

PROYECTO DE LEY DE BASES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LA REPUBLICA DEL PERU

Diciembre, 1969

Este Proyecto de Decreto-Ley ha sido preparado recogiendo la opinión de los diversos Ministerios y de los integrantes de la Comisión Asesora de Reforma de la Administración Pública del Instituto Nacional de Planificación, consolidando las sugerencias recibidas y trabajando en estrecha coordinación con el Comité de Asesoramiento de la Presidencia de la República.

A) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

El desarrollo depende en gran medida de una buena administración, por lo cual deben promoverse, con urgencia, las reformas legales y metodológicas, para dotar al país de una maquinaria administrativa adecuada y eficiente. La reforma se considera necesaria y ya ha sido iniciada; hay acuerdo general sobre la urgencia de un ataque a la ineficacia del aparato administrativo del gobierno, reconociéndose que la buena administración, como estructura y función directiva, es un requisito fundamental para el desarrollo.

Ello implica algunos cambios de orden constitucional, y en todo caso un ajuste técnico, jurídico, reglamentario y procesal de la maquinaria de gobierno, dándole mayor flexibilidad, dinamismo, capacidad de acción, estabilidad y, en suma, eficiencia.

Si en un solo concepto pudiese diagnosticarse nuestra patología administrativa, habría de ser su falta de normatividad. La normatividad es, por tanto, el primer principio de la Reforma de la Administración Pública que es necesario acelerar. Por normatividad se entiende el diseño e implantación de una plantilla general de ordenamiento institucional que sirva de esquema y en el que se encasillen, de acuerdo a sus medios y fines, todas las instituciones públicas del país. Ello supone que la creación, modificación, supresión o transformación de todas las entidades públicas, habrían de llevarse a cabo con referencia a ese marco o esquema general. La Ley de Bases de la Administración Pública viene a llenar esa función modeladora y reordenadora.

La formulación de esta plantilla general para todo el Sector Público evitará, como viene siendo cosa frecuente, que se adopten esquemas de ordenamiento parcial o preparados para fines específicos que, al tratar de aplicarlos al universo de la administración, resultan inadecuados e incapaces de contener un conjunto más amplio de aquel para el que fueron diseñados.

Continuidad y Universalidad son las coordenadas básicas de la Normatividad. La vida político-administrativa del cuerpo social es, como toda vida, de naturaleza dinámica y sus millares de células institucionales están en un proceso constante de crecimiento, readaptación y reforma. Cuando la Reforma Administrativa no se institucionaliza como un proceso permanente, las Reformas que de tiempo en tiempo tienen lugar han de proceder a saltos y como tales llevan en sí mismas el germen de sus propias limitaciones; en realidad están ya, desde su nacimiento condenadas a la obsolescencia. Las reformas administrativas así concebidas suponen procesos discontinuos de readaptación a la evolución constante del cuerpo social, y así ha venido ocurriendo en nuestro pasado histórico. Asegurar la continuidad de la Reforma, convirtiéndola en un proceso permanente, aparece como requisito de la Normatividad.

Esta Ley de Bases incluye en su Título Preliminar un conjunto de "Principios generales" cuyo objeto es propiciar la mayor eficacia y coherencia de la función administrativa. El primero es la definición del rol del Ejecutivo como conductor y promotor del desarrollo garantizándose la unidad de la Administración Pública sobre bases políticas, técnicas y jurídicas para este fin. Destácase la necesidad de institucionalizar la planificación; y también la de dar solidez a un sistema de organismos e instrumentos crediticios, a fin de apoyar la ejecución de los planes de des-

arrollo, la modernización de las políticas y técnicas de administración de personal y la regulación y estímulo de la empresa pública y mixta.

II

Es indispensable asegurar la unidad estructural del Poder Ejecutivo como basamento y garantía de la unidad de la Administración Pública. En este punto, habrá que reconocer que ciertas modificaciones constitucionales son necesarias, en particular las que se dirijan a eliminar determinados dispositivos de nuestra Carta Fundamental vigente, inspirados en una actitud de "desconfianza" hacia el Ejecutivo. Esa línea de desconfianza domina, desde luego, el engranaje orgánico de la Constitución. Quizá pueda decirse que estuvo justificada en su tiempo. Hoy no lo está. Primero, porque contamos con una mayor madurez política en los ciudadanos y un mayor desarrollo de las instituciones de influencia social capaces de contribuir a un equilibrio. Segundo, porque los nuevos tiempos exigen acción y un Ejecutivo con amplios poderes de decisión. Tercero, porque esa es la tendencia universal, incluso en países tradicionalmente parlamentarios como Inglaterra.

Pero el desarrollo de estas ideas nos alejaría del marco propio de una Ley de Bases para la Reforma de la Administración Pública. Habrá que decir, sin embargo, que todos los artículos referentes al Poder Ejecutivo, a las facultades del Primer Ministro y a la organización de los sectores de actividad y los sistemas administrativos, añadiendo los que tienden a poner freno a las improvisaciones y desbarajustes en materia de descentralización funcional, están inspirados en la necesidad de un Poder Ejecutivo fuerte para la acción y de una Administración Pública con unidad de mando y sólida cohesión interna.

Habrá que procurar en textos constitucionales ulteriores una fórmula precisa que defina lo que debe entenderse por materia reservada al Reglamento. El mismo principio de la división de Poderes exige que en lo que es propio del Ejecutivo no intervengan decisiones ajenas. El Reglamento subordinado a la Ley, en lo que es materia de la Ley; pero el Legislativo, absteniéndose de dictar normas que signifiquen una invasión en las prerrogativas del Ejecutivo. Bastaría mencionar a este respecto que en un país como Francia, donde tradicionalmente se había negado la existencia de materia reglamentaria propia, se ha producido una interesante evolución (sobre todo desde la última guerra) y que ya en 1948 con la

Cuarta República, se dio una ley consagrando en forma expresa la existencia de "materias que por su naturaleza tienen carácter reglamentario (Artículo 7º de la Ley del 17 de agosto de 1948) y cuya regulación en el futuro se hará por Decreto, aun cuando anteriormente se hubieren dictado leyes al respecto". Con posterioridad, la Constitución de la Quinta República (de 1958) dispuso que "todas las materias distintas de las pertenecientes al dominio de la ley tendrán carácter reglamentario", añadiendo que "los textos de forma legislativa referentes a dichas materias podrán ser modificadas por decretos expedidos previo dictamen del Consejo de Estado" (artículo 37º).

III

Hay dos funciones de diversa importancia que nuestra realidad administrativa necesitaba definir y que encuentran en la parte dispositiva de esta Ley de Bases el relieve reclamado. Una es la Contraloría General de la República, calificada como "órgano de control externo del Sector Público Nacional" y que era preciso instituir con las características que exige su relevante cometido administrativo.

Había que superar la imprecisa doctrina del artículo 10º de la Constitución, cuyo texto deja en el aire todos los problemas y desampara a la Contraloría de los respaldos jurídicos indispensables. Este artículo la denomina "departamento", título que tradicionalmente se identifica en nuestra terminología administrativa con el de dependencia u órgano interno de una entidad más amplia y no con el de institución separada con existencia y personería jurídica propia; la llama "especial" sin definir en qué consiste tal especialidad o respecto de qué posibles criterios generales surge la especialidad; su funcionamiento lo declara "sujeto a la ley", sin especificar qué tipo de jerarquía normativa le corresponde como tal; le encomienda el "control de la ejecución presupuestaria", sin discriminar si se trata de un control interno o externo, ni el alcance del concepto de ejecución presupuestaria; y el artículo 177 de la propia Carta Magna mantiene la imprecisión al establecer que el Ministro de Hacienda, al remitir al Congreso la Cuenta General de la República lo hará incluyendo "el informe del funcionario encargado del control de la ejecución del Presupuesto", sin aclarar si el informe es un documento independiente de la Cuenta y dirigido por el Contralor al Congreso bajo su propia responsabilidad (lo que avalaría su carácter de control externo) o si el Ministro lo hace suyo al ser él quien remite al Congreso el in-

forme producido por un "funcionario de su departamento" nombrado por el Ejecutivo.

