
La reforma administrativa en el Perú*

Jorge Danós Ordóñez

Profesor de Derecho Administrativo

en la Pontificia Universidad Católica del Perú

La Reforma del Estado en la década de los 90'.

II. La reforma de la Administración Pública: avances y metas. a) El proceso de reforma Constitucional. b) El proceso de descentralización territorial. c) La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. d) El Proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. e) El Proyecto de Ley Marco del Empleo Público. f) Las normas sobre Probidad Administrativa. g) La ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. h) Las nuevas formas de participación ciudadana. i) Creación de un nuevo Instituto de Administración Pública – INAP. j) Las nuevas Leyes del Procedimiento Administrativo General y de los Procesos Contenciosos Administrativos.

La presente ponencia tiene por objeto dar cuenta del “estado de la cuestión” del proceso de reforma de la Administración Pública en el Perú operado en los últimos años y de los problemas más acuciantes en la actualidad y medidas que deberán adoptarse en el futuro para abordarlos.

I. La reforma del Estado en la década de los 90.

Para poder brindar una visión panorámica que permita entender la situación actual de la administración pública en el Perú es indispensable remontarnos al proceso de reforma del Estado operado a partir de la década de los 90 con los inicios del gobierno del entonces electo democráticamente Ingeniero Alberto Fujimori.

El eje central de la reforma estuvo centrado en la necesidad de equilibrar las cuentas fiscales de un país que al terminar la década de los 80' padecía de una severa crisis fiscal, hiperinflación y el aislamiento del sistema financiero internacional.

En dicho contexto la reforma emprendida del Estado sintonizó plenamente con un modelo económico mundial de carácter liberal¹ que pregonizaba la reducción del aparato estatal y la apertura de los mercados a la competencia.

En lo funcional los aspectos más importantes de la reforma pueden sintetizarse en lo siguiente:

- Se aprobaron dispositivos legales con el objetivo de liberalizar mercados en los que habitualmente el Estado ejercía el monopolio o se encontraba en manos de pocos agentes económicos y sometido a fuertes distorsiones en perjuicio de los consumidores. En igual medida se desregularon actividades económicas sometidas a intensas intervenciones administrativas, la mayor parte de las veces injustificadas, con el fin de permitir su desarrollo en condiciones de competencia, reservándose para la Administración Pública un rol básicamente supervisor.
- Se transfirió al sector privado la prestación de servicios desarrollados por el Estado, principalmente los de carácter empresarial, mediante los procesos de privatización de la propiedad de empresas públicas y/o de sus activos y de otorgamiento de concesiones a empresas privadas para la prestación de actividades calificadas jurídicamente como servicios públicos y para la explotación de obras públicas de infraestructura, principalmente de transporte (puertos, aeropuertos, carreteras, etc.).
- Se acentúa el denominado “proceso de simplificación administrativa”, iniciado mediante la Ley N° 25035 aprobada en 1989 y reglamentada en 1990 que tuvo por objetivo mejorar los términos de la relación ciudadano –

* La presente es la ponencia que el autor presentó al Seminario sobre “Reforma Administrativa en Iberoamerica” organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública - INAP de España y la Agencia Española de Cooperación Internacional - AECI realizado en Cartagena de Indias – Colombia, del 23 al 26 de marzo del 2003

¹ PEASE, Henry “La Autocracia Fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso”. Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica. Lima, 2003, pg. 192, señala que la reforma del Gobierno lo colocó en la línea del documento denominado “Consenso de Washington” que propuso un conjunto de políticas de corte neoliberal que proponían una profunda reducción del aparato del Estado para concentrarlo en las funciones básicas o esenciales.



Administración Pública, mediante el establecimiento de un conjunto de principios ordenadores de la actuación de todas las entidades que conforman la administración pública: (i) presunción de veracidad (que consiste en suponer que los particulares dicen la verdad en sus declaraciones ante la Administración, sustituyendo la fiscalización previa por la posterior), (ii) la eliminación de exigencias y formalidades cuando los costos económicos que ellas impongan sobre la sociedad, excedan los beneficios que le reportan y (iii) la desconcentración de los procesos decisorios a través de una clara distinción entre los niveles de dirección y los de ejecución, de modo que los órganos de dirección se vean “liberados de todo tipo de rutinas de ejecución y de tareas de mera formalización de actos administrativos, con el objeto de que puedan concentrarse en actividades de planeamiento, supervisión, coordinación y fiscalización” (art. 9°).

- Con el objetivo de adecuar el funcionamiento de la Administración Pública al nuevo marco jurídico que redefinía el nuevo rol del Estado en la economía y potenciaba la iniciativa empresarial privada a finales de 1991 se dictó el Decreto Legislativo N° 757 denominado “Ley marco para el crecimiento de la inversión privada” que estableció medidas para eliminar las trabas o restricciones administrativas que pudieran entorpecer el desarrollo de las actividades económicas restringiendo la libre iniciativa privada y restando competitividad a las empresas, para lo cual: (i) se dispuso que todos los procedimientos administrativos iniciados a pedido de los particulares deberían ser calificados por cada entidad administrativa ya se trate como procedimientos de aprobación automática (en los que la solicitud del interesado es considerada aprobada desde el mismo momento de su presentación ante la entidad competente), o como procedimientos sujetos a evaluación previa por parte de la administración, caso este último en que de producirse el vencimiento del plazo previsto legalmente sin que las entidades hayan emitido su pronunciamiento deberían precisarse los supuestos en que operaba el silencio negativo (de modo que el particular pudiera considerar rechazada su petición e interponer los recursos correspondientes), o el silencio administrativo positivo en base al cual el interesado podía entender aprobada su solicitud al vencimiento del plazo previsto para que

administración resuelva, otorgándosele preponderancia a este último tipo de silencio; (ii) asimismo se dispuso que todas las entidades administrativas deberían aprobar cada una un Texto Único de los Procedimientos Administrativos (TUPA) a su cargo iniciados a solicitud de los interesados en el que compilara los requisitos y costos que podían exigírsele a los particulares, con el objeto de generar transparencia y predictibilidad en la actuación de la administración. La sanción en caso que una entidad incumpliera con aprobar su respectivo TUPA consistía en que los interesados estaban eximidos de requerir licencias, permisos o autorizaciones para desarrollar sus actividades, así como de realizar cualquier pago por derechos de tramitación.

