por el nivel inicial de cada grupo ocupacional. Las vacantes se establecen en el presupuesto de cada entidad.
- c) El servidor de carrera designado para desempeñar cargo político o de confianza tiene derecho a retornar a su grupo ocupacional y nivel de carrera, al concluir la designación.
- d) La contratación de un servidor para realizar tareas administrativas permanentes, no puede renovarse por más de tres años consecutivos, salvo los servicios temporales. Vencido el plazo, el servidor podrá ingresar a la carrera administrativa, previa evaluación, con derecho a acumular dicho tiempo de servicios para sus beneficios sociales.

4. Del ascenso

- a) Se produce mediante promoción al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo Concurso de Méritos.
- b) Anualmente, cada entidad podrá realizar hasta dos concursos para ascenso, sobre la base de las vacantes disponibles.
- c) Cada entidad debe establecer programas de capacitación para cada nivel y para mejorar el servicio e impulsar el ascenso.
- d) Periódica y técnicamente, deben evaluarse los méritos y el desempeño en el cargo para la calificación del servidor.
- e) El cambio de grupo ocupacional, no puede producirse a nivel inferior al alcanzado, salvo consentimiento expreso.

5. De las Obligaciones, Prohibiciones y Derechos

- a) **Obligaciones:** Cumplir el servicio público; cuidar los intereses y recursos públicos; puntualidad; eficiencia y capacitación ocupacional; buen trato

y lealtad a todos; reserva en los asuntos de tal naturaleza; informar de actos delictivos e inmorales; declaración jurada de bienes y rentas.

- b) **Prohibiciones:** Hacer actividades distintas al cargo salvo docencia; retribuciones indebidas; política partidaria; opinión sobre asuntos del Estado salvo autorización; contratos con su entidad directa o indirectamente; y las demás que señale la ley.

- c) **Derechos:** (Irrenunciables, todo pacto en contrario es nulo): Carrera Pública en base al mérito y sin discriminación; estabilidad; remuneración; vacaciones de 30 días acumulables a dos periodos; permisos y licencias; préstamos administrativos; reincorporación a la carrera; ejercer docencia universitaria; menciones; distinciones y condecoraciones; reclamar; acumular como tiempo de servicios cuatro años de estudios universitarios; no traslado a otra entidad sin consentimiento; sindicación; huelga; pensión; otros que señale la ley.

6. Del régimen disciplinario

- a) Responsabilidad: civil, penal y administrativa.
- b) Sanciones por faltas disciplinarias.

I. Amonestación,

II. Suspensión hasta por 30 días,

III. Cese temporal hasta por 12 meses, y

IV. Destitución.

- c) Los descuentos por tardanzas y faltas no tienen naturaleza disciplinaria y no eximen de la debida sanción.

d) Los grados de sanción corresponden a la magnitud de las faltas según su menor o mayor gravedad; su aplicación no será necesariamente correlativa ni automática; la falta es más grave cuanto más alto es el nivel del servidor; debe contemplarse en cada caso la naturaleza de la infracción y los antecedentes del servidor; la reincidencia es agravante.

e) Faltas que pueden sancionarse con cese temporal o destitución previo proceso: Incumplimiento de normas de la presente Ley y Reglamento; resistencia reiterada a las órdenes funcionales; violencia, indisciplina y faltamiento de palabra; negligencia; impedir el servicio público; utilización o disposición de los bienes de la entidad en beneficio propio; embriaguez o drogadicción; abuso de autoridad, prevaricato, lucro; daños materiales a los bienes del Estado; inmoralidad; inasistencia injustificada (más de 3 días consecutivos, más de 5 días no consecutivos en 30 días, más de 15 días no consecutivos en 180 días).

f) Destitución automática por condena judicial por delito doloso.

g) La destitución impide el reingreso en 3 años por lomenos.

h) Rehabilitación por sanciones administrativas.