La otra función aludida es la de las Direcciones Superiores. La dirección política de los Ministerios se ve afectada en su eficacia por reposar en una sola persona las labores de determinación de la política a seguir en el Ramo, las de mantener las relaciones externas de este y dirigir las funciones ejecutivas, tanto técnicas como administrativas. La complejidad de estas actividades ha venido acentuándose por el incremento de las funciones propias de cada Ministerio y agudizadas por el inicio de un proceso de desarrollo económico y social que obliga al Ministro a participar activamente en las deliberaciones de organismos interministeriales, tanto de política interna como externa —tal como sucede con el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social y otros— y a una mayor participación del Estado a través de sus órganos ejecutivos para lograr más altos niveles de desarrollo.

Por las razones expuestas, era necesario establecer un funcionario inmediato al Ministro que asuma por delegación las labores ejecutivas, administrativas internas, con las atribuciones de tomar, dentro del marco de la política que dicte el Ministro, las decisiones ejecutivas pertinentes, suscribiendo las disposiciones que no estén exclusivamente reservadas al Ministro por mandato legal expreso. Es esta la función del Director Superior que se define en esta Ley. Su articulado tiende a garantizar la continuidad de la gestión ministerial, por cuanto el funcionario que desempeña la Dirección Superior no estará afecto a responsabilidades ante el Parlamento, no obstante participar estrechamente en la formulación de la política del portafolio; y al relevar al Ministro de las actividades ejecutivas y de detalle, permite a este orientar su gestión hacia los campos de formulación de política general y de relaciones externas del portafolio, asegurándose, a su vez, el conocimiento integral de la marcha del Ramo.

El establecimiento de esta función ejecutiva político-administrativa constituye un primer paso para definir el nivel bajo el cual son exigibles las condiciones políticas y de confianza para el desempeño del cargo.

IV

Destaca en la presente Ley la configuración de dos grandes organizaciones, cuyo establecimiento en forma bien delimitada y característica, debe entenderse como una contribución decisiva a la solidez de la armazón

de la Administración Pública y a su eficacia y coherencia. Son ellas: los Sectores de Actividad y los Sistemas Administrativos.

La definición del Sector de Actividad Pública es inseparable de la concepción del Estado moderno, en la cual la política de gobierno cobra su más nítido significado cuando se definen las prioridades en el logro de los objetivos en cada uno de los sectores de servicios generales, económicos y sociales.

La unidad del Sector como ámbito de la política de gobierno ha de compatibilizarse con la *pluralidad institucional* que supone la existencia de múltiples entidades públicas vinculadas, en mayor o menor medida, a la ejecución de los fines para los que fueron creadas como instrumentos de *administración* del quehacer público.

La institución central de cada Sector es el Ministerio correspondiente; y así aparece la doble función del Ministro, como responsable de orientar la *política del Sector* y de *administrar su Portafolio*. En cuanto gobernante imparte la política a que habrán de ajustarse todas las entidades pertenecientes al Sector; en cuanto administrador, ejerce autoridad y es responsable por las actividades desarrolladas por el Ministerio y las demás entidades públicas, en la medida en que estén constituidas bajo su autoridad directa de gestión administrativa.

Un Sistema Administrativo puede definirse como la actividad especializada que afecta a todas las instituciones del Sector Público, cualquiera que sea la morfología, ámbito y funciones que a cada una de ellas corresponda cumplir. La actividad pública, como la de cualquier sujeto dinámico, se define, en última instancia, como una relación de insumo-producto. La actividad de una máquina implica una correlación entre combustible consumido y energía generada; la del ser humano, entre su consumo individual y la capacidad de trabajo que genera; la de la Administración pública, entre la cantidad y calidad de bienes y servicios que utiliza y la de los que pone a la disposición de la comunidad.

Los insumos que requiere la Administración para procurar a la comunidad los bienes y servicios públicos son heterogéneos: unos son reales, tales como los servicios personales o las mercancías o los bienes de equipo; otros formales, como la adopción de planes de acción y de formas de trabajo, organización y registro, que permiten lograr el uso óptimo de aquellos recursos. A todos ellos se les puede denominar Sistemas Administrativos, reservando el nombre de Sectores de Actividad Pública a los

servicios que se refieren al producto logrado por la Administración pública en beneficio de la comunidad. Sistemas y Sectores representan, por tanto, respectivamente, los medios y fines de una administración.

Los Sistemas Administrativos afectan tanto a las reparticiones del Gobierno Central y local como a las entidades públicas descentralizadas, tanto a las configuradas como instituciones, como a las que tienen carácter empresarial, tanto a las dedicadas a cumplir los servicios generales del Estado como los sociales y económicos. Son, pues, aplicables a cualquier tipo de instituciones. Pueden señalarse en ellos las siguientes características:

- a. El representar "insumos administrativos comunes" a toda actividad para que esta pueda obtener sus "productos especializados". Así, para lograr mejorar el nivel educativo o el sanitario del país, la productividad agrícola, la red de transporte, etc., los Ministerios de Educación, Salud, Agricultura y Transportes y Comunicaciones, y las instituciones relacionadas a los sectores, necesitan programar, formular y ejecutar su presupuesto, administrar su personal, proveerse de los abastecimientos necesarios, y llevar adecuadamente su contabilidad.
- b. Otra característica de un Sistema Administrativo es el estar dirigido desde una oficina central, que formula normas de procedimiento a las oficinas encargadas de administrar cada sistema en cada institución y a su vez realiza directamente aquellas actividades que deben centralizarse. Aparecen así las Oficinas Nacionales de los diversos sistemas como las instituciones claves de la administración de los insumos públicos.

Es necesario diferenciar los sistemas de asesoría y los de apoyo, para constituir al máximo nivel de la organización de la Administración Pública la adecuada diferenciación funcional. Los servicios y funciones que actualmente se agrupan en el Ministerio de Economía y Finanzas constituyen una combinación de actividades de apoyo y asesoría que requieren ser diferenciadas. En efecto, pueden distinguirse en ese conjunto, por un lado, las actividades especializadas que tienen como característica la de servir de apoyo a los sectores de producción de bienes y servicios como los referentes a Presupuesto y Contabilidad, y por otro, las funciones que se desarrollan dentro del expresado Ministerio y que son relacionadas con el estudio y formulación de alternativas de política relativa a moneda, endeudamiento y banca que tienen que ver con la economía del país en

general y que corresponden por su naturaleza a la noción de asesoría estrechamente ligada a la planificación. Las actividades relacionadas con la racionalización de la Administración Pública para el desarrollo, las de planificación de las acciones conducentes a una efectiva y exitosa participación del país en la integración regional en el Continente, y la programación de la investigación científica y de incremento tecnológico se consideraran vinculadas estrechamente a Planificación.

Los otros Sistemas Administrativos han sido reagrupados con el fin de que su acción resulte mejor coordinada y de mayor efectividad; los de Presupuesto, Contabilidad, Administración de Personal y Administración de materiales funcionarán —por la estrecha vinculación entre ellos y con las funciones de Ingresos y Tesorería— dentro del Ministerio de Economía y Finanzas.

V

La unidad administrativa que el Poder Ejecutivo consolida con su propia estructura y su unidad de dirección no es incompatible sino al contrario armonizable con la distribución de funciones, poder de decisión y delegación de autoridad a órganos subordinados o descentralizados según los casos, a fin de otorgar mayor agilidad al desarrollo de las actividades administrativas que el Estado asume. La administración debe estructurarse como un sistema de desconcentración y de descentralización que, sin romper la unidad y asegurando la coordinación necesaria, facilite el cumplimiento más eficaz posible de los fines que le son propios.