En lo relativo a los aspectos de carácter organizativo y estructural la reforma del Estado emprendida durante la década de los 90 implicó la transformación de varias entidades públicas y la creación de nuevas:

- Se realizó una reforma integral de la administración tributaria del Gobierno Central, a fin de incrementar la recaudación tributaria venida a menos con el objeto de generar recursos suficientes para el cumplimiento de los compromisos financieros internacionales del Perú, con tal propósito se crearon dos entidades con carácter de organismos públicos descentralizados dotados de personalidad jurídica propia de derecho público con autonomía técnica y funcional dentro del sector economía y finanzas: la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT y ADUANAS, escindiéndolas del Ministerio de Economía y Finanzas del cual tradicionalmente habían formado parte como órganos de línea. Los ejes centrales de la reforma en las citadas entidades, que posteriormente sirvieron en alguna medida de modelo para la reforma en los demás ámbitos de la administración pública fueron los siguientes: (i) el régimen jurídico del personal de las citadas entidades fue cambiado del régimen de la función pública (“carrera administrativa”) al régimen laboral propio de la actividad privada, porque se consideró que permitía más flexibilidad en su administración y que principalmente permitía captar personal más capacitado mediante el ofrecimiento de mejores remuneraciones que las que se abonaba bajo el régimen funcional, regido constitucionalmente por un sistema rígido de homologación para

todos los trabajadores del sector público que impedía generar incentivos que estimularan el mejor desempeño; (ii) se les asignó ingresos propios de manera que los recursos otorgados no dependieran de la voluntad del tesoro público, tal es el caso de SUNAT a la que se otorgó el 2% del total de los ingresos tributarios que recaudaba; (iii) se modernizaron notablemente las técnicas, procedimientos y equipos y se procuró mejorar la capacitación del personal.

Se creó a finales de 1992 el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, como un organismo descentralizado con personalidad jurídica de derecho público dotado de autonomía técnica y presupuestal, adscrito al sector industria, con el objetivo de generar mecanismos en sede administrativa para la protección de la libre competencia², es decir para vigilar que los actores económicos actúen de conformidad con las reglas de la competencia adecuada en el mercado y prestarle protección frente a ataques contrarios al interés público. Para tal fin se le otorgaron a la citada entidad administrativa una serie de competencias en sintonía con el nuevo rol que se le asignaba al Estado en el mercado para que en lugar de sustituir a los agentes económicos interviniendo en la formulación de las conductas de las empresas privadas en el mercado, mutara su papel por otro consistente en la promoción de la competencia para lograr una eficiencia económica que redunde en beneficio de la economía en general, de las empresas y los consumidores. A la nueva entidad se le encargó administrar los procedimientos referidos a la protección de la libre competencia para sancionar las prácticas monopolísticas, controlistas y restrictivas de la libre competencia; evitar y corregir las distorsiones en la competencia en el mercado que se generen por el “dumping” y los subsidios; velar por el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y de las normas que sancionan las prácticas contra la buena fe comercial o la competencia desleal, la normalización de actividades productivas, los procedimientos concursales y conocer de las denuncias contra los actos y disposiciones de las entidades administrativas que impongan

barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado. Algunas de estas competencias implicaron la virtual “administrativización” de materias que anteriormente sólo podían ser conocidas por el Poder Judicial. Los órganos funcionales de la entidad fueron organizados en Oficinas y Comisiones, estas últimas integradas por profesionales provenientes principalmente del sector privado que prestan su concurso en las oportunidades que se reúna la respectiva comisión, creándose un Tribunal Administrativo que resuelve en segunda y última instancia administrativa los recursos formulados por los interesados contra las resoluciones de los citados órganos funcionales.

- Los procesos de privatización y de promoción de la inversión privada mediante el otorgamiento de concesiones y otras modalidades generaron la notable reducción del número de empresas del Estado heredadas de la década anterior que se encontraban la mayor parte de las veces en situación deficitaria, asimismo en consonancia con la referida reorientación del papel del Estado en la economía se crearon organismos reguladores de los servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad, saneamiento) y de las concesiones de obras públicas de infraestructura (puertos, aeropuertos, carreteras, vías ferroviarias) claramente inspirados en los modelos de los países anglosajones, con el objeto de garantizar un tratamiento técnico de la regulación y supervisión de las actividades económicas calificadas como servicios públicos, o que se desarrollan en condiciones de monopolio natural o poco competitivas y las que requieren para su desarrollo la utilización de redes e infraestructuras. Los mencionados organismos reguladores fueron creados como entidades dotadas cada una de personalidad jurídica de derecho público, con presupuesto propio y autonomía dentro del marco de la ley, actualmente adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros, porque conforme al marco constitucional peruano ninguna entidad que forma parte del Poder Ejecutivo puede depender directamente del Presidente de la República, porque se requiere que toda entidad del

2 Sobre la protección administrativa de la libre competencia ver: Luis Cases Pallares. Derecho Administrativo de la Libre competencia. Marcial Pons, Madrid 1995, pg. 52 y ss, también Jose Eugenio Soriano García Derecho Público de la Competencia. Marcial Pons. Madrid 1998 y José María Baño León Potestades administrativas y garantías de las empresas en el Derecho español de la competencia. Mc Graw Hill, Madrid 1996.



Gobierno esté adscrita a un Ministro para que sea el responsable político ante el Parlamento. No obstante tratándose de los organismos reguladores se postula su absoluta independencia orgánica respecto de las directrices políticas del Gobierno, con el objeto de neutralizar la intervención política sobre sus decisiones a fin de garantizar su autonomía técnica en el desarrollo de las competencias asignadas³.

El proceso de reforma del Estado y de la Administración Pública que se desarrolló durante la última década del siglo XX en el Perú y que hemos venido reseñando se realiza tomando como objetivo primordial la reducción del aparato del Estado como consecuencia de la reorientación operada en sus funciones. Las entidades administrativas creadas en ese período respondieron en términos generales a los parámetros de eficiencia y eficacia que normalmente demandan los ciudadanos de las entidades estatales pero se configuraron como situaciones excepcionales en el contexto general de las entidades que conforman la Administración Pública nacional o local, constituyendo verdaderos “archipiélagos” de modernidad, porque la reforma en los aspectos organizativos deliberadamente no se extendió a todas las demás entidades que forman parte de la Administración Pública generándose notorias desigualdades en el conjunto de organizaciones administrativas que se ponía de manifiesto la en la ausencia de homogeneidad en la calidad de los servicios brindados a los ciudadanos.