- i) Comisiones institucionales de procesos administrativos disciplinarios.
 - j) Recursos contra sanciones.
7. *Del término de la carrera*

- a) Fallecimiento; renuncia, cese definitivo o destitución.
 - b) Causas: para el cese definitivo, límite de 70 años; pérdida de nacionalidad; incapacidad permanente; o ineficiencia o ineptitud comprobadas.
8. *El Tribunal del Servicio Civil*

A. Se encarga como última instancia administrativa, de:

- a) Reclamaciones individuales de los funcionarios y servicios públicos de carrera, contra resoluciones declarativas de pensiones, sanciones de cese definitivo, cese temporal, o destitución.
- b) Recursos de revisión presentados por los sindicatos reconocidos, contra resoluciones sobre incumplimiento o interpretación de disposiciones legales, resoluciones administrativas o laudos arbitrales.
- c) Recurso extraordinario de revisión, contra resoluciones de los consejos regionales que se aparten de la jurisdicción obligatoria.

B. Características del Tribunal del Servicio Civil:

Es autónomo; tiene una o más Salas de tres vocales cada una; el Presidente de cada Sala tiene un periodo de 2 años; los vocales son nombrados por 4 años renovables; no están sometidos a mandato imperativo; son inamovibles; a dedicación exclusiva; y tienen rango, prerrogativas, remuneraciones e incompatibilidades de los vocales de Corte Superior.

C. Las **resoluciones** del Tribunal del Servicio Civil son definitivas y no son susceptibles de recurso alguno en la vía administrativa. Pueden ser **impugnadas** por el interesado o por el Estado en la vía judicial por el llamado procedimiento **Contencioso-Administrativo**.

D. Las Resoluciones que interpretan en forma genérica constituyen precedente obligatorio.

E. En las regiones funcionarán los **consejos regionales** del servicio civil integrados por: un representante del Poder Judicial, un representante del Ministerio Público, dos representantes del Poder Ejecutivo, y un delegado de las entidades sindicales de servidores públicos.

Sus resoluciones pueden ser impugnadas al Tribunal o en lo Contencioso-Administrativo.

Del Sistema Unico de Remuneraciones

1. Principios

- a) Universalidad.
- b) Base técnica.

- d) Relación Directa con la Carrera Administrativa.
- e) Adecuada Compensación Económica.
- f) La Administración Pública constituye una sola institución.

2. Prohibiciones

- a) No se puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerativo; inclusive en las empresas de propiedad directa o indirecta del Estado.
- b) Es incompatible la percepción simultánea de remuneraciones y pensión por servicios prestados al Estado. La excepción es por función educativa.

3. Remuneración

Se compone de :

- a) Haber básico,
- b) Bonificaciones, y
- c) Beneficios diversos.

4. Haber básico

- a) De Funcionarios: de acuerdo al cargo.
 - b) De servidores: de acuerdo al nivel de carrera.
- En ambos casos es el mismo para cada cargo y nivel.

El Haber Básico:

Se regula anualmente como un porcentaje de la URP (Unidad Remunerativa Pública).

La URP sea fijada por Decreto Supremo y actualizada periódicamente.

El reajuste de la URP conlleva la actualización de los haberes básicos y de las bonificaciones referidas a ellos.

5. Bonificaciones

- a) **Personal:** 5% de Haber Básico por quinquenio.
- b) **Familiar:** Se fija anualmente por Decreto Supremo.
- c) **Diferencia:** (no aplicable a Funcionarios).

Responsabilidad directiva y condiciones de trabajo.

6. Beneficios

- a) Asignación por cumplir 25 y 30 años de servicios (dos o tres remuneraciones mensuales totales, respectivamente).
- b) Aguinaldos por fiestas patrias y navidad, se fijan por Decreto Supremo cada año.
- c) Compensación por tiempo de servicios.

- I. Menos de 20 años: 50% del Haber Básico.
- II. 20 o más años: Un Haber Básico.

En caso de cese y posterior reingreso, la cantidad pagada surte efecto cancelatorio.

7. Otras normas

Las entidades públicas están prohibidas de negociar con sus servidores, directamente o a través de sus organismos sindicales, condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el Sistema Unico de Remuneraciones. Es nula toda estipulación en contrario.

Ningún Sistema de Remuneraciones de Servidores Públicos, podrá establecerse sobre la base de utilizar como patrón de reajuste otro concepto que no sea la *Unidad Remunerativa Pública (URP)*.