En esta materia, la Ley de Bases propone los siguientes objetivos: 1) Simplificar y coordinar la acción administrativa para el desarrollo de todo el país. 2) Hacer compatible la unidad de acción del Estado con el reparto nacional de los cometidos estatales a través de los diversos escalones, trasladando en toda la extensión posible la autoridad y responsabilidad del centro administrativo a los niveles intermedios. 3) Estimular el aporte de las bases locales a la obra del desarrollo, dando participación a las autoridades de los Municipios en el plano regional. 4) Ofrecer canales efectivos en el engranaje de la Administración Pública o la colaboración de los grupos organizados de la población.

La nueva división en regiones está inspirada en la necesidad de hacer compatible el principio de una acción vertical desde los centros sectoriales hasta su ejecución periférica más efectiva, con la existencia de organismos intermedios de base regional que sitúen a los órganos de la Administración Pública lo más cerca posible de las realidades locales con-

cretas, y permitan la participación de cada región en la administración de los servicios relacionados con las respectivas circunscripciones. Los delegados de los Ministros actuarán coordinados por el representante del Primer Ministro. Con carácter consultivo, funcionará un Consejo Regional de Desarrollo, representativo de los intereses regionales, con participación de las Municipalidades, de otras entidades públicas y otros grupos organizados de la población.

Tal sistema está llamado a reformar las instituciones existentes, a través de una progresiva absorción de sus organismos y funciones. El objetivo es dar movilidad a la función pública, buscar modelos de organismos administrativos sumamente ágiles, considerando que la política de desarrollo no corresponde a una acción aparte, sino que está llamada a tener la influencia determinante, y de hecho ya la tiene, en la evolución de todo lo que es Administración Pública y que puede contribuir a descubrir e inventar fórmulas permanentes de gestión administrativa.

Llegar a una definición de la autoridad del Estado en los diferentes escalones, suprimir los dobles empleos, acercar la Administración a los administrados, activar la toma de decisiones, flexibilizar las técnicas presupuestarias, coordinar la acción combinada del sector público y del sector privado, considerar la Administración Pública como un factor indispensable del desarrollo nacional, son algunas de las finalidades que deben lograrse, todo ello sujeto a la norma prudente de que la reforma administrativa no es un cambio repentino proyectado de una vez y para siempre, sino un proceso de sucesivos ajustes que deben ayudar a encontrar en la práctica las fórmulas del acierto.

La necesidad de fortalecer la institucional municipal y al mismo tiempo facilitar la coordinación de las actividades de desarrollo en ese nivel, ha aconsejado la nueva concepción de áreas mayores regidas por un solo Concejo Municipal, haciendo coincidir tales áreas con la actual demarcación de las Provincias. Los Concejos Distritales desaparecen y en su lugar actuarán organismos colegiados o gestores unipersonales por delegación de los Concejos, dentro de las reglas de la desconcentración administrativa.

En cuanto a la descentralización funcional, la Ley señala reglas y límites. La regla es que deben aplicarse esos sistemas de descentralización con el fin de aprovechar mejor todos los recursos, capacidades e iniciativas del país, y también como un modo de ofrecer canales efectivos a la colaboración del sector privado en las responsabilidades de la administra-

ción estatal y local. Dos elementos fundamentales se mencionan, cuya combinación debe servir de principio regulador: el *quantum* de los poderes de administración transferidos y la intensidad de los poderes de control que se mantienen. Por otra parte, la Ley configura dos tipos de descentralización funcional: las instituciones públicas, creadas por el Estado y por los Municipios, y las empresas, que pueden ser públicas o mixtas. Las empresas públicas tendrán por objeto la producción de bienes o servicios que, por su importancia para la economía o la seguridad nacional, deba desarrollarse bajo el control del poder público. La empresa mixta se constituye para promover el desarrollo económico en los campos en que no existe o sea insuficiente la iniciativa privada.

Es conveniente aconsejar que dichas creaciones se produzcan con cautela, evitando sobre todo las influencias de intereses que no tengan en cuenta las exigencias de la utilidad pública.

VI

Esta Exposición de motivos no podría dejar de subrayar la importancia de ciertos problemas jurídicos, cuya referencia —precisamente por su relieve— ha sido reservada para la parte final de este análisis.

Jerarquía de las leyes. Falta en el Perú una doctrina constitucional que ofrezca un criterio de jerarquización de normas legislativas. Sería conveniente establecer una "pirámide" con rangos diversos de jerarquía para dichas normas, comenzando con la Constitución en la cúspide, después las Leyes de Bases de los Poderes del Estado, luego las Leyes Orgánicas, a continuación las Leyes Ordinarias y, por debajo de estas, los Reglamentos y otras disposiciones de los órganos administrativos. Para cada una de estas categorías de leyes se establecería un procedimiento y un *quorum* distintos como requisito de validez. Dicho criterio jerárquico supone, desde luego, que las leyes de cada categoría sólo pueden ser modificadas por una ley del mismo rango, con los requisitos correspondientes de orden formal y que ninguna ley puede transgredir o alterar lo dispuesto en otra ley de rango superior.

La Constitución deberá señalar cuál es la materia de cada una de esas categorías de leyes, sin excluir un dispositivo que indique también la materia propia de las leyes ordinarias, de modo que en esa forma quede establecido el campo propio de la ley a fin de que todas las materias no incluidas en esas áreas puedan ser consideradas de carácter realmente

reglamentario. Este es, por ejemplo, el contenido "residual" que la Constitución francesa vigente atribuye a la potestad reglamentaria, a tal extremo que los textos de forma legislativa establecidos sobre esas materias pueden ser modificados por medio de Decretos. Conveniente sería, de todos modos, que en un dispositivo especial se precise lo que se considera como materia "reservada" del Reglamento, a fin de que tales materias no puedan ser reguladas en ningún caso en una ley. Es interesante señalar la reserva en favor del Ejecutivo que incluyen los artículos 14 (sobre moneda) y 120 (sobre aumento de ciertos gastos) de la Constitución del Estado.

Las Leyes de Bases tendrían, pues, un rango inmediato al de la Constitución y superior al de las Leyes Orgánicas y Ordinarias, en cuyo caso, esta cuyo Anteproyecto presentamos, estaría rodeada de soportes constitucionales que harían más duradera su vigencia e imposible su modificación por una simple Ley Ordinaria. Por tratarse de una materia comprendida en los requisitos del artículo 236 de la Constitución, el articulado que presentamos se limita a señalar la jerarquía de las disposiciones administrativas, cuya necesidad no es menos importante y se estaba haciendo sentir en el régimen de nuestra Administración Pública.

B) PROYECTO DE LEY DE BASES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DECRETO LEY N^o

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

POR CUANTO:

El Gobierno Revolucionario ha dado el Decreto-Ley siguiente:

EL GOBIERNO REVOLUCIONARIO

CONSIDERANDO:

Que el Estatuto del Gobierno Revolucionario ha fijado como uno de los objetivos básicos la transformación de la estructura del Estado;

Que tal transformación requiere la dación de una Ley de Bases de la Administración Pública que contenga los principios que son el fundamento y guía de la Reforma Administrativa;

En uso de las facultades de que está investido; y
Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;
Ha dado el Decreto-Ley siguiente:

TITULO PRELIMINAR PRINCIPIOS GENERALES

I. El Poder Ejecutivo tiene a su cargo la acción del Estado con responsabilidad continua y permanente. Goza de las facultades necesarias para asegurar el cumplimiento de las leyes, mantener el orden interno y la seguridad exterior de la República y realizar las actividades concretas que demanden los intereses políticos, económicos y sociales de la Nación.

Para la acción del Estado el Poder Ejecutivo es responsable de la formulación y aplicación de los planes de desarrollo que respondan a las conveniencias de la Nación.

II. La unidad de la Administración Pública está garantizada por la unidad misma del Estado, por el orden jerárquico que domina su sistema de órganos y competencias, por la coordinación de política y planes de los distintos sectores de actividad y por el régimen jurídico reforzado por la unidad del Derecho que preside toda la acción administrativa.