No se cumpliría, sin embargo, nuestro objetivo de brindar una visión panorámica del proceso de reforma operado en la década pasada en el Perú si no señalamos los aspectos que desde nuestra perspectiva académica han resultado más negativos para el funcionamiento de la Administración Pública peruana:

Se produjo un acentuado proceso de recentralización de competencias administrativas en el Gobierno Nacional, como consecuencia de la liquidación del proceso de regionalización (iniciado a finales de 1988 bajo el marco de la Constitución de 1979) a partir del autogolpe de estado del Ing. Alberto Fujimori en abril de 1992, que dispuso la supresión de los Gobiernos

Regionales entonces existentes con el objetivo señalado por ZAS FRIS⁴ “de suprimir espacios político institucionales para los grupos políticos de oposición al Gobierno”, que eran quienes precisamente lideraban los Gobiernos Regionales. No cabe duda que la corta experiencia de la existencia de los Gobiernos Regionales mereció calificativos negativos por un conjunto de problemas que excedería los propósitos de esta ponencia comentar, pero es evidente que cupo también responsabilidad de los propios Gobiernos Regionales por la mala gestión de sus estructuras administrativas, tendencia a copiar las estructuras burocráticas del Gobierno Central e intensa partidización en el acceso a los cargos públicos, entre otras deficiencias. Para sustituir a los citados Gobiernos el Gobierno de facto creó los denominados Consejos Transitorios de Administración Regional – CTAR que constituyeron entes descentralizados del Gobierno Central.

- Se practicó un marcado autoritarismo por parte de los niveles políticos del Gobierno que contrastaba marcadamente con la orientación liberalizadora en lo económico y que lamentablemente comenzó a extenderse a la praxis de determinados sectores de la administración pública quienes se mimetizaron con el “entorno autoritario”. La consecuencia fue un notorio debilitamiento institucional en desmedro del Estado de Derecho, no obstante que se aprobó una nueva Constitución en 1993 elaborado por una asamblea constituyente y ratificada mediante referéndum, pero que el Gobierno de entonces rápidamente contribuyó a deslegitimar por la vía de reiterados incumplimientos de sus preceptos.
- Se liquidó el Instituto Nacional de Administración Pública- INAP argumentando que había devenido en un organismo burocrático debido al énfasis que ponía en desarrollar la regulación de los denominados sistemas administrativos (de presupuesto, personal, abastecimiento, etc.) y en exigir someter a su previa aprobación los instrumentos de gestión internos (Reglamento y Manual de Organización y Funciones, Cuadros de Asignación de Personal, Presupuesto Analítico

3 Para el profesor Julio Comadira “La independencia funcional de los entes reguladores es, asimismo, decisiva, porque la experiencia ha demostrado que el poder político es no pocas veces incapaz de sustraerse a las tendencias de sacrificar los objetivos a largo plazo en aras de las metas diarias de la política”, en “Reflexiones sobre la regulación de los servicios privatizados y los entes reguladores”, publicado en *Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Bs As., 1996, pg. 253.

4 Johnny Zas Friz Burga. “La descentralización ficticia. Perú 1821-1998”. Universidad del Pacífico. Lima 1998., pg. 261.

de Personal, etc.) de todas las entidades de la Administración Pública. Algunas de sus funciones fueron transferidas a la Presidencia del Consejo de Ministros en el entendido que siendo una instancia supraministerial podía administrarlas con independencia de los demás sectores, otras fueron distribuidas a cada una de las entidades administrativas (la aprobación de sus instrumentos de gestión interno) y las restantes fueron simplemente eliminadas. En particular la función de capacitación de los funcionarios públicos que estaba a cargo de la denominada Escuela Superior de Administración Pública dependiente del INAP fue también en la práctica suprimida, quedando la formación de funcionarios librada a las políticas en la materia de cada entidad.

- La necesidad de redimensionar el tamaño del Estado motivado, principalmente, en la urgencia de equilibrar las cuentas fiscales teniendo en cuenta que durante los últimos años del Gobierno precedente se incrementó de manera exagerada la planilla de trabajadores del sector público no obstante que la capacidad de compra de sus remuneraciones del sector público se reducía a niveles extremadamente bajos, además de la política ya descrita de desregulación y liberalización de la economía que hizo innecesaria la existencia de muchas oficinas y reparticiones administrativas encargadas de tramitar diversos procedimientos de control de la actividad económica privada que fueron eliminadas, todo ello condujo a que el Gobierno pusiera en práctica diversos mecanismos con el objeto de reducir el personal de la administración pública (entre ellos, la realización de evaluaciones semestrales del personal)⁵ que si bien obtuvo resultados tangibles, la forma apresurada en que en muchos casos se realizó sin respetar las reglas del debido procedimiento ha generado que en la actualidad varios de los irregularmente cesados reclamen su retorno a la administración pública amparados en resoluciones judiciales y/o de organismos jurisdiccionales internacionales, con el riesgo de que se engrose nuevamente el número de

personal de las entidades administrativas sin que responda a una política racional.

- En la misma línea, la reforma del Estado desarrollada en el Perú durante la década pasada ha producido un tratamiento desarticulado e inorgánico del régimen del personal del sector público, porque como señala en sus conclusiones la Comisión creada durante el Gobierno de Transición para estudiar la situación del personal de la administración pública central⁶: “Actualmente coexisten en el Gobierno Central principalmente tres regímenes de contratación de personal: el de los nombrados y contratados bajo el régimen laboral público (Decreto Legislativo N° 276), los contratados bajo el régimen laboral privado (Decreto Legislativo N° 728) y los contratados mediante servicios no personales. Estos regímenes se sujetan a principios, criterios y normas disímiles entre sí: el régimen público, de naturaleza estatutaria, está regido por el derecho administrativo; el régimen privado, de naturaleza contractual, se regula por el derecho laboral; a los contratos de servicios no personales no corresponde ninguna regulación legal específica, cuyo contenido no está regulado legislativamente”.
- Finalmente, la política decididamente autoritaria del Gobierno del Ing. Fujimori alejada de las reglas del juego democrático degeneró en corrupción institucionalizada, que se trasladó de los ámbitos administrativo – institucionales, respecto de los cuales podía observarse cierto comportamiento inercial de sectores de la sociedad que paradójicamente podían hasta tolerarla justificándola en los bajos sueldos de los funcionarios públicos, hasta llegar a “penetrar en el centro mismo del poder del Estado para ser utilizada como instrumento de Gobierno”⁷. Se llegó a constituir una red de corrupción “que organizó un sistema nacional centralizado de corrupción” que “...tuvo como piedra angular y organismo de mando al Servicio de Inteligencia Nacional (SIN)” y que

5 Hemos hecho referencia al tema en: “La profesionalización de la función pública en el Perú”. Publicado en: La profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica, INAP, Madrid, 2002, pg. 212.

