

**Las Pluralidad de Administraciones Públicas
Autónomas de Relevancia Constitucional y
Extraterritorial.**

Emilio Tafur Charun

En memoria de mis ancestros,
Manuel, Máximo y Gaspar
Tafur, vencedores en Tarapacá.

I

Con ocasión de la dación de la Carta de 1979 el profesor Domingo García Belaunde expresó que la

misma había supuesto que el casi dos veces secular modelo triádico de Estado estallara en mil pedazos ante la aparición de una pluralidad de organismos dotados de sus propias competencias, atributos o poderes. Tal aserto del autor citado adquirió aun mayor virtualidad con la sanción de la Carta de 1993- sin dejar de tomar en cuenta la reforma de 2002-. La dación de esta Constitución y su ulterior reforma así como en su momento la Constitución de 1979, supusieron pues un auténtico revulsivo no solo en lo que refiere a una reforma del modelo de Estado y su estructura, sino con ello, la distribución del acervo competencial que corresponde a cada una de tales entidades y notablemente en el atributo de autonomía

que detentan, con todo lo que este concepto importa o supone.

De otra parte, y con cargo a desarrollarlo con más detenimiento, sostenemos que algunas de las ya aludidas entidades configuran auténticas Administraciones públicas en su acepción jurídico rigurosa. Se debe tomar en cuenta asimismo que estas Administraciones públicas son diseñadas al más alto nivel del ordenamiento. Esta relevancia constitucional supone un aspecto que como veremos, es de la mayor importancia para definir el real alcance de la potestad normativa y demás atributos, como es el dictado de actos administrativos, que detentan estas Administraciones públicas. Es también de la mayor importancia el que estas Administraciones públicas

estén dotadas de personalidad jurídica. Personalidad jurídica que es reconocida o atribuida por la Constitución. Es pues, como afirma García de Enterría, cuando sostiene que la detentación de personalidad jurídica es el dato primario e inexcusable de toda Administración pública. Ello supone entonces un claro deslinde con relación a otras Administraciones públicas “menores”, que aun cuando detentan “autonomía” y “personalidad jurídica”, no son diseñadas a nivel constitucional sino meramente legislativo, todo lo que hace de ellas en algunos casos y según la más sana doctrina, entes sujetos a tutela y ejecutores de una voluntad ajena.

Existen pues dos clases de Administraciones públicas autónomas creadas por la Constitución, unas son de

naturaleza territorial (Regiones y Municipalidades) y otras son de naturaleza extraterritorial. En el presente trabajo nos ocuparemos únicamente de las segundas.

A efectos de relievar lo que hasta ahora hemos sostenido sobre la “pluralidad institucional” diseñada por la Constitución, creemos importante citar al autor español García- Pelayo (1) cuando sostiene lo siguiente:

“Que los órganos constitucionales estén directamente establecidos y estructurados por la Constitución es — como hemos dicho— una consecuencia lógica de la consideración de tales órganos como troncales para la configuración del modelo de Estado establecido por la Constitución o, dicho de otra manera, como

«constitutivos» de la modalidad de ser y existir de un orden constitucional dado. Cada Estado históricamente concreto tiene sus peculiares órganos constitucionales de acuerdo con los principios, valores y criterios organizativos que lo inspiran, cada estructura constitucional tiene unos órganos que le son propios, *necessari e indefettibili*, cuya desaparición afectaría a la sustancialidad y, con ello, a la globalidad del sistema constitucional, ya que un sistema está integrado por unos componentes (que en la teoría del Estado suelen designarse como órganos) y por un conjunto de relaciones fundamentales entre ellos, de tal manera que un cambio significativo en uno de los términos (órganos y/o relaciones fundamentales) produce un cambio en el sistema”.

Así, pues, de acuerdo a la Carta de 1993 y sus reformas, serían Administraciones públicas autónomas de relieve constitucional y naturaleza extraterritorial, las siguientes:

- La Contraloría General de la República (CGR)
- El Banco Central de Reserva (BCR)
- La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBSAFP)
- El Jurado Nacional de Elecciones (JNE)
- La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
- El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

Cabe preguntarse y con justa razón, por qué se omite considerar en este listado a ciertos organismos autónomos dotados de relevancia constitucional como es el caso del Ministerio Público, el Tribunal Constitucional o la Defensoría del Pueblo.

Fundamentalmente por dos razones:

- a) Como veremos, no son personas jurídicas.
- b) Según García Llovet (2) a diferencia de las administraciones públicas autónomas, estos organismos, también autónomos, se encuentran relacionados con la regulación y control de determinadas actividades estrechamente vinculadas al ejercicio de los derechos fundamentales. Su estatuto constitucional no solo establece una garantía constitucional sobre

el órgano, sino que, además, le atribuye funciones de mayor relieve constitucional, entre ellas la que constituye el objeto de su actividad, la garantía de los derechos fundamentales.

Sobre el mismo tema, Meilan (3) indica que son administraciones públicas los entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia y que hayan sido creadas para satisfacer necesidades de interés general y que no tengan carácter industrial o mercantil.

II

No obstante, los valiosos asertos reseñados, queda claro que la idea de personificación del “Estado” como un todo y por lo que esta idea supone e importa, la misma habría sido dejada de lado en el Derecho Administrativo. La idea de Estado en cuanto persona solo debe activarse cuando de relaciones internacionales- públicas se trate. Dicho esto, cómo se explicaría y justificaría la actuación del sector público a nivel interno. Cómo hallar justificación a la variedad y multiplicidad de los actos, de carácter general o especial, que tal sector realiza. Cómo ser parte en un contrato lo que conlleva la estipulación de derechos y obligaciones para ambas partes. Así, pues, se requiere de una entidad pública, un auténtico sujeto

de derecho, titular de derechos y obligaciones, que esté también en una relación de sujeción con el ordenamiento jurídico a través de una vinculación positiva, y que asimismo, su actuación esté destinada a la consecución de los fines de interés público general, objetivo que le atribuye el mismo ordenamiento, y para cuyo cumplimiento este último también la dota de privilegios, exorbitancias y de un acervo de competencias. Todo esto conllevaría de modo instrumental como dirían García de Enterría y Fernández (4), a consagrar a la Administración pública como persona jurídica (sujeto titular de derechos y obligaciones), encargada de llevar a cabo y a su realización, los fines de interés público general.