III. Las actividades públicas serán coordinadas y orientadas al logro de los objetos del desarrollo; para ello se adopta la planificación como método de análisis de la problemática nacional y de formulación de alternativa que racionalicen las decisiones de política gubernamental.

IV. Dentro del principio de unidad afirmado en el artículo anterior, la distribución de funciones administrativas se ajustará a un sistema combinado de desconcentración y de descentralización que facilite con mayor eficacia el cumplimiento de los fines de la Administración Pública.

La desconcentración de competencia para la toma de decisiones, estará siempre subordinada a los planes, programas y políticas aprobados, así como a las normas legales y reglamentarias, con la finalidad de:

- Racionalizar, dinamizar y agilizar el funcionamiento de la Administración Pública.
- Facilitar la expresión de las necesidades y aspiraciones de la población, promover su movilización y permitir la participación efectiva de los

diferentes grupos que la conforman, en la elaboración y ejecución de los planes y acciones de desarrollo.

—Aumentar la capacidad operativa y de iniciativa de los funcionarios del Estado, fijar responsabilidades, acortar trámites, facilitar la ejecución de operaciones y en general, reducir los costos de la Administración Pública.

La descentralización funcional, con base geográfica determinada o sin ella, se realizará a través de entidades con personería jurídica y de un régimen especial de administración de relativa autonomía, cuyas características y atribuciones señalará la Ley en cada caso.

V. Los siguientes principios y elementos institucionales aseguran también la coherencia y eficacia de la gestión administrativa.

- a) La Planificación, como medio de racionalizar las decisiones relativas a los objetivos, metas y prioridades de desarrollo económico y social; la correspondiente asignación de recursos; la facilitación del control y evaluación de las realizaciones; y los consecuentes ajustes y correcciones en las políticas y planes.
- b) La centralización de las decisiones y del control, en relación a las materias a que se refiere el inciso anterior, a fin de posibilitar la compatibilización de los objetivos y políticas sectoriales y regionales, la adecuación de los medios a los fines y la conducción de las medidas de política gubernamental.
- c) La organización sectorializada de las actividades públicas de producción y prestación de servicios para dar unidad a la formulación y aplicación de las políticas respectivas y a la fijación de objetivos y metas de la acción pública y privada en cada sector.
- d) La sistematización necesaria para proporcionar a la Administración los recursos de personal y los medios para la producción de bienes y servicios.
- e) Un sistema de organismos e instrumentos crediticios, para apoyar la ejecución de los planes de desarrollo, en especial las inversiones públicas y privadas previstas en los mismos.
- f) Una entidad a nivel nacional cuyo cometido básico sea la promoción de la administración municipal para el más adecuado cumplimiento de sus fines propios, estableciendo de manera permanente y sistemática la necesaria vinculación entre dicha administración y los órganos centrales de la Administración Pública, y también el nexo de

aquella con los principales centros de la vida económica y social del país.

- g) La función coordinadora de las Comisiones Interministeriales.
- h) El control orientado de preferencia, a la verificación de los logros y las metas y sin retardar la acción administrativa.
- i) La simplificación y sistematización de los métodos y operaciones, y la mecanización de los mismos, siempre que sea económicamente justificada.
- j) La adopción de políticas y técnicas de administración de personal que aseguren al Sector Público el servicio de los mejores elementos disponibles, su continuo perfeccionamiento y estabilidad en el empleo y su motivación para lograr el resultado óptimo de sus esfuerzos en beneficio de la Nación.
- k) La defensa de los derechos e intereses legítimos del Estado y de las personas, haciendo efectiva la responsabilidad del Estado, de servidores y de las personas naturales y jurídicas.
- l) La organización de instituciones y de canales de comunicación que permitan a la población participar y colaborar en la gestión de la Administración Central y Local.

VI. La función administrativa debe ser concreta y práctica, orientada al cumplimiento de los fines del Estado e inspirada en la utilidad pública y el interés social.

TITULO PRIMERO

ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO

CAPITULO 1

Artículo 1º El Poder Ejecutivo realiza funciones de gobierno y de administración. Las primeras sólo dan lugar a responsabilidad política, de acuerdo con la Carta Constitucional.

Las funciones de administración se desenvuelven en una esfera limitada por la ley y están sujetas a las acciones administrativas y judiciales.

Artículo 2º Para el ejercicio del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República actúa con el Consejo de Ministros y con cada Ministro. El Consejo de Ministros está integrado por un Primer Ministro y los titulares de los diversos ramos.

Todos los demás órganos y autoridades de la Administración Pública mantienen las relaciones que fija la Ley y se hallan bajo la dependencia del Presidente de la República, del Primer Ministro o del Ministro correspondiente.

Artículo 3º La Administración Central está integrada por los siguientes ramos: Primer Ministro, Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, Economía y Finanzas, Planificación, Educación, Salud, Trabajo, Vivienda, Agricultura, Pesquería, Industria y Comercio, Transportes y Comunicaciones y Energía y Minas.

Artículo 4º Los Ministros se reunirán en Comisiones Interministeriales, las que funcionarán como organismos gubernamentales de coordinación para las decisiones concernientes a asuntos que correspondan a más de un ramo y para otros asuntos que el Consejo de Ministros acuerde o la Ley señale.

Serán constituidas con carácter permanente, bajo la presidencia del Primer Ministro, las siguientes Comisiones Interministeriales:

- De Seguridad Nacional, integrada por los Ministros del Interior, Defensa y Relaciones Exteriores.
- De Asuntos Económicos, integrada por los Ministerios de Economía y Finanzas, Planificación, Agricultura, Pesquería, Industria y Comercio, Transportes y Comunicaciones y Energía y Minas.
- De Asuntos Sociales, integrada por los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo, Vivienda, Agricultura y Planificación.

Artículo 5º El Presidente de la República tiene como organismos dependientes de su Despacho al Comité de Asesoramiento de la Presidencia, el Servicio de Inteligencia, la Casa Militar y la Secretaría General de la Presidencia y la Oficina Nacional de Información.

Artículo 6º El Comité de Asesoramiento de la Presidencia, proporciona asesoramiento directo en la conducción de la política general del Estado. El Jefe del Comité de Asesoramiento de la Presidencia tiene el rango de Ministro con asiento en el Consejo y voz en sus deliberaciones.

Artículo 7º El Servicio de Inteligencia, asesora al Presidente en la formulación y conducción de la política de seguridad del Estado.

Artículo 8º El Primer Ministro tiene la función de promover la efectiva participación de la población en todas las acciones del proceso de desarrollo, coordinar las relaciones entre el Ejecutivo y los demás Poderes del Estado y ser el portavoz de la política general del Gobierno. Despacha con el Presidente de la República los asuntos de política general, actúa como titular del Pliego de la Presidencia de la República y tiene bajo su dependencia la Oficina Nacional de Asuntos Jurídicos y la Oficina Nacional de Movilización Social y Desarrollo Local.

Artículo 9º Los Ministros son responsables de la orientación de la política de su Sector e imparten las instrucciones a que han de sujetarse las entidades pertenecientes al mismo. Administran su portafolio ejerciendo la autoridad y siendo responsables de las actividades desarrolladas por su Ministerio.

Artículo 10º Habrá en cada ramo un Director Superior, funcionario técnico con jerarquía administrativa inmediata a la del Ministro y con capacidad para dictar resoluciones por delegación ministerial dentro de las directivas políticas señaladas por el titular del ramo, salvo en aquellas materias reservadas al Ministro por mandato legal expreso. El Director Superior garantiza la continuidad de la función administrativa ministerial.

Artículo 11º Podrán constituirse Comisiones de Directores Superiores para que actúen en reuniones plenarias o restringidas, según los casos, preparando los proyectos que deba examinar y decidir el Consejo de Ministros o las Comisiones Interministeriales, y también para resolver asuntos de carácter administrativo que afecten a varios Ministerios.