6 El Resumen Ejecutivo del Informe Final de dicha Comisión fue publicado en una separata especial del Diario Oficial El Peruano del 25 de julio del 2001.

7 Citas extraídas del Informe elaborado por el grupo de trabajo “Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA)” conformado por personalidades de la sociedad civil, en el marco del Programa Nacional Anticorrupción creado por el Ministerio de Justicia durante el Gobierno de Transición. El tema lo hemos desarrollado en la Ponencia presentada con motivo del “Seminario Ética Pública y Descentralización Territorial”, celebrado en Junio del 2002 en Antigua- Guatemala, organizado por el INAP y AECE, titulada “La regulación jurídica de la ética en la administración pública en el Perú”.



utilizó como “bases institucionales operativas principales del sistema de corrupción” a “las Fuerzas Armadas (principalmente al Ejército) y el sistema de administración de justicia”. Se concluye que dicha corrupción ha sido de “alta nocividad social”, porque “afectó el cumplimiento de deberes de función claves para la sociedad y la moral social”, lo cual produce secuelas que se manifiestan en la falta de credibilidad del ciudadano en sus autoridades, generándose el debilitamiento del sistema democrático.

II. La Reforma de la Administración Pública: avances y metas.

Terminada la descripción de los aspectos positivos y negativos del proceso de reforma del Estado operado en la última década en el Perú, que hemos tratado de reseñar a fin de poder explicar los antecedentes sobre los cuales se desarrollan los nuevos derroteros del proceso de reforma de la administración pública, que se enmarca en un proceso mayor de reinstitucionalización y redemocratización del Estado peruano (reconstrucción del Estado de Derecho), nuestro objetivo es analizar lo que consideramos las principales medidas adoptadas hasta la fecha con la finalidad de reparar el déficit de eficiencia de la administración pública y de la calidad en la prestación de los servicios brindados al ciudadano, así como formular sugerencias desde nuestra perspectiva académica.

Los temas que se tratan a continuación no están necesariamente ordenados según su importancia o en función de su desarrollo cronológico, porque nuestro propósito es brindar una visión panorámica de las bases sobre las cuales se está desarrollando el actual proceso de reforma y modernización de la administración pública en el Perú:

a.- El proceso de reforma constitucional.

La caída del régimen autoritario que gobernó el Perú en la década pasada ha dado lugar a un proceso de transición democrática para la restitución del Estado de

Derecho, buscando recuperar las instituciones, valores y principios que lo identifican. Parte esencial de ese proceso es la necesaria reforma de la Constitución que permita superar los vicios y defectos de la Constitución de 1993 cuya vigencia y legitimidad fue severamente cuestionada por las acciones del propio Gobierno que sistemáticamente la vulneró.

Durante el presente Gobierno, la Comisión de Constitución del Congreso de la República ha elaborado un proyecto de Ley de Reforma total de la Constitución⁸, en cuyo texto se contempla un Capítulo específico dedicado a establecer el marco constitucional de la administración pública en el Perú, aplicable al universo de entidades administrativas, en los niveles nacional, regional y local, estableciendo que su objetivo es servir con objetividad a la protección de los intereses generales, garantizando los derechos e intereses de los administrados y actuando de conformidad con los principios de eficacia, celeridad, legalidad y transparencia.⁹ Con dicho texto se estaría por primera vez singularizando el régimen constitucional de la administración pública en el Perú, estableciéndose de manera expresa que su objetivo principal es la gestión de los intereses colectivos que la propia Constitución o el legislador le encomienda promover, tutelar o garantizar. La proclamación a nivel constitucional del principio de legalidad al cual debe sujetarse genéricamente la administración pública le obliga a actuar con pleno sometimiento a la Constitución y al ordenamiento jurídico en general, proscribiéndose toda actuación arbitraria. Asimismo, la propuesta de consagrar a nivel constitucional un conjunto de principios rectores de la actuación de la administración pública en general, significa el establecimiento de pautas que orientarán su funcionamiento, en orden al mejoramiento permanente de sus servicios para que respondan a las demandas de los ciudadanos (“eficacia”), a garantizar la simplicidad, oportunidad y agilidad de su actuación (celeridad) y a procurar el buen uso y manejo de los recursos públicos, así como la participación ciudadana en su gestión y control (“transparencia”).

Que el proyecto de reforma total de la constitución haya contemplado por primera vez otorgarle dimensión constitucional al régimen de la

8 Hemos tenido el honor de colaborar en la formulación del proyecto en calidad de miembro del Comité Asesor para la reforma Constitucional.

9 Art. 86° del proyecto, parcialmente inspirado en el artículo 103°.1 de la Constitución Española. Virtualmente propone constitucionalizar un texto que a nivel legislativo ya está consagrado en el artículo III del Título Preeliminar de la Nueva Ley de Procedimiento Administrativo General Peruana – Ley N° 27444. .

administración pública en el Perú poniendo énfasis no en sus aspectos meramente orgánicos, sino principalmente en su carácter finalista de servicio a los intereses públicos o generales, además de establecer principios que determinan la orientación de sus actuaciones, pone en evidencia la necesidad de establecer un marco general del más alto nivel jurídico para potenciar los futuros procesos de reforma administrativa¹⁰.

Como señalan los profesores García De Enterría y Fernández a propósito de comentar el artículo 103.1 de la Constitución española que consagra el régimen constitucional de la Administración Pública¹¹: "...la Administración Pública actúa en función, no de un interés propio del aparato administrativo, sino de un interés de la comunidad, que es ajeno y absolutamente superior al interés de la administración como organización"

Tenemos entendido que durante el debate en el pleno del Congreso, en la sesión del 13 de marzo pasado, el proyecto de precepto constitucional que ha sido objeto de nuestro análisis, ha sufrido ligeras variaciones en su texto que consideramos importante comentar para lo cual transcribiremos su nueva redacción:

"Artículo 86º.- La Administración Pública se encuentra al servicio de la ciudadanía, garantiza que la gestión del Estado sirva para la protección de los intereses generales y del Estado de Derecho. Se encuentra en permanente proceso de modernización. Actúa siguiendo los principios de eficacia, celeridad, legalidad, objetividad, especialidad, simplicidad, transparencia y gestión por resultados".