Disposiciones complementarias, transitorias y finales

1. Primera

- a) Los funcionarios y servidores de carrera, siguen regidos por sus leyes específicas, en cuanto a su régimen de carrera.
- b) Dichos funcionarios y servidores no podrán tener otro tipo de remuneraciones que los señalados en el Decreto Legislativo N° 276. **Anualmente**, por Decreto Supremo se regularán las remuneraciones correspondiente a cada carrera específica.
- c) Los obreros al servicio del Estado se rigen por sus normas pertinentes.

2. Segunda

Los actuales servidores públicos se incorporarán gradualmente a la carrera, teniendo en cuenta:

- a) Títulos adquiridos.
- b) Estudios realizados.
- c) Experiencia reconocida.
- d) Evaluación de la actividad laboral.
- e) Cargo que desempeña.
- f) Tiempo de servicios al Estado.

3. Tercera

- a) Las remuneraciones actuales se adecuarán a los dispuesto en la presente Ley de manera gradual y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.
- b) Los nuevos haberes básicos se constituirán adicionando progresivamente las actuales: Remuneración Básica, la Remuneración Transitoria pensionable y todos los actuales conceptos remunerativos en actual aplicación.

4. Cuarta

a) Todos los sistemas remunerativos actuales, establecidos por Ley, que utilizan como patrón de reajuste el Sueldo Mínimo, la Unidad de Referencia u otro similar, se adecuarán al Sistema Unico de Remuneraciones a través de la equivalencia de los niveles de carrera o la equivalencia de cargo de funcionarios.

b) Los actuales sistemas remunerativos no establecidos por Ley quedan sujetos automáticamente a los niveles del Sistema Unico.

5. Quinta

Las instituciones públicas con personal comprendido en el régimen laboral de la actividad privada (Ley 4916) podrán ser incorporados progresivamente al régimen de Carrera Administrativa y Sistema Unico de Remuneraciones.

6. Sexta

Las normas que regulan la situación de los funcionarios públicos se darán por Decreto Supremo.

7. Séptima

a) Está conformada por:

- I. Representante del Presidente del Consejo de Ministros, que la preside.
- II. Representantes del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio.
- III. Representante del Ministerio de Justicia.
- IV. Representante del Ministro de Trabajo y Promoción Social.

c) Funciones:

- I. Proponer las normas.
 - II. Supervisar los procesos de incorporación a la carrera administrativa y la adecuación de remuneraciones.
- d) Facultad: Solicitar informes a las dependencias de la administración pública, que deben proporcionarlas bajo responsabilidad.

8. Octava

El INAP es el organismo encargado de coordinar y hacer seguimiento a las acciones encaminadas al cumplimiento integral de la presente Ley y queda facultado para:

- a) Proponer las normas complementarias para organizar y actualizar el Registro Nacional de Funcionarios y Servidores Públicos.
- b) Otorgar calificaciones de reconocimiento de estudios no escolarizados y de experiencia técnica.
- c) Otras pertinentes técnicamente.

VI. E1 control de la administración

Existen, como se sabe, diversas formas de controlar la administración. Así, en sentido amplio, el Parlamento puede servir de instrumento de control de la administración, pero esto lo hace en forma muy esporádica y de manera general. No existe en el Perú un control propiamente parlamentario, salvo el que éste ejerce sobre su propia administración. Tampoco existe un órgano calificado, como el Consejo de Estado francés, dedicado en concreto, a la jurisdicción administrativa, o como aún se le llama, contencioso-administrativo. Por el contrario, ha sido tradicional en el Perú, como en gran parte de la América Latina, el control judicial de la administración, con lo cual se quiere decir que siempre en última instancia todo acto o decisión administrativa puede ser cuestionado ante el Poder Judicial, de acuerdo a las normas vigentes en el Código de Procedimientos Civiles. También es cierto que a través de los instrumentos protectores de los derechos fundamentales (*habeas corpus* y amparo) se puede ejercitar una suerte de control sobre la administración, pero esto sólo lo es de manera indirecta, en la medida que se afectan los derechos fundamentales (que lo demuestra bajo el número de amparos existentes en este ámbito y declarados fundados). Por otro lado, un sector importante del Ministerio Público, órgano constitucional autónomo, ha instaurado una dependencia denominada como "Defensoría del Pueblo", que recibe quejas de los administrados y las tramita, pero no llega propiamente a niveles jurisdiccionales, sino en todo caso de recomendación o agilización, y eventualmente de demanda ante la autoridad judicial, si considerase que existe alguna irregularidad grave. Pero, en términos generales, el control de la administración se da, en lo fundamental, ante el Poder Judicial. Sin embargo, a fin de poder recurrir ante el Poder Judicial es necesario agotar la vía administrativa, esto es, los recursos que cada sector de la administración pública estima por conveniente recorrer, antes de crear estado en determinada situación. Esta reclamación, resuelta por funcionarios debidamente capacitados, es simple y en general se da en doble instancia, con lo cual el interesado puede recurrir a la vía judicial. Pero es importante señalar que dentro de la estructura del Sector Público existen determinados organismos, con carácter decisorio, conformados por letrados y que tienen una importante tarea en la solución de conflictos, como la experiencia de los últimos años lo demuestra. Así, y adelantando un ejemplo, existe el Tribunal Fiscal, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas,