Artículo 12º Los Directores Generales son los jefes de la dependencia que les está encomendada, se encuentran directamente subordinados al Director Superior y tienen como funciones las de dirigir y gestionar servicios, estudiar proyectos y resolver asuntos administrativos en los límites de su competencia proponiendo al Director Superior las resoluciones pertinentes.

Artículo 13º Habrá Comisiones Consultivas en los ramos de la Administración formadas por ciudadanos peruanos especializados los cuales no pertenecerán a la planta de personal del Ministerio correspondiente.

CAPITULO 2

COMPETENCIA DE LOS DISTINTOS ÓRGANOS

Artículo 14º Son atribuciones del Consejo de Ministros:

- a) Aprobar los mensajes que el Presidente de la República, por mandato de la Constitución o por propia iniciativa, presenta al Congreso.
- b) Aprobar el Plan de Gobierno y los lineamientos generales de política a los que han de ceñirse los Ministros.
- c) Aprobar los proyectos de ley que el Poder Ejecutivo presente al Legislativo.
- d) Aprobar la negociación y firma de convenios internacionales.
- e) Aprobar las disposiciones que deban expandirse por Decreto Supremo.
- f) Aprobar el nombramiento y remoción de agentes diplomáticos.
- g) Establecer las Comisiones Interministeriales que las necesidades de la Administración aconsejen, y suprimirlas cuando proceda.
- h) Las demás que le fije la Ley.

Artículo 15º Corresponde al Primer Ministro:

- a) Ejercer la representación del Consejo de Ministros.
- b) Refrendar las decisiones del Jefe del Estado en los casos en que la Constitución expresamente lo dispone y cuando se hubieran adoptado acuerdos del Consejo de Ministros que comprendan a más de un Ministerio.
- c) Dirigir las tareas del Gobierno en lo que no sea facultad privativa del Presidente de la República, proponer las orientaciones que han de presidir la gestión de los ministerios en los aspectos de política general de gobierno.
- d) Asegurar el cumplimiento del Plan de Gobierno, los lineamientos generales de política y la ejecución de los acuerdos del Consejo de Ministros y de las Comisiones Interministeriales.
- e) Proponer el nombramiento de los Ministros y dar su acuerdo a la remoción de los mismos.
- f) Proponer la expedición de las disposiciones que a su juicio procedan, dentro del ámbito de su función política y administrativa.
- g) Proponer al Jefe del Estado que un Ministro, con retención de su cargo, asuma otro en caso de ausencia, vacancia o impedimento temporal del titular.

- h) Ejercer las facultades y atribuciones que le correspondan y adoptar las medidas que aconsejen los fines de la administración.

Artículo 16º Compete a cada Comisión Interministerial:

- a) Resolver las cuestiones de carácter general que tengan relación con dos o más ramos de actividad.
- b) Estudiar los asuntos que por pertenecer a varios ramos exijan la elaboración de una propuesta conjunta, previa a su resolución por el Consejo de Ministros.
- c) Coordinar la acción de los ramos que forman parte de la Comisión y aprobar los programas conjuntos, teniendo en cuenta los objetivos comunes que deben cumplirse.
- d) Asumir cualquier otra responsabilidad que el Consejo de Ministros le asigne o que se desprenda de la razón misma que dio origen al establecimiento de la Comisión.

Artículo 17º Los Ministros están investidos de las siguientes facultades:

- a) Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros y decidir colegiadamente sobre los asuntos de interés general que no estén atribuidos a otras dependencias o autoridades.
- b) Contribuir con su voto consultivo a aprobar los dictámenes del Consejo sobre cualquier asunto que el Presidente de la República, otras autoridades o los Ministros mismos crean conveniente consultarle.
- c) Refrendar los actos de gobierno y de administración del Presidente de la República que correspondan al ámbito de su gestión.
- d) Establecer y dirigir la política que corresponde a su cartera, en armonía con la política general de gobierno y los planes de desarrollo.
- e) Ejercer la dirección del Ministerio, el control y demás funciones que le correspondan respecto a organismos descentralizados situados en su ámbito de actividad.
- f) Preparar y presentar al Consejo de Ministros y al Jefe del Estado los proyectos de ley o decreto supremo relativos a cuestiones de su Ministerio.
- g) Nombrar y separar a los servidores públicos de su portafolio, en los términos y condiciones que la ley señale.
- h) Resolver, en vía administrativa, los recursos que de acuerdo a ley se interpongan ante su autoridad.

- i) Resolver las contiendas que surjan entre autoridades administrativas dependientes de su portafolio y coordinar y suscitar definición de atribuciones con otros Ministerios.
- j) Orientar la elaboración del anteproyecto correspondiente al pliego presupuestal de su portafolio.
- k) Celebrar en nombre del Estado los contratos relativos a asuntos de su competencia.
- l) Todas las demás facultades que la ley autoriza.

Artículo 18º El Director Superior tiene las facultades siguientes:

- a) Representar por delegación al Ministro.
- b) Asegurar el funcionamiento de las diversas dependencias y disponer todo lo relativo al régimen interno de los servicios generales del Ministerio.
- c) Resolver los asuntos que no sean facultad privativa del Ministro, de los Directores Generales o de otros funcionarios.
- d) Asegurar la comunicación con los demás ramos y con los organismos y entidades que tengan relación con el Ministerio en que actúa.
- e) Ejercer todas las demás facultades y funciones que le atribuyen las disposiciones legales y administrativas.

Artículo 19º Los Directores Generales tienen las facultades siguientes:

- a) Conducir las actividades y resolver los asuntos del Ministerio que sean de su competencia.
- b) Controlar todas las dependencias a su cargo.
- c) Proponer al Director Superior las disposiciones relativas a los asuntos de su competencia.
- d) Elevar al Director Superior los informes acerca de la marcha y rendimiento de las actividades a su cargo.
- e) Las demás facultades que la ley y reglamentos le señalen.

Artículo 20º Las facultades específicas de los demás Directores y otros funcionarios de los Ministerios se determinarán en los respectivos Reglamentos Orgánicos.

CAPITULO 3

DELEGACIÓN DE FUNCIONES

Artículo 21º Las funciones de las autoridades de la Administración Pública serán delegables, mediante resoluciones, en la forma siguiente:

- a) Las administrativas del Consejo de Ministros, en las Comisiones Interministeriales.
- b) Las administrativas del Primer Ministro, en alguno de los Ministros.
- c) Las de los Ministros en los Directores Superiores, con excepción de la que deba ser objeto de resolución por medio de Decreto, las que tengan carácter político o se refieran a relaciones con el Jefe del Estado o las Cámaras Legislativas y las de decisión en los recursos interpuestos contra los actos de los Directores Superiores.
- d) Las de los Directores Superiores en los Directores Generales previa aprobación del Ministro.
- e) Las de los Directores Generales en las autoridades dependientes de aquéllos, previa aprobación del Director Superior.
- f) Las demás autoridades con la aprobación de su superior inmediato pueden delegar sus funciones siguiendo la línea jerárquica.

Artículo 22º La delegación será revocable en cualquier momento por quien la haya conferido y no transfiere la responsabilidad que le incumbe en los actos delegados. No procede la sustitución de la función delegada.

TITULO SEGUNDO

DISTRIBUCION DE LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

CAPITULO 1

SECTORES

Artículo 23º Las actividades públicas se dividen en sectores que permiten la integración de políticas y acciones homogéneas para el logro de objetivos afines. Cada sector tiene como institución central un Ministerio y se rige fundamentalmente por su correspondiente Ley Orgánica.

La formulación de la política para el Sector es responsabilidad del Ministro y la ejecución de dicha política estará a cargo del Ministerio y las entidades que en cada caso señale la respectiva Ley Orgánica.

Artículo 24º Los sectores de actividad pública son:

De Servicios Generales: Relaciones Exteriores, Defensa, Interior.

De Servicios Sociales: Educación, Salud, Trabajo y Vivienda.

De Servicios Económicos: Agricultura, Pesquería, Industria y Comercio, Transportes y Comunicaciones y Energía y Minas.