Fines de interés público general que por ser

considerados valiosos por el ordenamiento, su consecución resulta siendo la razón determinante del proceder de la Administración pública, y todo ello en cuanto persona jurídica.

Consecuentemente, en nuestra geografía administrativa habría más de una administración pública.

De otro lado, reiteramos, como sostienen García de Enterría y Fernández (5) que:

“La Administración Pública no es tampoco para el Derecho Administrativo un conjunto orgánico más o menos ocasional. La relación estructural entre la realidad constituida por la Administración Pública y el ordenamiento jurídico no se efectúa por la consideración de la misma como un conjunto de

órganos, sino a través de su consideración como persona. Para el Derecho Administrativo la Administración pública es una persona jurídica. Este de la personificación es el único factor que permanece siempre, que no cambia como cambian los órganos y las funciones, y por él se hace posible el Derecho Administrativo. Todas las relaciones jurídico-administrativas se explican en tanto la Administración pública, siendo persona, es un sujeto de Derecho que emana declaraciones de voluntad, celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable, es justiciable, etc. La personalidad de la Administración Pública es así el dato primario y sine qua non del Derecho Administrativo (...) La personalidad del Estado en su conjunto es sólo

admisible en el seno de la comunidad de los Estados (el Estado en cuanto sujeto del Derecho Administrativo en su relación con otros Estados). Desde el punto de vista del ordenamiento interno no aparece, en cambio, esa personalidad un tanto mística del Estado, sino solo la personalidad propiamente jurídica de uno de sus elementos: la Administración Pública”.

Apelar a la idea de “Estado” en el ámbito del derecho público interno no resulta coherente dada la lógica y dinámica del sistema jurídico. Así y como prueba de ello, se recurre a alambicadas figuras para forzar y justificar la aparición del Estado como un auténtico sujeto titular de derechos y obligaciones en el ámbito interno. Solo por poner un ejemplo, por resolución del

ministerio de que se trate se preceptúa que en el Convenio de Estabilidad Jurídica a ser celebrado por el Estado peruano este actuará representado por tal ministerio. Cabe, pues, cuestionar si en efecto, estamos ante una auténtica representación. Para ser “representado” debe tratarse en rigor de una entidad que tenga la virtualidad de ser sujeto titular de derechos y obligaciones. ¿Puede el Estado ser realmente representado, cuando este configura una auténtica y aristotélica entelequia en lo que se refiere al ámbito interno? Esto es, el Estado se encuentra absolutamente impedido de ser “personificado” en el ordenamiento interno y por lo tanto, incapacitado de obligarse, de tener un patrimonio, de ser responsable

por sus actos. Incapaz en suma, de ser sujeto titular de derechos y obligaciones.

De todo lo hasta aquí dicho se desprende que dado el atributo de personalidad jurídica se debe reiterar que estas Administraciones públicas autónomas y de relevancia constitucional procuran la consecución de diversos fines públicos (reflejados en su ámbito de competencias) y dado ello, algunas veces se pueden suscitar conflictos de competencia. Este hecho, en alguna medida, legitima que al nivel más alto del ordenamiento se haya previsto un proceso constitucional de conflicto de competencias. Baste poner como ejemplo el proceso de conflicto de competencias que enfrentó al BCR con la SBSAFP,

que fuera resuelto por el Tribunal Constitucional.(Exp.0005-2005-CC/TC)

Antes de terminar este epígrafe quisiéramos hacer una digresión. Nos referimos a la Contraloría General de la República (CGR). Ni la Constitución ni su ley orgánica (bloque constitucional) atribuyen personalidad jurídica de modo expreso a esta. Sin embargo, el bloque constitucional dispone que la CGR es una entidad descentralizada. Y es sabido que el concepto de descentralización supone sobre todo la creación de personas jurídicas. Por ello, asumimos que la CGR constituye por fuerza y con razón una auténtica persona jurídica.

III

Sobre la relevancia constitucional en el diseño de las Administraciones públicas es importante hacer cinco comentarios:

- a) En primer lugar, podemos afirmar que, dada la relevancia constitucional de estas Administraciones públicas en lo que se refiere a su diseño, se configura un amplio ámbito de desenvolvimiento que en muchos casos derivará en la realización de actos diversos de naturaleza general o individual, y de carácter discrecional – dentro de los principios de proporcionalidad y razonabilidad- y en consecuencia poco pasibles de ser reglados. Más aun, en muchos casos las

Administraciones de relevancia constitucional por mandato expreso, solo están sujetas a la Constitución y a su correspondiente ley orgánica u ordinaria (bloque constitucional).

Adelantándonos, diremos que lo dicho tendrá incidencia en lo que se refiere a la incardinación en la estructura de fuentes de los productos normativos o más precisamente de los reglamentos, dados por las Administraciones de relevancia constitucional. Igualmente, este diseño de las Administraciones públicas a nivel constitucional importa que las mismas no se encuentren adscritas a ningún ministerio u otro tipo de organismo, los cuales tampoco ejercerán rectoría sobre la actuación de las auténticas

Administraciones públicas autónomas de relevancia constitucional.

b) Dado que se trata de Administraciones Públicas de relevancia constitucional, que son diseñadas al más alto nivel del supraordenamiento, sus productos normativos, en este caso, reglamentos (circulares, resoluciones, oficios), gozarán de preminencia en lo que se refiere a su incardinación normativa, y lo más importante, a un nivel virtualmente debajo de la ley, esto es, *secundum legem*. En tal sentido, esos reglamentos se relacionarán a ese nivel con el resto de fuentes, recurriéndose, en caso de antinomia, al principio de competencia y de función constitucional, quedando de lado como

efecto de ello, la aplicación de la idea de jerarquía y sus variantes. En efecto, ello deriva del hecho de que estos reglamentos regulan un ámbito material que es privativo de la Administración pública de relevancia constitucional de que se trate, y que le es atribuido por la Constitución y el bloque constitucional. El Tribunal Constitucional ha deslindado los reglamentos ejecutivos o *secundum legem*, que de una parte expide el presidente de la República, y de otro lado, los dados por Administraciones públicas autónomas de relevancia constitucional. Así, el Tribunal Constitucional ha resuelto que:

“(Es) necesario considerar que en nuestro modelo constitucional algunos organismos constitucionales también expiden reglamentos, y si bien, en rigor no sean aquellos a los que alude el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución, es evidente que tales reglamentos también constituyen fuente normativa porque desarrolla diversos ámbitos de sus leyes orgánicas o leyes de creación”. (Exp. 0047 – 2004 – AI/TC)

c) Hemos dicho que la potestad reglamentaria de las aludidas Administraciones públicas se configura “virtualmente” debajo de la “Ley”. Ello se explica porque el reparto de competencias esbozado por la Constitución es agotado por el

bloque constitucional, esto es, leyes ordinarias y orgánicas. De tal suerte, los reglamentos dados por tales Administraciones no se engarzarán, en rigor, con el bloque constitucional a partir de la idea de jerarquía sino del novedoso criterio de “función constitucional”, denominado también por algunos autores como “normas interpuestas”.

El bloque constitucional halla su elemento basilar en el artículo 78 del Código Procesal Constitucional. Y la función constitucional es precisamente el despliegue normativo por leyes (fuentes primarias) con la finalidad de ejercer dos funciones eminentemente constitucionales como son “la competencia de las competencias” y “el diseño de fuentes”.

d) Para la dación de reglamentos por parte de las Administraciones públicas, que solo tengan carácter autoorganizativo, doméstico, o que regulen relaciones de sujeción especial, bastará que estas Administraciones se encuentren creadas y diseñadas originariamente a un nivel meramente legislativo. Administraciones públicas que están adscritas a un ministerio y sujetas a la rectoría de estos. Sin embargo, cuando se trate de Administraciones cuyos reglamentos afecten la esfera jurídica de sus administrados, la atribución de autonomía a favor de tales Administraciones -y con ello la capacidad de dar reglamentos ad extra- deberá ser hecha por la Constitución y como ya se dijo,

agotada por el bloque constitucional. Sin embargo y como es sabido, no todas las manifestaciones normativas de las Administraciones públicas autónomas de relevancia constitucional tienen incidencia en el común de los ciudadanos. Ello obedece al tipo de competencia que ejercen tales Administraciones. No obstante, de hecho se han configurado supuestos en los que se manifiesta un poder de supremacía general, aun cuando, si cabe la expresión, no es más que producto de una suerte de efecto colateral en cuanto al objeto de regulación. En otras palabras, cuando la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP (cuya función primordial es controlar, supervisar

e inspeccionar a las empresas bancarias, financieras, de seguros y AFP), regula, por ejemplo, el régimen de contratos de ahorros, o la concesión de créditos, resulta, por fuerza, afectando la esfera del común de los particulares. Importante es también precisar que el JNE, la ONPE y el RENIEC, organismos integrantes del sistema nacional electoral y a la vez auténticas Administraciones públicas autónomas de relevancia constitucional, dictan reglamentos que regulan directamente la esfera jurídica del común de los ciudadanos. A modo de ejemplo podemos aludir al Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas (RESOLUCIÓN N° 0325-2019-JNE).

.e) Los reglamentos de las Administraciones autónomas de relevancia constitucional tampoco pueden asimilarse a los reglamentos ejecutivos que da el presidente de la República (son realidades de orden distinto), En efecto, el ámbito de actuación y la discrecionalidad (libertad de configuración) de que gozan las Administraciones públicas de relevancia constitucional para regular sus competencias, es bastante más amplio que el que detenta el presidente de la República cuando da reglamentos ejecutivos desarrollando las leyes – sin considerar en este caso la capacidad del presidente de la República de dar reglamentos independientes y , eventualmente, reglamentos

autónomos. Y, de otra parte, cuando hablamos de la relación de los reglamentos dados por las Administraciones de relevancia constitucional con la Ley, entendemos que por Ley sólo ha de entenderse la respectiva Ley Orgánica o Ley Ordinaria de creación de la Administración de que se trate, y eventualmente, cualquier otra ley que ejerza la “función constitucional”. Así, la relación entre el reglamento dado por la Administración pública de relevancia constitucional y la Ley Orgánica o Ley Ordinaria que formen parte del bloque constitucional, será gobernada por el criterio de “función constitucional”. Como prueba de este aserto

hacemos mención del artículo 3 de la LOBCR y del artículo 346 de la LOSBS.

El artículo 3 de la LOBCR dispone que:

“El Banco en el ejercicio de su autonomía y en el cumplimiento de su finalidad y funciones, *se rige exclusivamente por las normas de esta Ley y sus Estatutos.*” (Las cursivas son nuestras)

El artículo 346 de la LOSBS preceptúa que:

“La presente Ley determina el marco de la autonomía funcional, económica y administrativa de la Superintendencia de Banca y Seguros; establece su ubicación dentro de la estructura del Estado; define su ámbito de competencia; y señala sus demás funciones y

atribuciones. *Las demás leyes o disposiciones legales distintas a esta ley, no podrán establecer normas de obligatorio e imperativo cumplimiento para la Superintendencia*”. (Las cursivas son nuestras).

Considerando la norma constitucional, la tan peculiar naturaleza del bloque constitucional y la función constitucional que el mismo despliega, razón tienen García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (6) al aludir a la capacidad de dar reglamentos cuando sostienen que, “(...) La existencia de un poder de participación en la elaboración del ordenamiento, la definición de una “fuente” de Derecho tan relevante, de un poder

normativo complementario del legislativo, es por fuerza, dada su significación, una determinación constitucional”.

Como diría Esmein, “sólo el soberano puede hacer una atribución de tal calibre”.