Como se puede apreciar si nos abstraemos de la probablemente errónea mención del Estado en general en un precepto específicamente dedicado a establecer el régimen constitucional de la Administración Pública, se rescata el énfasis colocado en que la Administración Pública "se encuentra al servicio de la ciudadanía" y que su actuación se debe necesariamente enmarcar dentro de los parámetros propios de un Estado de Derecho. Es muy importante también la parte del

precepto proyectado que establece de manera expresa que la Administración Pública "se encuentra en permanente proceso de modernización", porque no se limita a otorgar cobertura formal a los procesos de reforma administrativa que se desarrollen en el futuro sino que más bien ordena a los poderes públicos desarrollar políticas permanentes para la modernización y mejora de la eficiencia de la administración pública, las que deben convertirse en una política permanente de Estado que transpase los intereses de un gobierno de turno para practicarse no en función de intereses meramente burocráticos sino presididos por la idea de que el destinatario de la atención y de los servicios de la administración es el ciudadano, verdadero centro de la actuación de las entidades administrativas. Asimismo es de resaltar la incorporación de otros principios adicionales como los de "objetividad" que servirá para resguardar la actuación imparcial de la Administración Pública, "simplicidad" y "gestión por resultados", este último permitirá establecer mecanismos que permitan orientar la actuación de la administración según la medición del grado de satisfacción de sus usuarios (todos los ciudadanos).

b.- El proceso de descentralización territorial.

En el Perú hoy en día se vive un intenso resurgimiento del proceso de descentralización territorial, como reacción al proceso de recentralización que se padeció la pasada década. A esto ha contribuido que el Parlamento nacional vigente es de carácter unicameral elegido por distrito electoral múltiple lo que ha generado una fuerte presencia de políticos y ex - alcaldes del interior del país.

Por mandato constitucional¹² la descentralización constituye una política permanente del Estado de carácter obligatorio para los poderes públicos, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país.

Históricamente la base de la descentralización territorial han sido los gobiernos locales o municipalidades de carácter provincial o distrital, que suman más de 2000, cada una con sus autoridades (alcalde y concejales) elegidos democráticamente por

10 En el mismo sentido Jaime Rodríguez Arana - Muñoz señala que en el derecho español "Los principios constitucionales de organización de la administración española son, pues, los que han de proporcionarnos el marco general del proceso de reforma administrativa". En: "Reformas y modernización de la administración pública española (1996-2000), publicado en colectivo "La administración Pública Española", INAP; Madrid, 2002, pg. 17.

11 En: "Curso de Derecho Administrativo", tomo I, 8ª edic., Civitas, Madrid 1997, pg 437.

12 Durante el presente gobierno (elegido para el período 2001-2006) la Constitución de 1993 ha sido parcialmente objeto de reforma en el Capítulo referido a Descentralización mediante la Ley de Reforma Constitucional N° 27680 de 7 de marzo del 2002, para dar cobertura al reinicio del proceso de descentralización que posteriormente ha sido legislativamente desarrollado a través de las leyes N° 27783 de Bases de la Descentralización de 17 de julio del 2002 y la N° 27867 Ley Orgánica de Regiones de 18 de noviembre del 2002.



los vecinos, quienes además pueden ejercer los mecanismos de democracia directa (solicitud de revocatoria de autoridades elegidas, pedido de rendición de cuentas, etc.) que establece el ordenamiento jurídico. Las municipalidades en el Perú cuentan con autonomía de carácter político, ejercen potestades de carácter normativo porque aprueban disposiciones de carácter general (Ordenanzas, Edictos y Decretos) que rigen en su respectiva circunscripción, tienen ingresos propios derivados de los tributos que administran y reciben transferencias del gobierno nacional por concepto de coparticipación de los ingresos de algunos tributos y desde la óptica del derecho administrativo básicamente constituyen entidades prestadoras de servicios públicos locales (limpieza pública, administración del dominio público, regulación del urbanismo, etc.) con las limitaciones presupuestales y de recursos humanos que endémicamente padecen. El nuevo marco jurídico de las entidades descentralizadas pretende transformarlas en agentes del desarrollo y de la economía a nivel local.

En la actualidad el énfasis del proceso de descentralización está puesto en las Regiones que han comenzado a operar el 1º de enero de este año, existen 24 Regiones creadas sobre la base de los antiguos Departamentos (simples demarcaciones territoriales), sus autoridades (Presidente e integrantes del Consejo Regional) se eligen por sufragio directo por un período de 4 años. Gozan de autonomía política, económica y administrativa, ejercen competencias normativas (Ordenanzas y Decretos Regionales) y administrativas que pueden tener el carácter exclusivo, compartido con otros niveles de gobierno o delegables de un nivel de gobierno a otro. Su objetivo principal es el fomento del desarrollo regional sostenible, así como organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a las competencias, que le son transferidas de manera ordenada y progresiva.

Desde el punto de vista político la descentralización comporta la transferencia de poder a los niveles regional y municipales, cuyas autoridades elegidas están investidas de la autonomía necesaria para la toma de decisiones en sus respectivas circunscripciones territoriales. Desde el punto de vista administrativo la descentralización implica el transpaso de competencias y funciones que por mandato constitucional debe realizarse progresivamente conforme a un conjunto de criterios definidos legalmente tomando en cuenta la capacidad de gestión efectiva del Gobierno Regional que recibe las competencias. Desde el punto de vista económico la descentralización debería originar una adecuada redistribución de los recursos del Gobierno Nacional hacia las entidades

descentralizadas territoriales, a fin de que estas puedan financiar las funciones y servicios que se le transfieren para que puedan proporcionarlas en condiciones óptimas a la población

Resulta por tanto indispensable que las funciones y competencias administrativas que se transfieren a los Gobiernos Regionales se acompañen de los correspondientes recursos para financiar su prestación, de lo contrario la calidad de las prestaciones será deficiente. La experiencia de las municipalidades por los graves problemas que afrontan, la mayor parte de ellas derivado de la carencia de ingresos suficientes para cumplir las competencias administrativas asignadas hace evidente que la ausencia de recursos financieros impide que una organización administrativa pueda cumplir eficientemente su rol de protección de los intereses generales, poniendo en cuestión la viabilidad económica de un buen número de dichos gobiernos locales.

En la etapa anterior al proceso de descentralización, tradicionalmente las políticas de reforma de la administración pública sólo se han desarrollado respecto de algunas entidades o sectores del Gobierno Nacional, nunca respecto de la organización y competencias administrativas de las municipalidades, omisión que explica en parte las graves deficiencias que en nuestra experiencia profesional hemos podido constatar en el funcionamiento de tales entidades y que lamentablemente generan una imagen fragmentada de la administración pública en el país.