Artículo 25° El Sector Relaciones Exteriores está determinado por las actividades que se realizan para el mantenimiento de relaciones de todo orden con los demás Estados y con los Organismos Internacionales, de acuerdo con la política exterior del Estado.

Artículo 26° El Sector Defensa está determinado por las actividades relacionadas con la seguridad nacional, contando para ello con el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea.

Artículo 27° El Sector Interior está determinado por las actividades relacionadas con el mantenimiento del orden público, seguridad de personas y cosas, administración penitenciaria y rehabilitación social; y organización de Registros Públicos y de Estado Civil.

Artículo 28° El Sector Educación comprende todas las actividades que se realizan para promover, impartir y desarrollar la educación en todos sus aspectos y niveles; la tutela de menores; el desarrollo de la cultura; la conservación de las riquezas arqueológicas y del patrimonio histórico, cultural y artístico de la Nación; la promoción de las actividades recreativas y deportivas y la defensa de la propiedad intelectual.

Artículo 29° El Sector Salud está determinado por el conjunto de actividades que tienen por objeto la asistencia social, la seguridad social y la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud.

Artículo 30° El Sector Trabajo está determinado por las actividades que tienen por objeto lograr el pleno empleo de los recursos humanos y regular las relaciones laborales dictando las normas a que se sujetarán las Oficinas de Relaciones Laborales de los Ministerios.

Artículo 31° El Sector Vivienda comprende las actividades relacionadas con el fomento y el establecimiento de normas que mejoren las condiciones de vivienda y acondicionamiento urbano y la orientación del desarrollo de la construcción en el país.

Artículo 32° El Sector Agricultura comprende las actividades relacionadas con el suelo agrícola, las aguas, las riquezas agropecuarias, forestal, la caza, los productos primarios de ellos derivados y los insumos destinados a su formación, obtención y conservación; igualmente las actividades de producción, de transformación primaria y de comercialización de los mismos

y las acciones conducentes a promover y asegurar el bienestar de la comunidad campesina.

Artículo 33º El Sector Pesquería comprende las actividades relacionadas con la conservación y la racional explotación de las especies de origen acuático, así como las de su transformación primaria y su comercialización. Le corresponde, además, velar por las acciones conducentes a promover y asegurar el bienestar de la colectividad que labora en el Sector.

Artículo 34º El Sector Industria y Comercio comprende las actividades que concurren al desarrollo de las acciones definidas como de transformación mayor que las primarias de productos, así como su comercialización. Comprende también las actividades relacionadas con el Turismo y las acciones conducentes a promover y asegurar el bienestar de la colectividad que labora en el Sector.

Artículo 35º El Sector Transportes y Comunicaciones comprende las actividades que se realizan para la construcción, conservación, uso de las vías de transporte e instalaciones, la regulación del tránsito, la utilización de los medios de transporte, así como el desarrollo y empleo de las comunicaciones nacionales e internacionales. Comprende también las actividades conducentes a promover y asegurar el bienestar de la colectividad que labora en el Sector.

Artículo 36º El Sector Energía y Minas comprende las actividades dirigidas al óptimo aprovechamiento de los recursos energéticos y mineros del país y las acciones conducentes a promover y asegurar el bienestar de la colectividad que labora en el Sector.

CAPITULO 2

SISTEMAS

Artículo 37º Las actividades públicas destinadas a procurar a la Administración los recursos necesarios para la producción de bienes y servicios se grupan en sistemas.

Artículo 38º Los Sistemas son:

De Asesoría: Planificación y Jurídica.

De Apoyo: Administración de Personal, Administración de Materiales y Administración Financiera.

Artículo 39° El Sistema de Planificación tiene como centro normativo y coordinador al Ministerio de Planificación, que presta asesoramiento en la formulación y coordinación de política económica y social, de integración latinoamericana, de adecuación de la estructura del Estado y de su administración para el desarrollo, de asistencia técnica y de elevación de los niveles científico y tecnológico de la Nación. Para estos fines compatibiliza las políticas sectoriales y locales, realiza las investigaciones, estudios y estadísticas globales que sean necesarias, emite directivas técnicas a las oficinas de planificación sectorial de los distintos ministerios y a las de planificación local de los gobiernos locales que cumplen funciones correspondientes en sus respectivos ámbitos.

Artículo 40° El Sistema de Asesoría Jurídica tiene por objeto asesorar al Poder Ejecutivo y estudiar el ordenamiento jurídico del Estado con el fin de velar por su adecuación permanente a la realidad nacional. Tiene como centro director la Oficina Nacional de Asuntos Jurídicos, que estudia y prepara las proyectos de Ley y de disposiciones administrativas por encargo del Presidente de la República o del Primer Ministro. Asimismo norma y regula las actividades de las asesorías jurídicas de los Ministerios.

Integran además la Oficina Nacional de Asuntos Jurídicos, las Procuradurías Generales de la República, que tienen a cargo la representación del Estado y la defensa de sus derechos e intereses ante los tribunales de justicia.

La Oficina Nacional de Asuntos Jurídicos, dependencia del Primer Ministro, es también la encargada de asegurar el nexo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Artículo 41° El Sistema de Administración de Personal, tiene la finalidad de formular y hacer cumplir la política y normas destinadas a asegurar al Sector Público el servicio de los mejores elementos disponibles, así como su continuo perfeccionamiento, para lograr el resultado óptimo de sus esfuerzos en beneficio de la Nación; tienen como órgano central la Oficina Nacional de Administración de Personal.

Artículo 42° El Sistema de Administración de Materiales tiene la finalidad de formular y asegurar el cumplimiento de las políticas y normas destinadas a la adquisición y mantenimiento de bienes para los organismos públicos. Tiene como órgano central la Oficina Nacional de Administración de Materiales.

Artículo 43º El Sistema de Administración Financiera tiene la finalidad de formular y asegurar el cumplimiento de las políticas y normas destinadas a la obtención del ingreso y la presupuestación, asesoramiento y contabilidad del gasto público.

Artículo 44º La Oficina Nacional de Administración de Personal, la Oficina Nacional de Administración de Materiales y las Oficinas Nacionales que aseguren una adecuada administración financiera integran el Ministerio de Economía y Finanzas, que dicta las normas técnicas a que se sujetarán las Oficinas Generales de Administración de cada Ramo y establece la política monetaria y la política fiscal en estrecha coordinación con el Ministerio de Planificación. Asimismo vela por el cumplimiento de leyes y disposiciones del Gobierno relativas a las entidades de crédito y de seguro.

CAPITULO 3

MOVILIZACIÓN SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL

Artículo 45º La Oficina Nacional de Movilización Social y Desarrollo Local tiene por finalidad promover la efectiva participación de la población en todas las acciones del proceso de desarrollo y canalizar el apoyo financiero y técnico del Gobierno Central a los Gobiernos Locales.

Actuará así mismo como representante de las autoridades locales que lo requieran para gestiones de interés municipal que deban realizarse ante organismos públicos o entidades privadas que funcionen en la capital de la República.

CAPITULO 4

ORGANIZACIÓN BANCARIA ESTATAL

Artículo 46º El Banco Central de Reserva del Perú tiene facultad exclusiva para la emisión monetaria. Le corresponde cumplir la política monetaria del Gobierno y promover las condiciones crediticias y cambiarias que conduzcan al desarrollo de la economía nacional; regular el volumen del crédito bancario; y administrar las reservas internacionales oficiales del país. El Banco Central de Reserva se atenderá a la política monetaria del Gobierno señalada por el Ministro de Economía y Finanzas.

Artículo 47º El Banco Nacional de Desarrollo es el organismo financiero del desarrollo. Para este fin, capta y canaliza hacia los diversos sec-

tores los recursos provenientes de fondos públicos y privados, y presta los servicios bancarios correspondientes a través de sus departamentos especializados. El Banco Nacional de Desarrollo se atenderá a la política señalada por la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos.