IV

Desde nuestro punto de vista y para los efectos del presente trabajo, la autonomía administrativa que detentan las Administraciones públicas de relevancia constitucional supone la clave de bóveda para articular el régimen jurídico de todas estas. De esta manera, la autonomía –administrativa en este caso-

importa entre otros aspectos, la capacidad de dictar reglamentos. Como hemos insinuado, cuando se trate de reglamentos ad intra, esto es, autoorganizativos o cuya materia fuese regular relaciones de sujeción especial, bastará para tal efecto la creación y el diseño de la Administración pública a un nivel meramente legislativo. En cambio, cuando estemos en el caso de reglamentos dados por la Administración que configure *normae agendi*, esto es, dispongan cargas, medidas restrictivas, y obligaciones en lo que se refiere a la esfera jurídica de los administrados, la atribución para el dictado de tales reglamentos será dada necesariamente a nivel constitucional y desarrollada por el bloque constitucional. Pero lo que realmente importa es que esta dación de reglamentos

ha de discurrir rigurosamente dentro del acervo o ámbito de competencias de la Administración de relevancia constitucional de que se trate, ámbito de competencias que como hemos visto es atribuido por la Constitución y agotado por el bloque constitucional, ejerciendo ambas, así, las funciones constitucionales de “competencia de las competencias” y “fuente de fuentes”. Y es que esto nos lleva a relievlar la forma como se relacionarán e incardinarán estos reglamentos en el ordenamiento jurídico. Es decir, cómo se resolverán las antinomias que se susciten entre los reglamentos de las administraciones de relevancia constitucional y otras fuentes, que adelantamos, detentan en muchos casos diferente jerarquía –aun cuando sea solo

formalmente-, siendo necesario—insistimos- recurrir a los principios de competencia y de función constitucional como parámetros, para dar respuesta a tales antinomias. Es así como de todo lo hasta aquí dicho, se concluye en alguna medida que la atribución de autonomía administrativa a nivel de la Constitución y del bloque constitucional, será suficiente para su viabilidad sin necesidad de otorgar expresamente y positivamente la detentación de “potestad reglamentaria”. Esto lo desarrollamos en el siguiente epígrafe.

V

Muchas veces se confunde el concepto “autarquía” con soberanía interna. Esto es, la autarquía como un concepto que supone un grado aun de mayor libertad que la misma autonomía. Sin embargo y en rigor, la autarquía supone un grado menor de libertad en contraste con la autonomía.

Veamos:

Marienhoff (7) señala que, “Autonomía significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella (...) La autonomía, en suma, denota siempre un poder de legislación, que ha de ejecutarse dentro de lo permitido por el ente soberano (...) Autarquía, en cambio, significa que el ente tiene atribuciones

para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a una norma que le es impuesta”.

Rafael Bielsa (8) establece que, “la palabra “autonomía” llevada a su etimología significa darse leyes a sí mismo; la palabra “autarquía” significa administrarse a sí mismo; esto es, “administrar”, y lo otro “legislar”, para reglar la administración. Así, pues, si a la persona autárquica se confiere, además de su propia administración, que ya tiene, la de propia legislación, ella se convierte en autónoma. En otros términos, la autarquía supone administración propia por delegación legal; la autonomía implica necesariamente derecho de legislación propia *como atribución directamente constitucional.*” (Las cursivas son nuestras).

En la década de los sesenta del siglo pasado y sobre el mismo tema, el profesor Miguel de Althaus (9) apuntaba que:

“Volviendo a la palabra “autonomía”, ella ha sido usada en sentido amplio como capacidad de auto determinación, pero en sentido estricto significa la posibilidad de dictar normas jurídicas pese a la existencia de un ordenamiento jurídico superior; autarquía, en concreto, implica la aptitud o competencia para realizar actos administrativos concretos”.

De estas citas se puede inferir el nítido deslinde que existe entre los conceptos autarquía y autonomía. Creemos, con cargo a desarrollarlo más adelante, que en nuestro Derecho se ha utilizado en exceso el

concepto de autonomía en todas sus modalidades. En virtud de lo aquí sostenido queda claro que muchas de tales entidades a las que el ordenamiento les ha asignado indebidamente el carácter de autónomas, no son más que entes autárquicos, carentes de toda capacidad de dar reglamentos que tengan efectos *ad extra*, esto es, que puedan afectar o imponer cargas, medidas restrictivas u obligaciones al común de los administrados. Si alguna potestad reglamentaria detentan estos entes autárquicos, es la de dar reglamentos autoorganizativos o que regulen relaciones de sujeción especial, y claro está, la capacidad de dictar actos administrativos.

A estas alturas, creemos necesario para efectos didácticos, brindar una definición de “relaciones de

sujeción especial”. En este sentido Cuétara (10), siguiendo la doctrina alemana, que es donde más se ha examinado esta figura, conceptúa las relaciones de sujeción especial como la *"sumisión más intensa del particular que la debida a su condición normal de ciudadano, sobre la base de una integración específica en la esfera pública"*.

VI

Como cuestión previa es de indicar que dedicamos un epígrafe a los organismos reguladores dada la especial importancia “material” que sus manifestación reglamentarias y resolutivas tienen en el tráfico socioeconómico y jurídico. Ello no quita,

mutatis mutandis, que los organismos reguladores detenten el mismo grado de autarquía (autonomía) de otros organismos públicos que son creación del legislador y que se deslindan nítidamente de las Administraciones públicas de relevancia constitucional. (Artículo 28 de la LOPE)

El legislador nacional ha creado los siguientes organismos reguladores:

- Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL);
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN);

- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN); y
- Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).

Los organismos reguladores no estuvieron en la mente del constituyente de 1993. No obstante ello, ya desde inicios de la década de los noventa se había puesto en marcha una reforma integral a efectos de desregular y liberalizar la economía y con ello privatizar servicios públicos, activos y negocios en marcha. *Grosso modo*, una intensa “despublificación”. Es así como surge la necesidad de crear “agencias“, esto es, organismos reguladores,

para evitar distorsiones y otras imperfecciones en el mercado que podrían agravar la eficiencia, el adecuado funcionamiento del mismo y, con ello, la libre competencia. El mercado falla.