Las políticas de modernización de la administración pública que se desarrollen en el futuro deben proyectarse necesariamente sobre los Gobiernos Regionales quienes reciben competencias transferidas por el Gobierno Nacional, las que deben ejercer sin menoscabo de la calidad con que eran prestadas a los ciudadanos, si fuere el caso, o incluso procurando mejorarlas.

c.- **La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.**

Durante el actual Gobierno se ha aprobado la Ley N° 27658 Marco de Modernización de la Gestión del Estado de 29 de enero del 2002, que declara al Estado peruano en proceso de modernización, abarcando a todas las dependencias de la administración pública en sus diferentes niveles territoriales, "con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano" (art. 1º).

La citada ley establece que la finalidad fundamental del proceso de modernización es lograr que se atienda con mayor eficiencia a los ciudadanos, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos, con el objetivo de que el Estado tenga como meta el servicio de la ciudadanía, establezca canales efectivos de participación ciudadana, opere de manera descentralizada y desconcentrada, desarrolle una labor transparente en su gestión, con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados y que sea fiscalmente equilibrado (art. 4°).

El mencionado proceso de modernización se sustenta fundamentalmente en: (i) un conjunto de acciones a realizar enunciadas por la ley y (ii) en el establecimiento de un conjunto de criterios para el diseño y estructura de la administración pública.

Entre las acciones principales a realizar se establecen, entre otros, la priorización de la labor de desarrollo social en beneficio de los sectores menos favorecidos de la sociedad, mejorando la prestación de los servicios públicos, entre otras acciones; la concertación con participación de la sociedad civil y de las fuerzas políticas, la descentralización a través del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales; la obtención de mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos; la revalorización de la carrera administrativa con especial énfasis en el principio de la ética pública y la institucionalización de la evaluación por resultados, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública de cuentas y la transparencia a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado (art. 5°).

En cuanto a los criterios establecidos para el diseño y estructura de la Administración Pública, se dispone que las funciones y actividades que realicen las entidades administrativas deben estar plenamente justificadas y amparadas en sus normas, que no deben duplicarse funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existente y se establece el principio de especialidad conforme al cual deben integrarse las funciones y competencias afines (art. 6°).

Entre las novedades más importantes de la citada ley se encuentra el establecimiento de un mecanismo de evaluación del desempeño que anteriormente se había venido empleando circunscrito al ámbito de las empresas estatales que todavía subsistían, nos referimos a los denominados Convenios de Gestión, que con el nuevo marco legal podrá ser utilizado progresivamente para todas las entidades del Gobierno Nacional (arts. 14° y 15°). Dichos Convenios de Gestión a la vez que mecanismos de evaluación del desempeño institucional

en los que se plasma las metas y objetivos que deben ser alcanzados por la entidad administrativa que los suscribe, inspirados en el denominado método de administración por objetivos, en boga en los años 70' y 80', constituyen simultáneamente mecanismos de estímulo para el cumplimiento de las metas y objetivos estatales porque generalmente se establecen como premio una mejora en los recursos presupuestales de la entidad que puede repercutir sobre los ingresos de su personal.

d.- El Proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

También durante el actual Gobierno se está elaborando un proyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que responda a la necesidad de establecer un nuevo marco jurídico para la organización y estructura del Gobierno Nacional en el contexto del proceso de descentralización que se está desarrollando y que implica la redistribución de competencias desde el nivel central a los entes territoriales descentralizados.

Entre las novedades resaltantes de dicho proyecto se cuenta: (i) el establecimiento de un conjunto de principios aplicables a las competencias administrativas que ejercen las entidades públicas que forman parte del Poder Ejecutivo (principio de servicio a los intereses generales, de eficacia y eficiencia de la gestión, de calidad en la actuación de las entidades, etc.); (ii) se dispone la diferenciación en la organización interna de las entidades entre "funciones de administración interna" que son las orientadas a prestar a la entidad el apoyo administrativo o asesoramiento requerido para el eficaz cumplimiento de sus objetivos institucionales, respecto de las "funciones de carácter técnico u operativo" que son las directamente vinculadas al cumplimiento de los fines propios de la entidad y que se ejercen a través de los órganos que tradicionalmente se denominan "de línea"; (iii) se le otorga personería jurídica de derecho público interno a cada uno de los Ministerios; (iv) se crean las denominadas "Delegaciones del Gobierno Nacional" encargadas de representar al Gobierno Nacional en el territorio de cada Región, dependientes de la Presidencia del Consejo de Ministros, de clara inspiración en el derecho español, para sustituir a las autoridades políticas denominadas prefectos, subprefectos y gobernadores que tradicionalmente dependen del Ministerio del Interior; (v) se establece un marco general para los "Organismos Públicos del Gobierno Nacional", con personería jurídica de derecho público interno, adscritos a un Ministerio, que comprende a los actualmente denominados instituciones u organismos públicos descentralizados que se encuentran regulados por su respectiva ley de



creación; (vi) se diferencia a los que denomina “Organismos Funcionalmente Independientes” para referirse a organismos públicos similares a los anteriores, también con personalidad jurídica de derecho público, pero que por actuar en ámbitos o mercados que requieren un desempeño técnico altamente especializado gozan de un mayor nivel de autonomía técnica, administrativa, funcional y económica, encontrándose de todas maneras vinculados a las políticas generales y sectoriales del gobierno, se les reconoce funciones de carácter normativo, regulador de mercados, supervisoras, fiscalizadoras y sancionadoras, así como de solución de controversias entre particulares en sede administrativa, sería el caso de los organismos reguladores de servicios públicos y de concesiones de obras públicas de infraestructura, de la agencia de libre competencia (INDECOPI) y otros; (vii) se regula a los sistemas administrativos definidos como “los conjuntos de órganos principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que tienen la finalidad de asegurar el cumplimiento eficaz de los objetivos de las entidades públicas utilizando eficientemente los medios y recursos humanos, logísticos y financieros”, comprendiendo a los sistemas de administración de: los recursos humanos, de recursos logísticos, de administración financiera, económica y de la seguridad.

En nuestra opinión, en las futuras etapas del proceso de modernización de la administración pública debería elaborarse un proyecto de ley que establezca reglas aplicables para la organización y funcionamiento de la administración pública en general, comprendiendo a todas las entidades de los niveles de gobierno nacional, regional y local, como sucede en otros países de nuestro entorno (Venezuela, etc.) y en España .

e.- El Proyecto de Ley Marco del Empleo Público.

