

Unidad en el Procedimiento de toda la Administración

Por Antonio Valdez Calle (1)

Los Municipios constituyen lo que en doctrina se denomina gobierno local o administración local.

¿Qué debemos entender por administración local?

Rafael Entrena Cuesta dice: "Aquél sector de la administración pública integrado por los entes públicos menores de carácter territorial".

Esta definición de administración local nos lleva a formular dos conclusiones:

1º.— La administración local forma parte de la administración pública y como tal está investida de las prerrogativas y también de las obligaciones que a la administración pública impone el ordenamiento jurídico. Esas prerrogativas corresponden a los entes de la administración local no con carácter originario sino derivado.

2º.— Los entes públicos menores tienen, a diferencia de los entes institucionales, carácter territorial.

Los Municipios, entes públicos menores de carácter territorial, que forman parte de la administración pública y que están investidos de las prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a la administración pública tienen también que sujetar su actividad administrativa a las normas de procedimiento que rigen para la administración pública en general.

El procedimiento administrativo, como lo define la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo Español, "es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin".

Como la administración local es un sector de la administración pública, la regulación del proceso administrativo debe ser entonces una sola, aunque, naturalmente, nada se opone a que los organismos autónomos, Sub-Sector Público Independiente y Gobiernos Locales como los denomina nuestra Ley de Presupuesto Funcional tengan sus propios reglamentos referidos únicamente a su régimen interno.

La misma Exposición de Motivos de la Ley Española explica la razón de la unidad cuando dice: "Es más conveniente, aun sacrificando a veces criterios técnicos más o menos aceptables, reunir en lo posible la compleja legislación administrativa y ofrecer a funcionarios y administrados un texto del contenido más amplio posible".

No debemos olvidar que el Estado y concretamente la administración

(1) Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Católica del Perú. Ponencia sustentada el 23 de Agosto de 1966 en el Seminario sobre Derecho Municipal realizado en el Colegio de Abogados de Lima.

tienden cada día a tomar mayor ingerencia en todas las actividades del hombre y que por razón de esa ingerencia, el ciudadano está expuesto a que se vulneren o se desconozcan sus derechos o sus legítimos intereses por exceso o por deficiente aplicación de las normas.

Surge, entonces, la imperiosa necesidad que los administrados dispongan de medios y modos para solicitar a la administración, sea central o local, el reconocimiento o el otorgamiento de derechos así como también la revocación de actos administrativos cuando con ellos se desconozcan derechos ya adquiridos, o se lesionen legítimos intereses.

El hecho de que se requieran normas generales de procedimiento, no justifica su proliferación, lo que a todas luces debe evitarse, precisamente, en aras de una mejor administración y de respeto a los derechos de los administrados quienes frente a varias normas referentes a una misma materia podrían incurrir en errores o deficiencias que la propia administración puede utilizar para desconocer derechos y beneficiarse indebidamente.

Los Municipios que no son ni constituyen ningún poder autónomo y que constitucionalmente en el Perú gozan únicamente de autonomía económica y administrativa deben también someter su actividad jurídica a la regulación de carácter general que debe dictar el Estado para todos los organismos públicos que tengan función administradora.

Los Municipios tienen sí facultad de dictar reglamentaciones de orden interno pero no es conveniente ni aceptable pensar que cada uno de los Municipios del país, como sucede en la actualidad, tengan su propio procedimiento que en la mayoría de los casos no responde a normas científicamente elaboradas.

El ideal del orden jurídico exige una ley general de procedimiento administrativo y esa ley necesariamente debe comprender el procedimiento a observarse por los Municipios quienes por su propia naturaleza, de un lado, y por falta de expresa autorización constitucional, de otro, no tienen potestad o facultad legislativa o reglamentaria suficiente que les permita desconocer las normas y procedimientos dictados sea por el Poder Legislativo o por el Poder Ejecutivo en uso de su potestad reglamentaria constitucionalmente reconocida y otorgada.