Artículo 48º El Banco de la Nación es el organismo encargado de actuar como agente financiero del Estado y de proporcionar servicios bancarios al sector público; a tal efecto, es el depositario de todos los fondos públicos y le corresponde conceder créditos a las entidades estatales, dentro de su capacidad, de acuerdo con las regulaciones del encaje bancario y en concordancia con la política crediticia del Gobierno. El Banco de la Nación se atenderá a la política dictada por el Ministro de Economía y Finanzas.

CAPITULO 5

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 49º La Contraloría General de la República es el órgano de control externo del Sector Público Nacional. En tal carácter, ejerce jurisdicción propia y mantiene con los poderes del Estado las relaciones que la correspondiente ley institucional determina. La Contraloría General de la República cumple la función de auditar las actividades que han llevado a cabo las instituciones del Sector Público Nacional; y resolver en vía administrativa la demarcación de responsabilidad de los administradores.

TITULO TERCERO

DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVAS

CAPITULO 1

DESCONCENTRACIÓN REGIONAL

Artículo 50º Con fines de reorientación espacial del desarrollo y fijación de áreas para la administración desconcentrada de las actividades públicas, el territorio nacional se divide en Regiones que constituyen áreas de jurisdicción de los organismos administrativos desconcentrados, centros de enlace con las administraciones locales y un medio para canalizar la participación de la población.

Artículo 51º Los límites de las Regiones serán establecidos y podrán ser modificados por ley, a iniciativa del Poder Ejecutivo y en base a la propuesta del Ministro de Planificación.

En cada Región todas las dependencias de cada Ministerio están bajo la autoridad de un Director Regional y la coordinación estará a cargo de un delegado del Primer Ministro, con el título de Director General de la Región.

Artículo 52º La ley podrá crear entidades descentralizadas adaptadas a las características geoeconómicas de una o más de una Región, especificándose en cada caso las atribuciones, el grado de autonomía y la intensidad del control que sobre ellas deban mantener las autoridades gubernamentales.

Artículo 53º Como portavoz y medio de participación de los intereses regionales, con carácter consultivo, funcionará en cada Región un Consejo Regional de Desarrollo, con representación de los Concejos municipales, de los organismos descentralizados y de grupos organizados de la población.

Artículo 54º Una Ley Orgánica de Regionalización determinará la distribución de responsabilidad entre los organismos centrales y regionales y el funcionamiento de los servicios estatales desconcentrados.

CAPITULO 2 DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL

Artículo 55º La descentralización funcional será aplicable:

- a) En la administración de actividades de seguridad social y en la de instituciones de beneficencia y organizaciones similares.
- b) En la administración universitaria o de instituciones de investigación científico-técnica.
- c) En la administración de actividades de prestación de servicios que no conllevan acción reguladora o normativa.
- d) En la administración de actividades de naturaleza financiera, industrial o comercial que no conllevan acción normativa.

Artículo 56º Las entidades descentralizadas serán regidas por su ley institucional, cuando las cree el Estado, o por una ordenanza municipal, cuando sean de ámbito y creación locales. Su gestión seguirá la política del gobierno o del municipio, según sea el caso.

Artículo 57º Para la administración de actividades de carácter financiero, industrial o comercial, la descentralización funcional podrá realizarse mediante empresas públicas o mixtas que serán creadas por Ley a propuesta

de los Ministerios, de los Gobiernos Locales o de la Corporación Nacional de Empresas para el Desarrollo.

La empresa pública tendrá por objeto la producción de bienes o servicios que, por su importancia para la economía o la seguridad nacional, debe desarrollarse bajo el control del poder público, que para este efecto se reserva la totalidad de las acciones con derecho a voto.

La empresa mixta se constituye para promover el desarrollo económico en los campos en que no exista o sea insuficiente la iniciativa privada.

Los estatutos de las empresas mixtas podrán autorizar que la mayoría o la totalidad de las acciones con derecho a voto se transfieran al sector privado. Cuando más del cincuenta por ciento de dichas acciones haya pasado a la propiedad privada, dejarán de aplicarse a la empresa las disposiciones de esta ley, convirtiéndose en empresa privada. La representación de las acciones del Estado la ejercerá la Corporación Nacional de Empresas para el Desarrollo.

Artículo 58º La Corporación Nacional de Empresas para el Desarrollo es el organismo encargado de promover la creación y ampliación de empresas públicas y mixtas y la constitución y ampliación de empresas privadas que contribuyan al desarrollo. Es el poseedor y administrador exclusivo de las acciones y obligaciones del Estado en las empresas; tiene la facultad para la compra-venta de acciones o títulos de deuda de empresas privadas, siempre que éstas constituyan proyectos de inversión prioritarios para el desarrollo del país y dentro de los límites que fije su ley institucional; orienta y realiza estudios de oportunidades de inversión y de factibilidad técnico-económica para proyectos específicos de acuerdo con las directivas de política establecidas por la Comisión interministerial de Asuntos Económicos. Su organización y funciones serán fijadas por la respectiva ley institucional.

Artículo 59º Las empresas públicas y mixtas producirán bienes o servicios para su venta en el mercado, o exclusivamente para organismos o entidades estatales u otras empresas públicas. Tendrán capital propio y revestirán la forma de sociedades por acciones dentro de las regulaciones del derecho común, salvo que por ley se establezca en favor de determinada empresa un régimen especial.

Los estatutos de las Empresas Públicas o Mixtas serán sancionados por Resolución Interministerial de la Comisión de Asuntos Económicos.

La administración y el control de la empresa pública estará a cargo de un directorio, cuyos componentes serán designados a propuesta del Ministro correspondiente y de la Corporación Nacional de Empresas para el Desarrollo y del Gobierno Local en su caso.

La empresa pública podrá operar en régimen de monopolio, cuando lo autorice la ley, caracterizándola de manera precisa.

Artículo 60º Las empresas públicas y mixtas observarán los planes, programas y políticas de gobierno y estarán sujetas a tributación.

El presupuesto de la empresa pública será el principal instrumento de coordinación de su programa de ventas, adquisiciones, inversiones, precios y uso del crédito, con los planes y políticas nacionales. El régimen presupuestal de las empresas públicas permitirá atender las fluctuaciones de la demanda de bienes o servicios de su producción.

Artículo 61º Serán publicados los balances y la cuenta de ganancias y pérdidas de las empresas públicas y mixtas. Esos balances y cuentas serán auditados por la Contraloría General de la República.

Artículo 62º La gestión de las empresas públicas y mixtas será evaluada por los organismos ministeriales respectivos. La evaluación se hará en base al cumplimiento de la política sectorial tanto en los objetivos institucionales de la empresa, como en sus metas anuales de producción; sus costos de operación a corto y largo plazo; su política de precios, cuando tenga autonomía para fijarlos; y su capacidad para reponer y remunerar el capital.

Artículo 63º Los directores y empleados de la empresa pública y mixta participarán de los beneficios de la misma en la proporción determinada por la ley institucional y los estatutos de la empresa. La distribución de las cuotas de beneficios sólo se hará efectiva después de comprobarse la realidad de los mismos, mediante el análisis del balance por la Contraloría General de la República y por otros medios que establezcan la ley y los estatutos de la empresa.

Artículo 64º El personal de las empresas públicas y mixtas estará regido por la legislación laboral aplicable al personal de las empresas privadas.

CAPITULO 3

ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Artículo 65º Los Concejos Municipales son personas de derecho público interno; constituyen los Gobiernos Locales y gozan de autonomía económica y administrativa. Están sujetos a la auditoría de la Contraloría General de la República. Los conflictos entre los Concejos Municipales, y de estos con las autoridades administrativas del Gobierno Central, serán resueltos por el Poder Judicial.

Artículo 66º Los Concejos Municipales tendrán Delegaciones Municipales como organismos que asumirán las funciones desconcentradas en las distintas circunscripciones de su jurisdicción. Las circunscripciones de cada Concejo Municipal serán fijadas por Ley en relación con la población, la importancia de las localidades y su extensión territorial. Cada circunscripción elegirá un Miembro a la Asamblea Municipal.