compuesto por abogados tributaristas, y que resuelve en última instancia los reclamos contra las acotaciones tributarias que hace la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, y que tiene una trayectoria acreditada, como lo demuestra el hecho de que tan sólo el 10% de sus decisiones pasa al Poder Judicial en revisión. Y así sucesivamente. Conviene pues hacer una breve referencia a los principales órganos de control interno de la administración, no sin antes señalar que en la actualidad, y desde 1967, existe el Reglamento General de Procedimientos Administrativos, que es norma general que se aplica, allí donde no existen normas procesales específicas, y que siempre actúan en forma supletoria.

La jurisdicción administrativa

Uno de los principios más importantes que garantizan la efectiva existencia de un Estado de Derecho, es la facultad que tiene el ciudadano para reclamar ante el abuso o el exceso del poder administrador. Tal principio está consagrado expresamente en el artículo 240° de la Constitución que dice "Las acciones contencioso-administrativas se interponen contra cualquier acto o resolución de la administración que causa estado. La Ley regula su ejercicio. Precisa los casos en que las cortes superiores conocen en primera instancia y la Corte Suprema en primera y segunda y última instancia". Este procedimiento no está aún reglamentado, motivo por el cual lo contencioso-administrativo se regula todavía por el cauce ordinario previsto en el Código de Procedimientos Civiles.

Como se aprecia, es la impugnación judicial de un acto administrativo que "causa estado", es decir, que dicho acto, previo un procedimiento administrativo, esté definitivamente terminado en el campo administrativo, sea Gobierno, Región o Municipalidad.

La jurisdicción administrativa nació en Francia después de la Revolución y, gradualmente, se ha ido extendiendo por el mundo, habiendo adquirido una jerarquía notable en todos los países democráticos.

Para que un reclamo iniciado por un particular, en la administración pública, pueda plantearlo posteriormente ante el Poder Judicial, debe cumplirse previamente, con los siguientes requisitos:

- a) Que el acto administrativo o la resolución, **cause estado**, es decir que ya no pueda interponerse ningún otro recurso administrativo impugnatorio y por ende se haya agotado dicha vía;
- b) Que se inicie la acción ante la **autoridad judicial competente**, según el caso o la jerarquía del funcionario u organismo que hubiese conocido el asunto y dictado la resolución correspondiente;

- d) La existencia de un expediente administrativo, y
- e) Que no **haya prescrito**, con arreglo a Ley.

En la legislación comparada, hay dos sistemas para encarar y resolver los asuntos contencioso-administrativos.

El sistema francés o especializado, en el cual existe un organismo especial independiente y de alto nivel, encargado de atender y resolver los reclamos contra las decisiones del Poder Administrativo: *Es el Consejo de Estado*. Colombia, en Latinoamérica, ha adoptado el sistema francés.