Según el artículo 2 de la Ley Marco de los organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos (Ley Marco), los organismos reguladores son organismos públicos descentralizados *adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros*, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera (Las cursivas son nuestras).

Conforme al artículo 31 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), los Organismos Públicos Especializados (entre los que se incluye a los

organismos reguladores) *tienen independencia para ejercer sus funciones con arreglo a su Ley de creación.*

De acuerdo al artículo 32.4 de la LOPE los organismos reguladores definen sus lineamientos técnicos, sus objetivos y estrategias.

De otra parte, conforme al primer párrafo del artículo 34º. de la LOPE, los Organismos Públicos (término que incluye a los organismos reguladores) *se sujetan a la supervisión y fiscalización de su Sector para verificar el cumplimiento de los objetivos de la entidad, mediante los instrumentos previstos en las normas de la materia. (Las cursivas son nuestras)*

Dado que los organismos reguladores están adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros y a la vez *tienen independencia para ejercer sus funciones con arreglo a su Ley de creación*, merece preguntarse qué se entiende por “adscripción”. Según los artículos 36.1 y 36.2 del Decreto Supremo 054-2018-PCM, la adscripción supone un mecanismo de reforma de la estructura del Estado por el cual se asigna y vincula un Organismo público a un Ministerio en particular.

Asimismo, establece una relación organizacional sectorial y un alineamiento de las políticas públicas, planes y objetivos estratégicos de entidades con competencias y funciones afines y complementarias, facilitando su coordinación. Solo es aplicable para el caso de los organismos públicos del Poder Ejecutivo.

Tal parece que la autonomía o autarquía, si se quiere, que detentan los organismos reguladores es en alguna medida relativa. Más aun, manifestamos esto sin tomar aún en cuenta la *rectoría* que el Poder Ejecutivo ejerce sobre los organismos públicos.

Un tema fundamental, como es sabido, es que con el diseño de los organismos reguladores se ha tratado a toda costa de evitar la captura de estos por parte de los diversos grupos de interés involucrados, como pueden ser el gobierno o las empresas operadoras supervisadas, con la finalidad de que no prevalezcan lesivamente los intereses particulares de estos. Sin restarle importancia a la acción de otros grupos interesados, en este texto vamos a incidir y quizás reiterar, sobre la autonomía del órgano regulador con

relación al Poder Ejecutivo. De ahí nuestro interés en incidir en la función normativa y en la autonomía que las mismas suponen contrastándolas con la potestad reglamentaria que detentan otras Administraciones. Además, este asunto será también desarrollado más aun en el epígrafe siguiente.

Es el artículo 3.1.a) de la Ley Marco el que se refiere a la función normativa del modo siguiente: Comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios.

Comprende, a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos. Asimismo, aprobarán su propia Escala de Sanciones dentro de los límites máximos establecidos mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Sector a que pertenece el Organismo Regulador.

Sobre todo lo hasta aquí dicho en este epígrafe, es propicio precisar lo siguiente:

- a) Los organismos reguladores están adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, y con ello se sujetan a la supervisión y fiscalización de su Sector (art. 34 LOPE). Este es un dato que se debe tener en cuenta.
- b) Sin embargo, no puede dejarse de lado que el Decreto Supremo 029-2018-PCM, que aprueba el reglamento que regula las políticas nacionales y define los alcances de la rectoría, pues según su artículo 3 esta, la rectoría, es de aplicación a *entidades públicas del Poder Ejecutivo*. (Las cursivas son nuestras). Dejamos planteado el tema.
- c) Ni el diseño y en consecuencia tampoco las competencias y grado de autonomía de los

organismos reguladores están establecidos por la Constitución. Ello conlleva, por razones que ya hemos precisado, a que los organismos reguladores no estén dotados de una auténtica autonomía administrativa. Los organismos reguladores serían en rigor entes autárquicos.

d) Del literal anterior se desprende que tratándose de entes autárquicos los organismos reguladores solamente podrán dar reglamentos para efectos de organizarse a sí mismos y para el caso de relaciones de sujeción especial (las empresas de telecomunicaciones supervisadas). Esto, sin dejar de lado la capacidad de estas Administraciones de dar actos administrativos y con ello también la dación de “mandatos”. En

consecuencia, los organismos reguladores no podrán dar reglamentos que afecten frontalmente la órbita jurídica de los usuarios, consumidores o ciudadanos en general, pretendiendo así imponerles obligaciones, medidas restrictivas y cargas. Y esto se afirma de *lege ferenda*, pues como se ha visto, el artículo 3.1(a) de la Ley Marco, dispone que los organismos reguladores pueden dictar reglamentos que regulen obligaciones (...) de los usuarios.

VII

Las Administraciones públicas “menores” son organismos creados por Ley que detentan personalidad jurídica de derecho público, autonomía,

en sus diversas manifestaciones, y están adscritas a un ministerio así como sujetos a la rectoría de estos conforme al artículo 3 del Decreto Supremo 029-2018-PCM.

De *lege ferenda* es de indicar lo siguiente y en su caso, tomando en cuenta lo ya dicho sobre los organismos reguladores:

a) Dado su origen a nivel legislativo, las Administraciones públicas menores no detentarían auténtica autonomía, pues en rigor serían entes de naturaleza autárquica.

b) Solo podrán dar actos administrativos de acuerdo a su ámbito de competencias, y dictar reglamentos *ad intra*, esto es, autoorganizativos, y otros que regulen relaciones de sujeción

especial, para el cumplimiento de los fines de interés público que les ha atribuido por el ordenamiento. Sin embargo, el artículo 30.2 de la LOPE dispone que estas Administraciones no tienen funciones normativas, salvo que estén previstas en su norma de creación, o le fueran delegadas expresamente por el Ministerio del cual dependen.

c) Así, pues, tratándose de Administraciones autárquicas, estas no tendrán capacidad de reglamentar y en consecuencia no podrán suponer *normae agendi*, en lo que se refiere a la situación y relaciones jurídicas con el común de los ciudadanos.

d) Están sujetos a la rectoría de los ministerios.