El ponente tiene la satisfacción de hacer conocer al auditorio que la Comisión que está elaborando la Ley General de Procedimiento Administrativo ha aceptado estas ideas y ha considerado como primer artículo del proyecto el siguiente:

"El Poder Ejecutivo, las entidades del Sub-Sector Público Independiente y los Gobiernos Locales ajustarán su actuación de orden administrativo a las prescripciones de esta ley".

La Comisión, no obstante las dificultades que muchas veces rodea esta trascendente y a la vez silenciosa labor de estructurar cuerpos legales, tiene ya aprobados 113 artículos y quien habla, que es también autor del borrador de trabajo que sirve de base para las discusiones de la Comisión, puede asegurar que dentro de pocas semanas habrá quedado totalmente mecanografiado el primer ante-proyecto de lo que en futuro cercano debe ser el tan ansiado instrumento que rija el procedimiento de la administración pública de la cual forman parte, como entes públicos menores de carácter territorial, los Municipios.

Legislación Administrativa y Desarrollo

Por Antonio Valdez Calle (1)

Hace pocas semanas, el Poder Ejecutivo ha promulgado el Libro de Sociedades Mercantiles del Código de Comercio. La modificación parcial del Código se ha producido después de 38 años de dictada la ley que creó la Comisión Reformadora.

Indudablemente es un hecho feliz el que se haya dictado nueva legislación sobre tan importante asunto, pero quiero resaltar el dilatado tiempo transcurrido desde que se creó la Comisión y la fecha en la que se ha promulgado la parte modificada.

El hecho que comprobamos nos permite afirmar que en el Perú, lamentablemente, no se ha tomado todavía verdadera conciencia de la necesidad de contar con un ordenamiento jurídico total y además adecuado a las necesidades de los tiempos.

Es muy plausible la preocupación que el actual Gobierno viene demostrando a este respecto no sólo al promulgar el libro de Sociedades y el reciente Código Tributario sino al haber nombrado varias comisiones encargadas de preparar nuevos cuerpos legales y de proponer modificaciones en los existentes.

Sin embargo pienso que todavía es poco lo que se hace respecto al ordenamiento jurídico integral, y muy especialmente en lo que se refiere al campo jurídico-administrativo. Citaremos algunos casos:

Nuestra Constitución requiere reajustes para adecuarla a lo que debe considerarse un estado moderno promotor del bien público.

La administración del Estado no cuenta con una ley de régimen jurídico y el único instrumento sobre este particular, la Ley de Ministros, es una ley centenaria.

Los Municipios tampoco cuentan con una ley adecuada al tiempo: La que existe se dictó hace más de 70 años y corresponde a necesidades y soluciones de esa época pero no a las actuales.

La administración pública, en la que se notan algunas mejoras en cuanto a organización, sistemas y métodos, vive sin embargo, en cuanto a procedimiento, al margen de todo tecnicismo. No hay una norma general de procedimiento administrativo que regule los derechos y los deberes de la administración y de los administrados y que garantice acierto e imparcialidad en las decisiones de carácter jurídico de la administración.

(1) Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Católica del Perú.
Exposición hecha ante el Rotary Club de Lima el 8 de setiembre de 1966.

Tampoco tenemos regulado el régimen de las entidades del Sub-Sector Público Independiente cuya proliferación es notable en los últimos 15 años y cuya importancia es innegable para una política de realizaciones.

Necesitamos también que se legisle la responsabilidad del Estado tal como lo entiende la doctrina administrativa y que se regule lo contencioso-administrativo. No es posible que todavía en el Perú sigamos considerando al Estado un ente exento de responsabilidad.

Necesitamos que se regule la contratación administrativa ya que no obstante la importancia y trascendencia que tiene la materia, siguen predominando en esa contratación los principios y normas del derecho común, muchas veces inaplicables y otras insuficientes respecto a lo administrativo. Y es, así mismo, necesario que se regulen las licitaciones públicas pues salvo para el caso de licitaciones de obras públicas, no existen para las adquisiciones que el Estado debe realizar, reglas generales de procedimiento que obliguen por igual a toda la administración y garanticen uniformidad de requisitos y formas en vez de la enorme variedad que ahora existe y que hace tan complicado a los interesados presentarse a licitaciones.