El otro sistema es el adoptado en el Perú, donde el Poder Judicial con sus instancias, tiene conocimiento y resuelve las causas de la materia como ya se indicó. En 1969, cuando el Gobierno Militar reorganizó el Poder Judicial, en virtud de la ley 18060, se introdujo un cambio notable estableciéndose en la Corte Suprema de Justicia, una tercera Sala denominada de "Asuntos Contencioso-Administrativos, laboral y Derecho Público en general". Sin embargo, el experimento duró poco, pues fue prontamente derogado, y las materias administrativas han pasado a ser conocidas por Salas y Tribunales Convencionales.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 14605 fija como *condictio nine qua non* para la sustentación del recurso contencioso-administrativo (en la vía judicial), que se haya vencido el plazo de 30 días útiles, sin haberse resuelto administrativamente.

Este mismo dispositivo, dispone que "los jueces no deben admitir la impugnación de resoluciones administrativas de carácter particular, que hayan dictado las autoridades competentes, sino después de agotados los recursos jerárquicos expresamente preestablecidos y a instancia de parte interesada, bajo la responsabilidad del Juez".

En cuanto a la competencia de los jueces para la iniciación del recurso o demanda contra el Estado, se dispone, como regla general, que se ventile en la vía ordinaria ante el Juez de Primera Instancia en lo Civil, que esté de turno. Sin embargo, hay algunas resoluciones administrativas, que tienen un tratamiento especial. Así por ejemplo, las resoluciones del Contralor General de la República, son impugnadas directamente ante la Corte Suprema. Lo mismo sucede con las que expiden los tribunales de Aduanas y Fiscal.

En síntesis, en el Perú, actualmente, no hay jurisdicción especial contencioso-administrativo, sino "competencia" de la misma, dentro de la jurisdicción común.

La defensa judicial del Estado

Cuando alguna de las dependencias u organismos del Estado es demandado judicialmente; o cuando el Estado es quien tiene que plantear una acción judicial, necesariamente debe recurrir a un Abogado.

Hasta hace algunos años, el Estado tenía a su servicio a un profesional que se denominaba "Abogado Fiscal".

Posteriormente, se creó el cargo de "Procurador General de la República". Pero como las actividades judiciales del Estado aumentaron notablemente, ha sido necesario constituir toda una organización que se denomina la "Defensa Judicial del Estado".

La ley 17537 de 25 de marzo de 1969, determina las atribuciones y responsabilidades de los procuradores públicos, indicando que tienen plena representación del Estado y ejercitan su defensa en todos los procesos y procedimientos.

Actualmente existe todo un equipo de abogados rentados, que tienen a su cargo la acción judicial en los diferentes sectores de la administración pública. El conjunto de estos funcionarios constituyen el "Consejo de Defensa Judicial del Estado".

Conforme a lo dispuesto en el artículo 11° (Ley 17537), el Estado solamente puede ser *demandado* ante los jueces de la capital de la república.

La norma bajo comentario agrega que para demandar y/o formular denuncias judiciales a nombre del Estado, es necesario la expedición previa de una Resolución Suprema autoritativa. Si el Estado es el *demandante* puede iniciar la acción en la capital de la provincia que corresponda, sea directamente o por intermedio de un abogado *ad-hoc*.

El Tribunal Fiscal

Según lo establece su propio reglamento, este importante organismo dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, tiene por misión resolver en última instancia administrativa, las reclamaciones en materia tributaria y municipal, excepto los derechos de aduana.

El Tribunal Fiscal está conformado por cinco vocales, quienes eligen de su seno al Presidente por un periodo de tres años.

Los nombra el Poder Ejecutivo, escogiendo a personas de reconocida solvencia moral y versación tributaria y legal.

Los fallos del Tribunal no pueden impugnarse en la vía administrativa, pero sí ante el Poder Judicial; debiendo recurrir en revisión ante la Corte Suprema.

El Tribunal de Aduanas

Conforme está señalado en su propio Reglamento de Organización y Funciones, este importante organismo también dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, tiene como misión resolver y revisar en última instancia administrativa las reclamaciones derivadas de la aplicación de las normas legales en materia aduanera.

Está compuesto de cinco (5) vocales, designados por el Gobierno, debiendo escogerse entre personas de reconocida solvencia moral y versación en el campo aduanero y legal.

El Presidente es elegido por sus miembros y por una duración de tres años.

Hay recursos de queja ante el Ministerio de Economía u Finanzas, en los casos en que el Tribunal no resuelve un expediente, sin causa justificada, dentro de los 180 días útiles de haberse iniciado.