Según el artículo 13 del ya citado Decreto Supremo 029-2018-PCM, "La rectoría de una política nacional sectorial es la potestad exclusiva de un Ministerio para priorizar la atención de problemas o necesidades públicas y disponer medidas sectoriales nacionales, que permitan alinear la actuación de los tres niveles de gobierno y de los ciudadanos, según corresponda, a efectos de alcanzar los objetivos de la política nacional sectorial adoptada, en beneficio de la ciudadanía".

Existe, pues, una rectoría o supremacía del Gobierno nacional sobre los organismos públicos. Supremacía o rectoría, que encontrará

su *ratio* en el interés general y superior de toda la nación que el Gobierno nacional procura con la ejecución de su ámbito competencial y como efecto de esto, la capacidad de dar normas uniformes, reiteramos, para toda la nación. Esto es, un común denominador normativo. Tal rectoría y tal supremacía, en términos positivos, también se justificarían en los artículos 118.3 y 119 de la Constitución.

Más aun, y en ese sentido, el artículo 4.1 de la LOPE es nítido al disponer que, “Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno”. De igual manera, los artículos 7.1 y 7.2 del Decreto Supremo 029-2018-PCM prescriben que, “La Política General de Gobierno

es el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un periodo de Gobierno”. “(...) está bajo la dirección del Presidente de la República y debe ser presentada por el/la Presidente/a del Consejo de Ministros al Congreso de la República, conforme lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.”

La rectoría que detenta el Gobierno nacional está asimismo positivada a nivel de normas primarias (rango de ley), en el artículo 22.2 de la LOPE el cual dispone que: “Los ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, *asumiendo la rectoría respecto de ellas*”. Y en el mismo sentido, en el

artículo 23.1 de la LOPE se prevé que son funciones generales de los ministerios “a) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, *aplicables a todos los niveles de gobierno*”. El artículo 43 de la LOPE define a los “sistemas” como los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos: 1. Sistemas Funcionales. 2. Sistemas Administrativos.

Igualmente y de manera más concreta, es de citar el artículo 44 de la LOPE el mismo que preceptúa que, “Los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.”

El artículo 46 de la LOPE precisando el citado artículo 44 y en lo que a los Sistemas Administrativos respecta, establece que, “En ejercicio de la rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas

Administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, *independientemente de su nivel de gobierno* y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General (...)" El mismo artículo agrega que, el Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control. (Las cursivas son nuestras)

Para graficar lo dicho ponemos como ejemplo las notas distintivas de las siguientes

Administraciones públicas menores:

a) OSINFOR: Por Decreto Legislativo N° 1085 se crea el Organismo de Supervisión de los

Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR, como Organismo Público Ejecutor *adscrito* a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno, encargado a nivel nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, entre otros.

b) ATU: Mediante la Ley N° 30900 del 27 de diciembre del 2018, se crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao –ATU, como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con personería jurídica de derecho público

interno y con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera.

c) La Central de Compras Públicas – PERÚ

COMPRAS es un Organismo Público Ejecutor, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, que goza de personería jurídica de derecho público, con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera; y tiene como funciones, entre otras, la de realizar las compras corporativas obligatorias, de acuerdo a lo que se establezca en el Decreto Supremo correspondiente, y realizar las compras corporativas facultativas que le encarguen otras entidades del Estado.

d) Autoridad Portuaria Nacional (APN): Mediante la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional (LSPN), se creó la Autoridad Portuaria Nacional (APN) como un Organismo Público Descentralizado (actualmente, Organismo Técnico Especializado), encargado del Sistema Portuario Nacional, adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, dependiente del Ministro, con personería jurídica de derecho público interno, patrimonio propio, y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica, financiera y *facultad normativa* por delegación del Ministro de Transportes y Comunicaciones.

e) SENACE: Mediante el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, se creó el Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA como organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía técnica administrativa, económica y financiera.

f) SUCAMEC: Por Decreto Legislativo N° 1127 se crea la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil- SUCAMEC, como Organismo Técnico Especializado adscrito al Ministerio del Interior, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía

administrativa, funcional y económica en el ejercicio de sus atribuciones, con competencia de alcance nacional.

g) OSCE: El, artículo 51 de la Ley de Contrataciones del Estado, establece que el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado— OSCE es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público, que constituye pliego presupuestal y goza de autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera.

h) Autoridad para la Reconstrucción con cambios:

A través del Decreto Supremo N° 094-2018-

PCM, se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, como una entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. La Autoridad cuenta con autonomía funcional, administrativa, técnica y económica y está a cargo de un Director Ejecutivo con rango de Ministro.

i) Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica - CONCYTEC, es un organismo público técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con

personería jurídica de derecho público interno y con autonomía científica, técnica, económica, administrativa y financiera. Constituye un pliego presupuestal.

VIII

Como hemos precisado en otro lugar (11) es atribución del presidente de la República dirigir la política general de gobierno, término este último que comprende al mismo Jefe de Estado y a sus ministros, en cuanto gestores y directores de los servicios públicos (art. 119 de la Constitución). Es de deslindar que estos atributos que detenta el presidente de la República en forma alguna suponen o importan una

sujeción por parte de las Administraciones de relevancia constitucional a la voluntad de aquel. De otro modo, el presidente de la República contaría con los poderes suficientes para dejar sin efecto y de facto, o lo que es lo mismo, vaciar de contenido el ejercicio de las competencias y todo resquicio de la autonomía que les ha sido atribuido a estas Administraciones al más alto nivel del ordenamiento. Es también de incidir que la invasión del ámbito competencial de estas Administraciones por el presidente de la República al suponer el ejercicio de competencias ajenas, podría malversar los fines públicos de actuación que fueron considerados y tomados en cuenta por el constituyente, al atribuir a las Administraciones de relevancia constitucional el

ejercicio de sus privativas competencias. No puede configurarse pues, una circunstancia que convierta a tales Administraciones en meros ejecutores de una voluntad ajena. Así las cosas, se trataría de un gobierno donde en realidad y de hecho existe una sola administración pública que cuenta con entes desconcentrados –y no descentralizados- que resultan, en el mejor de los casos, útiles para una mera gestión periférica.