También debe regularse el procedimiento económico administrativo de la administración y dictarse una Ley de administración y contabilidad de la hacienda pública, dado que salvo las disposiciones de las leyes de Presupuesto: La Orgánica y la Anual no existen normas de carácter general debidamente tecnificadas sobre esta materia.

Se hace ineludible entonces, que se legisle sobre estas importantes materias y otras que serían largo enumerar.

Un país en proceso de desarrollo, un país que debe prestar garantías a propios y a extraños; un Estado que interviene cada día más en la actividad privada regulándola o controlándola; que debe celebrar contratos para la ejecución de obras de envergadura, no puede continuar actuando con una administración que no cuenta con todos los instrumentos legales requeridos y que muchas veces, por exceso o por defecto en el empleo de normas supletorias o en la interpretación de situaciones, vulnera legítimas expectativas y desalienta, por tanto, a los que quieren contratar con el Estado.

Tan importante como levantar grandes edificios o hacer obras públicas es levantar el edificio perenne y siempre necesario de la organización jurídica del país.

¿Qué debemos hacer para remediar esta situación?

En primer lugar, crear conciencia de la necesidad de que exista un orden jurídico integral indispensable para la paz interna del país y la tranquilidad de sus habitantes sin el que no es posible hablar de progreso y de desarrollo ni de cultura cívica.

En segundo término, es necesario que el Estado tome una iniciativa decidida, y no únicamente lírica. No debe contentarse con nombrar comisiones honoríficas sino que debe propiciar y alentar el estudio y la producción jurídico-administrativa.

El trabajo de redactar cuerpos jurídicos no es, como todavía se piensa en medios oficiales, una actividad que cualquier persona puede realizar y como un suplemento al trabajo diario y siempre como obsequio de tiempo, conocimientos y esfuerzo. La redacción de normas jurídicas requie-

re conocimientos profundos y especializados; requiere percepción de los fenómenos sociales y requiere, finalmente, como todo trabajo científico o de alta técnica, dedicación.

Así como el Estado que tiene un Ministerio de Fomento y Obras Públicas y otras entidades con cuerpos de ingenieros, arquitectos y proyectistas paga, no obstante, cuantiosas sumas por la confección de proyectos de obras públicas de diferente naturaleza, debe también destinar sumas convenientes para retribuir el trabajo de los proyectistas de la legislación.

Al Estado no se le ocurre, porque seguramente fracasaría, encomendar la confección de proyectos arquitectónicos o de estructuras, o de instalaciones electro-mecánicas, etc., a comisiones integradas por funcionarios y profesores universitarios porque no necesariamente el buen funcionario y el buen profesor pueden ser buenos proyectistas, de un lado, y de otro porque con toda razón los colegios profesionales se opondrían a que se presten servicios diferentes a los de la específica función, sin la debida retribución como lo garantiza el art. 55º de la Constitución y las normas de ética profesional.

Mientras que nuestros ingenieros y arquitectos se preocupan en estudiar y en adelantar sistemas y técnicas, etc. nuestros hombres de derecho no tienen alicientes para dedicarse al estudio y a la investigación del fenómeno jurídico-administrativo. No pueden haber especialistas, no puede haber estudiosos si es que no hay mercado para el desarrollo de esa actividad y el mercado para estos especialistas es el propio Estado a quien le corresponde con el carácter de exclusividad esta obligación y esta responsabilidad.

Se hace necesario que así como se contratan especialistas nacionales o extranjeros para proyectos de toda índole a quienes se abona honorarios dignos, también se contrate especialistas en derecho para que con el aliciente de una adecuada retribución dediquen su tiempo y su esfuerzo a materializar los cuerpos legales tan necesarios para el país.