Las resoluciones del Tribunal no pueden ser impugnadas en la vía administrativa, pero sí pueden ser contradichas en la vía judicial, recurriendo en revisión ante la Corte Suprema.

Los Juzgados Administrativos de Tránsito

Los Juzgados Administrativos de Tránsito, dependen del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Intervienen en los accidentes de tránsito, choques de vehículos, etc.; pero no tienen la facultad de fallo; pues como dispone el artículo 359° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los jueces de tránsito "procurarán conciliar a los intereses en las reclamaciones sobre daños materiales provenientes de los accidentes de tránsito".

Si no lo consigue, las acciones que puedan derivarse serán del conocimiento del fuero común.

El Consejo de Minería

La jurisdicción administrativa en asuntos mineros, corresponde a su más alto nivel dentro de la administración pública, al **Consejo de Minería**.

Entre sus atribuciones, son las más importantes:

- a) Conocer y resolver en última instancia administrativa, los recursos de revisión que se formulen.
- b) Resolver sobre los daños y perjuicios que se reclamen en la vía administrativa, así como los recursos de queja.
- c) Absolver las consultas que le formulen los órganos del Sector Público nacional.
- d) Uniformar la jurisprudencia administrativa en materia minera.

El Consejo de Minería está compuesto de cinco miembros, quienes ejercen el cargo por cinco años (tres abogados y dos ingenieros de minas o geólogos). De su seno se eligen anualmente al Presidente. El nombramiento se hace por Resolución Suprema, debiendo recaer en personas de reconocida solvencia moral y experiencia profesional en el campo minero. Desempeñan su cargo a tiempo completo y dedicación exclusiva. Sus resoluciones, solamente son impugnables por la vía judicial.

Nota bibliográfica

Los únicos panoramas recientes en materia administrativa son los siguientes: Alberto RUÍZ EL-DREDGE, *Manual de Derecho Administrativo*, Lima, 1991, 380 pp. (trae aspectos de doctrina general, con pocas referencias al caso peruano); Fortunato SÁNCHEZ RAMÍREZ, *Diccionario de Administración Pública y Derecho Administrativo*, 2 tomos, Lima, 1991, 890 pp.; Marino MONTENEGRO, *Derecho Administrativo*, 2 tomos, Lima, 1986, 940 pp.; Humberto NUÑEZ BORJA, *Breve tratado de Derecho Administrativo del Perú*, 2 tomos, Arequipa, 1971-1972, 900 pp., (no obstante estar atrasado por razones de la fecha de su publicación, es el mejor trabajo de conjunto que se ha publicado últimamente). Legislación general puede verse en *Administración Pública*, Editorial Normas Legales, 2 tomos, Trujillo, 1988, 640 pp. Hemos seguido y en parte glosado diversos textos de actualidad que nos han sido necesarios: para la primera parte, el J. BASA-DRE, *Historia de la República del Perú*, Editorial Universitaria, Lima, 1983, tomo I y VI y Alberto WAGNER DE REYNA, *Los límites del Perú*, Editorial Universitaria, Lima, 1960, 200 pp. Luego, en su orden, Víctor GARCÍA TOMA, *Estado y regionalización*, Lima, 1990, 180 pp.; y Alan GARCÍA PÉREZ, *La revolución regional*, Lima, 1990, 210 pp.; Augusto ALVAREZ R., *Empresas estatales y privatización*, Editorial Apoyo, Lima, 1991, 220 pp.; Pedro PATRON FAURA y Pedro PATRON BEDOYA, *Nuevo derecho administrativo en el Perú*, Lima, 1990, 315 pp.; AA.VV. *Las empresas públicas en el Perú*, Carlos ZUZUNAGA FLORES, editor, Lima, 1985, 280 pp.; *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*, núm. 31, 1989 (monográfico, dedicado a la actividad empresarial del Estado). Igualmente F.J. EGUIGUREN, *La Constitución de 1979 y sus problemas de aplicación*, Lima, 1978 (varios autores), 850 pp.; así como ensayos de Juan José MONTEVERDE (sobre empresas públicas) Walter RIVERA (sobre municipalidades) y Roxana ROCHA (sobre la Caja Municipal de Crédito Popu-

lar de Ahorro Municipal de Lima). Sobre la abogacía y el Colegio de Abogados de Lima, el folleto *Legislación del Abogado*, varias ediciones, editado por dicha entidad, 150 pp.