De otro lado, la relación entre las Administraciones autónomas de relevancia constitucional, por una parte, y de éstas con el Poder Ejecutivo ha de ser, pues, fundamentalmente de auténtica armonización de políticas, vale decir y como veremos, superando

meras fórmulas declarativas. No se debe invadir competencias ajenas, se debe respetar la autonomía pero todo ello en modo alguno puede configurar una separación absoluta entre las entidades de que se trate.

Al respecto, según Muñoz Machado (12), Eisenmann dejó dicho que “no hay ninguna organización descentralizada que pueda subsistir sin un mínimo de centralización. *Separación y -continuidad son, pues, dos valores básicos, dos traducciones concretas de los principios de autonomía y unidad en el plano organizativo*”.

De esta manera y entrando ya de lleno al tema de la relación entre Administraciones públicas, es pertinente citar la sentencia del Tribunal Constitucional cuando señala que:

“A la luz de lo establecido en el artículo 84 de la Constitución, la función reguladora en materia financiera es ejercida por el BCR. No obstante, es importante resaltar que, en dicha tarea, debe contar con la cooperación y coordinación de la SBS, al constituir órganos constitucionales con funciones relacionadas con la moneda y la Banca, que, como ya lo señalamos de manera precedente, se relacionan de manera intrínseca. Es a través de la participación de ambas entidades que se garantiza la estabilidad económica financiera y el orden público económico, por lo que nuestro modelo financiero supone –bajo criterios de cooperación entre poderes y órganos públicos– una labor racional e integrada de ambos entes, siendo que sus competencias requieren

articularse permanentemente con un importante grado de coordinación, sin perjuicio de la autonomía que constitucionalmente les ha sido reconocida (artículos 84 y 87).

Por ello, sin perjuicio de las exclusivas competencias previstas en la regulación orgánica del BCR y de la SBS, se proyecta desde la propia Constitución la obligación de que se respete un *núcleo funcional de coordinación* entre ambas entidades. Ello queda evidenciado, por ejemplo, en la repetida exigencia prevista en diversas normas de la LOSBS, de requerir la opinión previa del BCR antes de autorizar o denegar determinadas solicitudes formuladas por entidades del sistema bancario y financiero a la SBS”.

EXP. N.º 0005-2005-CC/TC

Al respecto, el mismo Muñoz Machado (13) sostiene que “es una existencia del principio de unidad que esas organizaciones, aunque separadas, no están incomunicadas, que el conjunto administrativo sea un sistema que funcione en régimen de continuidad. Que el conjunto de Administraciones Públicas formen una «síntesis institucional»”.

. El *quid* es “unidad” y “autonomía”.

De este modo, encontramos en la LOBCR, norma integrante del Bloque Constitucional, algunos dispositivos que se refieren a la colaboración y coordinación que debe existir entre las

Administraciones públicas de relevancia constitucional y el Poder Ejecutivo.

Artículo 94.-Sin perjuicio de la responsabilidad que le compete en el cumplimiento de la finalidad que la ley le asigna al Banco, el Directorio debe presentar un Informe al Ministro de Economía y Finanzas sobre todos aquellos aspectos de la política económica que afecten negativamente dicho cumplimiento.

Artículo 95.-El Banco está sujeto al control posterior de la Contraloría General, exclusivamente en lo que concierne a ejecución presupuestal

Artículo 96.-La Superintendencia de Banca y Seguros supervisará el cumplimiento de la Ley Orgánica,

Estatuto y demás disposiciones del Banco de acuerdo con lo previsto en su respectiva Ley Orgánica.

Artículo 97.-La Superintendencia de Banca y Seguros proporcionará al Banco la información de carácter general o sectorial que éste conceptúe necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

De igual manera, la LOSBS -norma también integrante del Bloque Constitucional- prescribe en su primera disposición final y transitoria el siguiente precepto relativo a la colaboración entre BCR y SBSAFP:

“El Banco Central y la Superintendencia deben efectuar las coordinaciones pertinentes a efectos de dar cumplimiento a los fines que les encomienda la Constitución Política del Perú.”

“El Superintendente concurre por lo menos cada tres meses al Directorio del Banco Central, a fin del necesario intercambio de información propia de sus funciones”.

La última parte del artículo 345 de la LOSBS prescribe:

“La Superintendencia supervisa el cumplimiento de la ley orgánica y disposiciones complementarias del Banco Central, sin perjuicio del ejercicio de su autonomía, no incluyendo lo referente a la finalidad y funciones contenidas en los artículos 83 y 85 de la Constitución Política del Perú”.

IX

A modo de conclusión podemos señalar lo siguiente:

- a) El casi dos veces secular modelo tríadico de Estado ha estallado en mil pedazos ante la aparición de una pluralidad de entes, algunos de ellos auténticas Administraciones públicas autónomas de relevancia constitucional de substrato territorial y extraterritorial, dotadas de ámbitos competenciales y en consecuencia con capacidad de dar normatividad jurídica.
- b) La personalidad jurídica es el dato primario de toda Administración pública.
- c) En rigor, la autonomía administrativa de relevancia constitucional, supone, entre otros aspectos, un atributo a favor de un ente de ejercer la potestad reglamentaria a través de sus propias

fuentes (reglamentos), dentro de un ámbito de materias y competencias privativo que no puede ser invadido por normas producto de otros entes, aun cuando estas últimas podrían detentar *formalmente* mayor jerarquía, pues son las ideas de competencia y de función constitucional, en cuanto parámetros, las que han de prevalecer en caso se susciten antinomias. Además, es de relieve la capacidad que detenta la Administración pública de relevancia constitucional de que se trate, de afectar la órbita jurídica del común de sus administrados, pudiendo, inclusive, imponer a estos obligaciones, cargas y hasta medidas restrictivas con rigurosa sujeción al principio de legalidad.