Artículo 67º La Ley determinará la creación de municipios y el número de miembros de los Concejos Municipales de forma que se logre una eficiente gestión en esta esfera administrativa.

Asimismo establecerá el modo de elección de los Concejos y el procedimiento para la designación de otros funcionarios municipales.

Artículo 68º El territorio de cada una de las provincias formará la jurisdicción de un solo Municipio, con un Concejo Municipal único. La Ley Orgánica de Concejos Municipales determinará la estructura, composición y funciones de los Concejos Municipales, señalando igualmente las responsabilidades y cometidos específicos de las Delegaciones Municipales y el régimen de delegación de atribuciones a que estarán sujetas las relaciones entre los Concejos y estas dependencias.

Artículo 69º La Ley señalará los servicios municipales obligatorios, así como las materias de exclusiva competencia municipal, sin descartar la participación del Gobierno Central o de otras entidades públicas en la organización y sostenimiento de algunos servicios.

Artículo 70º Los Concejos Municipales tendrán facultades propias para dictar ordenanzas que contengan disposiciones generales de carácter obligatorio y los reglamentos para el régimen interno de su administración.

Artículo 71º Para el cumplimiento de las funciones de su competencia los Concejos Municipales podrán proponer la creación de tributos lo-

cales sujetándose a la política tributaria nacional fijada por el Gobierno Central. La Ley establecerá reglas sobre las clases y límites de estos tributos.

Artículo 72º Los vecinos participan en la administración comunal mediante el ejercicio del derecho de iniciativas y como miembros de los Consejos Consultivos y de los organismos auxiliares del Concejo Municipal. Los Concejos Municipales podrán someter a consulta los asuntos que crean conveniente o que la ley determine.

TITULO CUARTO

NORMATIVIDAD Y JURISDICCION

CAPITULO 1

Artículo 73º Ninguna disposición de la Administración Pública podrá vulnerar el contenido de otra de grado superior. Su jerarquía será: Decretos Supremos; Resoluciones Supremas; Resoluciones Interministeriales; Resoluciones Ministeriales; Resoluciones Directorales.

Artículo 74º Por Decreto Supremo se expedirá los Reglamentos propiamente dichos y cuantas disposiciones administrativas correspondan a la potestad reglamentaria del Presidente de la República. La Ley podrá señalar igualmente los casos en que otras decisiones del Poder Ejecutivo deban ser por Decreto Supremo. Serán firmados por el Jefe del Estado y refrendados por un Ministro; si su materia afecta a varios Ministerios, el Decreto Supremo será refrendado por los ministros respectivos.

Artículo 75º Los casos que correspondan a la potestad administrativa del Presidente serán resueltos por Resolución Suprema refrendados por el Ministro o Ministros correspondientes.

Artículo 76º Los casos que correspondan a la potestad de una Comisión Interministerial se resolverán por Resolución Interministerial y los que sean competencia de un Ministro por Resolución Ministerial. En el primer caso, será firmada por el Presidente de la Comisión Interministerial, y en el segundo, por el titular del Portafolio al que corresponda.

Serán materia de Resolución Ministerial las disposiciones que rebasan el ámbito de una Dirección General, las que resuelvan conflictos de competencia entre servicios de un Ministerio y siempre las que ponen término a la vía administrativa.

Por delegación del Ministro, el Director Superior podrá dictar Resoluciones sobre las materias a que se refiere el presente artículo.

Artículo 77º Las Resoluciones Directorales son disposiciones del Director Superior, de los Directores Generales o de los demás Directores, concernientes al personal de su dependencia o dictadas para solucionar diferendos entre administrados o para resolver reclamaciones presentadas por éstos contra los actos administrativos emanados de la autoridad.

Artículo 78º Las Resoluciones Administrativas serán publicadas en el Diario Oficial "El Peruano".

CAPITULO 2

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE SUS SERVIDORES

Artículo 79º El Estado es responsable por los daños y perjuicios que cause a particulares como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor. La simple anulación en vía administrativa o por los tribunales de justicia de los actos administrativos, no da derecho a indemnización. La Administración exigirá a sus servidores la responsabilidad en que hubieren incurrido por dolo, culpa o negligencia.

Artículo 80º Los servidores públicos incurrirán en responsabilidades de orden penal, civil y administrativo en los casos y circunstancias que la Ley determine.

CAPITULO 3

RECURSOS CONTRA LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Artículo 81º La Ley señalará los requisitos a que deben sujetarse los recursos impugnatorios.

Los actos administrativos serán inmediatamente ejecutados, aunque contra ellos se interponga un recurso. Excepción a esta regla será la suspensión por la propia autoridad administrativa de un acto cuya ejecución pudiera ocasionar daños. En todo caso, el acuerdo de suspensión será motivado.

Artículo 82º Pondrán fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades:

- a) Las de los Ministros, salvo cuando proceda recurso de reconsideración o la Ley otorgue la facultad de apelar.

- b) Las de los Directores Superiores en los casos en que resuelvan por delegación de un Ministro, o las de otra autoridad cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.

Artículo 83º Las personas naturales o jurídicas pueden formular peticiones o reclamaciones a las autoridades y organismos administrativos en materia de su competencia, las que deberán resolverlas notificando directamente a los interesados.

La Ley o el Reglamento fijarán el término dentro del que las autoridades estarán obligadas a resolver. Asimismo, establecerán los efectos del silencio de la autoridad.

Artículo 84º Deróganse todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Las entidades públicas adecuarán progresivamente su organización y funcionamiento a las normas contenidas en esta Ley. El Ministerio de Planificación establecerá el calendario para su cumplimiento.

Segunda. Los Ministerios de Guerra, Marina y Aeronáutica constituirán el Ministerio de Defensa cuando se elaboren los estudios necesarios y se defina su estructura orgánica.

Tercera. Durante el mandato del Gobierno Revolucionario, y en cumplimiento del Artículo 4º del Decreto-Ley 17063, el Ministro de Guerra desempeñará la función de Primer Ministro.

Cuarta. El Banco de Fomento Agropecuario, el Banco Industrial, el Banco Minero, el Banco Central Hipotecario y el Banco de la Vivienda se unificarán para constituir el Banco Nacional de Desarrollo. El Consejo Superior de la Banca Estatal constituirá su Directorio. Por Ley se fijará su organización.

Quinta. El Instituto Nacional de Planificación, la Oficina Nacional de Integración, el Consejo Nacional de Investigación, la Oficina Nacional de Estadística y Censo, así como las dependencias del Banco Central de Reserva que formulan Cuentas Nacionales, conformarán el Ministerio de Planificación.

La Escuela Superior de Administración Pública constituye un organismo descentralizado del Ministerio de Planificación.

El personal y recursos destinados a las actividades de planificación de recursos humanos y de investigaciones sociales del Servicio del Empleo y Recursos Humanos, y los del Instituto Indigenista Peruano integrarán el Instituto de Estudios Sociales, organismo descentralizado del Ministerio de Planificación.

La Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales y el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología se fusionarán constituyendo el Instituto Nacional de Evaluación de Recursos Naturales como organismo descentralizado vinculado al Ministerio de Planificación.

Sexta. El Fondo Nacional de Desarrollo Económico, la Oficina Nacional de Desarrollo Comunal, la Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes, la Oficina Nacional de Desarrollo Cooperativo, la División de Municipalidades del Ministerio del Interior y la Dirección General de Cooperación Popular y Pueblos Jóvenes del Ministerio de Vivienda se fusionarán integrando la Oficina Nacional de Movilización Social y Desarrollo Local como dependencia del Primer Ministro. Por Ley se determinará su organización y funcionamiento.

Séptima. El Centro Nacional de Productividad es un organismo descentralizado del Ministerio de Industria y Comercio y los Registros Públicos es una dependencia del Ministerio del Interior.

Octava. La Superintendencia de Banca y Seguros se denominará Dirección General de Banca y Seguros e integrará el Ministerio de Economía y Finanzas.