Para un panorama general; cf. Pedro FLORES POLO, *Diccionario jurídico fundamental*, Lima, 1980, 4 tomos.

Nota del autor de 1995

El presente trabajo concluido a fines de 1991, refleja la realidad administrativa del Perú a esa fecha, pero para efectos prácticos se extiende hasta fines de 1993. En diciembre de dicho año, se promulga una nueva Constitución política que entra en vigencia en el mes de enero de 1994, consolida tendencias que venían de atrás y posibilita el desarrollo de esas y otras medidas complementarias.

Por tanto, hay que dejar establecido que el marco normativo fundamental cambia en 1993 con la nueva Carta de ese año. Sin embargo, cabe hacer algunas precisiones.

Cuando este trabajo fue concluido, estaba en vigor la Constitución de 1979, la cual fue remplazada por la vigente de 1993, como ya se indicó. Esta Constitución es formalmente nueva, pero en la práctica es una copia en más del 65% de la Carta anterior. Aún más, la característica diferenciadora entre una constitución y otra, salvo algunos detalles, es la relativa al régimen económico. En la de 1979 existía un amplio margen para el desarrollo del Estado de bienestar, si bien con importantes concesiones al aspecto privado de la economía, que la hacían un texto bastante ambiguo. La nueva Constitución por el contrario, refleja una normatividad económica neoliberal, que precisa un contenido antes ambiguo, y por otro, elimina los rasgos asistencialistas de la anterior. Esto es quizá, desde un punto de vista general, el rasgo más característico y más acentuado de la actual normatividad constitucional.

Con la llegada al poder del Presidente Fujimori, se inicio en 1991 todo un proceso de reordenamiento de la economía ya apuntado en el trabajo, que debería a la larga conducir a un nuevo rediseño de la actividad económica del Estado. Todo este proceso, no concluye todavía, pero presenta ciertos aspectos que conviene recalcar:

a) En primer lugar, la banca estatal y sobre todo la banca estatal de fomento, ha desaparecido, si bien existe la idea de remplazar los numerosos bancos estatales desaparecidos y actualmente en liquidación, por uno sólo:

b) Las empresas del Estado han sido reducidas en un ochenta por ciento; queda en debate la subsistencia de algunas; las demás han sido liquidadas o privatizadas, esto es, trasladadas mediante un complejo proceso de venta, a inversionistas privados que las han reflatado y las mantienen operativas dentro de un nuevo marco de referencia.

Acorde con lo anterior, se han dado dos puntos importantes:

a) Liberalización del mercado, lo que conlleva eliminación de trabas o barreras aduaneras, con lo cual permiten el ingreso de bienes y servicios extranjeros sin contrapisa alguna; y

b) Las relaciones entre el capital y el trabajo, las antaño conflictivas relaciones laborales, han sido desplazadas de su centro de decisión; ahora el Estado a través de su Ministerio de Trabajo casi no interviene; las partes, de común acuerdo, resuelven los aspectos más importantes que surgen entre ellas. Esto dentro de un marco global de disminución del rol de las administraciones públicas.

En cuanto a la distribución territorial mencionada en la primera parte, ha habido un cambio aparente. Por un lado, se ha vuelto al régimen de departamentos que antes existía, si bien los departamentos sólo tienen importancia como referente geográfico, pero se mantiene, en forma etérea, el régimen de las regiones. Sin embargo, éstas están intervenidas por el Gobierno central manejadas por éste. Si bien el articulado constitucional es ambiguo y aparentemente regionalista, en sus actos de Gobierno se muestra centralista y marcadamente autoritario.

Para los cambios jurídicos recientes; cf. Domingo GARCÍA BELAÚNDE y Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, *La Constitución peruana de 1993*, edit. Grijley, Lima, 1994, 338 pp. y Raúl CHAÑAME ORBE, *Diccionario jurídico moderno*, Edit. San Marcos, Lima, 1995, 516 pp. (con importantes referencias a la legislación reciente).

Lima, septiembre de 1995.