d) En virtud de lo señalado en el literal precedente, el atributo de autonomía, con todo aquello que importa o implica, deberá necesariamente ser atribuido por la Constitución y el bloque constitucional.

e) Se debe deslindar el atributo de autonomía del de autarquía. Pues a diferencia de la autonomía la autarquía solo supone para la Administración la capacidad de dictar actos administrativos y de autoorganizarse. Asimismo, la autarquía dota al ente de que se trate de la capacidad de dar reglamentos que regulen relaciones de sujeción especial.

f) De lo dicho se desprende que los entes autárquicos en muchos casos constituyen

Administraciones públicas “menores”, siendo, de otro lado, auténticas Administraciones públicas autónomas aquellas reconocidas como tales por la Constitución y el bloque constitucional, dada la capacidad de estas Administraciones, en contraste, de dar reglamentos que configuran *normae agendi* para el común de sus administrados.

g) Por todo lo indicado, queda claro que en la geografía administrativa nacional se ha dado un uso y abuso del atributo autonomía. En efecto, muchas administraciones “menores” son calificadas indebidamente como autónomas, en su variedad de modalidades, por sus leyes de creación.

h) Los productos normativos de las distintas Administraciones públicas autónomas de relevancia constitucional (reglamentos) detentan igual rango normativo, ubicándose unos con otros en una posición de lateralidad, virtualmente debajo de la ley (normas secundum legem) y todos ellos en posición de equidistancia con relación a la Constitución y el bloque constitucional. Por ello, los criterios que informan la relación entre los reglamentos dados por las diferentes Administraciones públicas de relevancia constitucional y otras fuentes de nivel secundario, entre ellas las dadas por el Poder Ejecutivo, serán los principios de competencia y

de función constitucional y no el de jerarquía y sus variantes.

i) En la mayoría de casos los reglamentos dados por las Administraciones públicas no detentarán la naturaleza de “ejecutivos”. De tal suerte, los reglamentos dados por la Administraciones públicas de relevancia constitucional en modo alguno “reglamentan” o ejecutan las leyes orgánicas y ordinarias que les terminan atribuyendo sus competencias y que por ello mismo, forman parte del bloque constitucional. Entonces, no cabe aplicar el principio de jerarquía, pues lo que aquí realmente importa es la activación del principio de competencia y notablemente, el de función constitucional.

j) Tal como se pretende demostrar en el presente texto, no es que la potestad reglamentaria sea un atributo privativo del Poder Ejecutivo, y que las otras Administraciones públicas autónomas, sólo pueden ejercerla excepcional y marginalmente. Las Administraciones Públicas autónomas de relevancia constitucional serán las llamadas a generar normatividad dentro del acervo de materias que les ha sido atribuido por la Constitución y, a su vez, agotado por el bloque constitucional. Pretender la omnipotencia normativa del Poder Ejecutivo a un nivel *secundum legem*, resulta insostenible con la supremacía de la Norma Constitucional, el bloque constitucional, y el diseño de la

sistematicidad y funcionalidad del ordenamiento interno que estos mismos han trazado.

k) Del ejercicio de los principios de “unidad” y “autonomía”, surge la necesidad de que exista una auténtica coordinación entre las Administraciones públicas en lo que al ejercicio de sus competencias respecta. Esto es, “no hay ninguna organización descentralizada que pueda subsistir sin un mínimo de centralización. En suma y como dijo el ya citado Eisenmann, *“Separación y -continuidad son, pues, dos valores básicos, dos traducciones concretas de los principios de autonomía y unidad en el plano organizativo”*.

1) Sin embargo, es importante hacer saber que lo aquí dicho no importa un frívolo ejercicio de despliegue de ideas meramente formalista y positivistas sin utilidad alguna en la práctica. El Derecho es “forma” pero también “materia”. No obstante ello y en rigor, lo que se quiere es garantizar o asegurar que el común de los ciudadanos solo vea afectada su esfera jurídica cuando la Administración pública que dicte mandatos normativos cuente con la debida legitimidad la cual no puede darse ni otorgarse sino al más alto nivel del ordenamiento: la Constitución y el bloque constitucional. En suma, se trata de esta manera de dotar a los ciudadanos de las garantías mínimas necesarias

para preservar la seguridad jurídica y notablemente la predictibilidad, imprescindibles para la adecuada marcha dinámica del tráfico jurídico y la interdicción de la arbitrariedad.

Citas Bibliográficas

- (1) García-Pelayo, M. “El *Status* del Tribunal Constitucional”. Revista Española de Derecho Constitucional, Vol. I Núm., Enero – Abril 1981. pp. 14-15.
- (2) García Liovet, E. “Autoridades administrativas independientes y estado de derecho”. En Revista de Administración Pública, número 131, Mayo/Agosto 1993. p. 79.

(3) Meilan Gil, JL. (2011) “Una concepción iusadministrativa vista de los contratos públicos”. Derecho PUCP, p. 225.

(4) García de Enterría, E. Fernández T.R. Curso de Derecho Administrativo. Tomo 1. Décima edición, Civitas p.34

(5) Ibídem p 30.

(6) Ibídem, p. 182.

(7) Marienhoff, M. “Tratado de Derecho Administrativo”. Recuperado el 18 de febrero de 2017, de [escuelasSuperiores:www.esuelassuperiores.com.ar](http://www.esuelassuperiores.com.ar). p. 176.

(8) Bielsa. R. “Derecho Administrativo”. Buenos Aires, De Palma, 1955, p. 262.

(9) De Althaus, M. “La Reforma de la Administración pública “. En Derecho PUCP, 1969, p. 103.

(10) Tomado de guiasjuridicas.wolterskluwer.es.
Recuperado el 4 de agosto de 2019

(11) Tafur Charun, E. “La potestad reglamentaria en el ordenamiento jurídico peruano”. Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú, 2018. p 233.

(12) Muñoz Machado, S. “Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las administraciones públicas”. En Revista de Administración Pública, número 100-102, Enero/Diciembre 1983. p. 1844

(13) *Ibíd.* p. 1869.