Las severas deficiencias del régimen del personal al servicio de la administración pública en el Perú que se manifiesta en la falta de una carrera administrativa basada en los méritos académicos y profesionales, la ausencia de una adecuada política de formación de los servidores públicos y la coexistencia de hasta tres regímenes de contratación de personal, anteriormente comentado, situación que ha generado que durante el actual Gobierno se haya elaborado un proyecto de ley que tiene por finalidad establecer las bases para crear un sistema orgánico para la gestión del empleo público con el objetivo proclamado de consolidar una administración pública profesional, unitaria y descentralizada.

Entre los aspectos más resaltante de dicho proyecto se cuenta: (i) Comprende al personal de todas

las entidades administrativas, incluyendo a empresas estatales, cualquiera fuera su régimen actual (función pública, laboral privado, o meramente contractual), a excepción de los sujetos a regímenes funcionariales especiales (fuerzas armadas, policía nacional, etc.) quienes conservan su propio régimen; (ii) se establece una relación de principios que regulan el empleo público, a saber, legalidad, imparcialidad, eficiencia, probidad, mérito y capacidad; (iii) se establecen reglas para que el acceso a la función pública se realice en base a méritos y/o capacidades profesionales de las personas, con sujeción al principio de transparencia y conforme al derecho constitucional de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, con la finalidad de eliminar la discrecionalidad política en la contratación de empleados públicos que ha tenido nocivas consecuencias en nuestra experiencia política y que constituye una permanente tentación para todos los gobiernos; (iv) se propone la creación de un sistema de gestión del empleo público que permita una planificación armónica y coordinada entre las entidades administrativas encargándosele la dirección del sistema al Consejo del Empleo Público como entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros; (v) se establece una relación de deberes generales para el personal al servicio de la administración pública (prohibición de desempeñar dos o más cargos públicos, obligación de cautelar los bienes del Estado, actuar con transparencia y probidad, etc.) y finalmente (vi) se contempla la creación del Tribunal del Empleo Público (tribunal administrativo) como órgano del Consejo Superior del Empleo, para constituir la última instancia administrativa respecto de las reclamaciones y controversias que versen sobre el régimen que se propone aprobar contenido en el proyecto de ley.

En nuestra opinión el proyecto contiene aspectos indudablemente positivos, además de responder a la necesidad acuciante de brindar un nuevo marco legal que reformule la regulación del régimen de la función pública, que en nuestras dos últimas constituciones (y en el proyecto de reforma en trámite) ha merecido un tratamiento relevante en un Capítulo especial de cada uno de las mencionadas Cartas. Para que pueda desarrollarse plenamente cualquier política de reforma de la administración pública se requiere contar con un marco legal que permita captar personal debidamente capacitado y que otorgue los instrumentos jurídicos que permitan a las entidades la realización de políticas de personal en armonía con los objetivos de mejora de la eficiencia en beneficio de los ciudadanos.

No compartimos determinados aspectos de la norma que se derivan de la tendencia explicitada en la exposición de motivos del Proyecto de Ley que enfatiza

la laboralización del empleo público, toda vez que se considera de manera expresa como una de las prioridades la necesidad de protección de los derechos laborales de los servidores. Sin perjuicio de que no podemos dejar de estar de acuerdo en el reconocimiento de los derechos que corresponda legalmente a quienes brinden servicios en la Administración Pública, consideramos que la diferencia que existe entre un trabajador sujeto al régimen de la actividad privada y uno que pertenezca a la carrera administrativa no se encuentra en la condición del empleador (que sea un particular, o en este caso el Estado), sino que se diferencia por las características de la prestación del servicio público, así como en atención de que el Estado se encuentra encargado de la gestión de los servicios públicos con fondos que pertenecen a la ciudadanía.

En tal sentido, el proyecto de ley debería tener en cuenta que el personal que forma parte de la Administración Pública cumple una función esencial para satisfacer las necesidades de la población como parte del bienestar común, por lo que en toda regulación del régimen de los servidores o funcionarios públicos deben primar los principios necesarios para garantizar la prestación efectiva del servicio público. Como señala el profesor Luciano Parejo, con independencia de la opción política – legislativa adoptada en esta materia, el estatuto – régimen de la función pública no deja de ser parte del régimen jurídico propio de la Administración. En ese sentido, afirma que la utilización instrumental del derecho común de las relaciones de trabajo por cuenta ajena, aún cuando llegue a ser amplia porque así lo permita la índole de las funciones a desempeñar en la Administración, nunca puede llegar a tener capacidad para inducir una mutación en el estatuto – régimen de la función pública, ni consecuentemente para convertir la relación de servicio en una relación laboral ordinaria¹³.

f.- Las nuevas normas sobre probidad administrativa.

Como reacción al régimen autoritario y la grave corrupción pública que se generó durante el Gobierno del Ing. Fujimori en la década pasada se han dictado en los últimos dos años numerosos dispositivos para la garantía del comportamiento ético de quienes cumplen funciones públicas. Utilizando las categorías del maestro Jesús González Pérez¹⁴ hoy en día en la legislación administrativa peruana existen normas constitucionales y se ha generado un marco legal relativamente reciente compuesto por un conjunto de leyes que: establecen objetivos, imponen deberes o establecen principios que

guían la actuación de los funcionarios públicos; reglas para impedir o sancionar los conflictos de interés sobre todo los de tipo económico; normas de procedimiento administrativo que regulan las causales de abstención o recusación de funcionarios, las prohibiciones al uso indebido de información privilegiada; normas que imponen limitaciones a las actividades anteriores y posteriores al desempeño de una función pública; reglas para impedir el nepotismo en el acceso a los cargos públicos; la obligación de permitir y promover la participación ciudadana mediante la convocatoria a audiencias públicas, normas sobre la obligación de los funcionarios públicos de alto nivel y de quienes administran fondos públicos de presentar declaración jurada de su patrimonio al asumir, durante y al cesar en su cargo; etc.

Como se puede apreciar, sin entrar a detalles que la extensión de esta ponencia no lo permitirían, en el derecho peruano existen numerosas medidas destinadas a resguardar la ética dentro de la función pública, con el posible problema de que gran parte de las leyes que forman parte de dicho marco legal, dictado para garantizar la probidad administrativa, no han sido concordadas entre sí y hace falta una urgente sistematización de las mismas para evitar duplicidades y controversias que hagan cuestionar su aplicación.

g.- La Ley de Transparencia y acceso a la información pública.

También como reacción al régimen que gobernó la década pasada, se ha aprobado la Ley N° 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del 3 de agosto del 2002, cuya finalidad declarada es promover la transparencia en los actos del Estado y regular el derecho fundamental al acceso a la información, consagrado en la Constitución Política.

La citada norma legal, que no dudamos contiene desarrollos notables y que puede ser con toda seguridad calificada como de avanzada a nivel comparado, comprende a todas las entidades de la administración pública, en cualquiera de sus niveles nacional, regional y local, incluidas expresamente las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Dispone que todas las entidades de la administración pública deben contar con portales para la difusión vía Internet de información general de la respectiva entidad y de sus actividades, también establece reglas para la transparencia en el manejo de las finanzas públicas y en la ejecución del presupuesto.

13 Fondevila Antolín, Jorge. Constitución y Empleo Público. Prólogo de Luciano Parejo. Granada . Comares. 2000.

14 En "La Ética en la Administración Pública", Cuadernos Civitas, 2da. Edic, Madrid 2000. Pg. 88.



Sin embargo, la parte mas resaltante de la nueva ley es la cobertura amplia que otorga al ejercicio del derecho de acceso a la información que obra en poder de la administración pública, porque obliga a las entidades a señalar al funcionario responsable de brindar la información que se solicite, precisa que puede accederse a todo tipo de información ya sea generada u obtenida por la administración cualquiera sea su soporte (escrito, magnético, digital, fotografías, etc.), crea un procedimiento expeditivo en sede administrativa para ejercer el derecho constitucional de acceso, establece los casos muy restringidos en los que la Administración puede negarse a proporcionar la información requerida, etc.

La nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y sus posteriores modificaciones, es un dispositivo novedoso por la amplitud de sus previsiones en el ordenamiento jurídico peruano, que sin lugar a dudas debe cumplir un rol importante en el proceso de reforma de la administración pública, porque obliga a las entidades a ofrecer información disponible al público mediante técnicas de acceso cada vez mas generalizado (Internet) y establece los mecanismos idóneos para que los ciudadanos puedan demandar de la administración que sus actuaciones sean transparentes a fin de poder ejercer control social.

h.- Las nuevas formas de participación ciudadana.

En un Estado moderno, el ciudadano tiene derecho a participar en los procesos de fiscalización y control de la gestión de la administración pública. La modernización de la gestión del Estado no puede ser completa si no existe una participación de los ciudadanos en el proceso. Por dicha razón en los últimos años se han desarrollado en el Perú mecanismos que permiten la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones por parte de organismos públicos y en su control.

Existen dispositivos legales que obligan a la realización de audiencias públicas en los casos que: se solicite la aprobación de estudios de impacto ambiental para la realización de algunas actividades económicas, cuando se proponga la modificación de la zonificación urbana por parte de las municipalidades, para el otorgamiento de frecuencias de vuelo para transporte aéreo en determinados supuestos, etc. Una de las normas mas recientes son las que establecen la obligación de los organismos reguladores de servicios públicos y los de concesiones de infraestructura de transporte de convocar a audiencias públicas, sujeto a reglas estrictas

contenidas en los respectivos dispositivos, cuando elaboren proyectos para la determinación de tarifas en las actividades de servicios públicos en los cuales no exista competencia, no este pactada la tarifa en los respectivos contratos de concesión, o se trate de la utilización de infraestructura que constituyan facilidades esenciales. Tenemos entendido que la experiencia hasta la fecha ha resultado positiva en beneficio de la transparencia en la gestión de los intereses públicos, de los derechos de los interesados y permite disminuir los riesgos de que suceda lo que en doctrina se denomina “la captura del regulador” por las partes con intereses en conflicto.

i.- Creación de un nuevo Instituto de Administración Pública - INAP.

Tenemos entendido que el Gobierno esta trabajando un proyecto de ley que permita resucitar el INAP pero reformulando sus objetivos para que se dedique principalmente a la capacitación y formación del personal de la administración pública, lo cual indudablemente es indispensable en todo proceso de reforma y modernización de las entidades administrativas. Consideramos conveniente que los programas de capacitación que diseñe la futura entidad deberían brindarse preferentemente a través de convenios con las universidades e instituciones de mas alto nivel académico, que son las que cuentan con profesionales capacitados para transmitir sus conocimientos ajustado a los requerimientos de la sociedad.

j.- Las nuevas Leyes de Procedimiento Administrativo General y de los Procesos Contencioso – Administrativos.

En los dos últimos años han entrado en vigencia dos leyes que han producido una reforma integral del régimen del procedimiento administrativo general o común que regula las actuaciones de toda la administración pública en sus relaciones con los particulares, y que han establecido por primera vez un régimen moderno y especial para la tramitación de los procesos contencioso administrativos que se tramitan ante el Poder Judicial para el control de la legalidad de las entidades administrativas.

Nos referimos a la Ley N° 27444 de Procedimiento Administrativo General, del 10 de abril del 2001, aprobada durante el Gobierno de Transición y que entro en vigencia el 11 de octubre del mismo año y la Ley N° 27584 que regula el Proceso Contencioso Administrativo, del 16 de diciembre del 2001, aprobada

durante el actual Gobierno y que ha entrado en vigencia desde el 15 de abril del año 2002.

En ambos casos se trata de normas modernas, cuyos anteproyectos fueron elaborados por Comisiones designadas por el Ministerio de Justicia integradas por profesores universitarios de la cátedra de derecho administrativo, profesionales de la Administración Pública, así como jueces y fiscales (esto último en el caso de la comisión que trabajó el proyecto de ley del proceso contencioso administrativo), las cuales tuvimos el honor de presidir.

La Ley de Procedimiento Administrativo General fue elaborada con el deliberado propósito de constituirse en un instrumento idóneo para dinamizar el avance del proceso de reforma de la administración pública, porque se consideró que las reglas de procedimiento administrativo constituyen piezas importantes para la modernización de la administración pública y de la sociedad.

La citada ley adapta la legislación de procedimiento administrativo a las exigencias de los principios y valores de un marco constitucional democrático, satisfaciendo tanto la necesidad de ampliar y reforzar los derechos y garantías de los ciudadanos para la resolución justa de sus asuntos, así como dotar a la administración pública de los instrumentos y prerrogativas idóneas para la gestión de los intereses públicos encomendados.

Finalmente, la nueva ley del proceso contencioso administrativo establece el cauce para que los afectados por cualquier tipo de actuación irregular (por acción, omisión o vías de hecho) de la Administración realizadas al margen del ordenamiento jurídico puedan acceder a la tutela judicial y obtener el reconocimiento de sus pretensiones, ya se trate de declarar la invalidez de las actuaciones ilegítimas de la administración o el restablecimiento pleno en el ejercicio de sus derechos (proceso de plena jurisdicción). 