La Administración periférica. ¿Es o no es?

Por

Emilio Tafur Charun

"El hecho que seas paranoico no quiere decir que no estén detrás tuyo"

Kurt Cobain

I

EXORDIO

Empezamos esta entrega proveyendo una definición, en alguna medida elemental, por cierto, de Administración pública periférica:

"La administración periférica se refiere al conjunto de órganos administrativos que, estando jerárquicamente subordinados a la administración central, ejercen sus competencias en un territorio específico, fuera de la sede central. Estas estructuras suelen representarse a nivel local o regional, y pueden incluir delegaciones de gobierno, subdelegaciones, o direcciones territoriales. En

resumen, la administración periférica es un mecanismo de descentralización que permite una gestión más efectiva y cercana de la administración pública en diferentes áreas del país, facilitando la atención a las necesidades locales y la coordinación entre las diferentes escalas de gobierno". (Visión general creada por IA).

Y es que, sin embargo, el tema de la presente entrega se puede considerar en alguna medida de complejo. Se trata de encontrar sistematicidad y coherencia en un sistema jurídico que cuenta con diversas instituciones con un ámbito, muchas veces privativo, de competencias y que tienen la capacidad de dictar normas. Si tenemos así un modelo de Estado complejo desde ya vislumbramos que diseñar el mismo, aplicarlo, interpretarlo, elaborarlo y procesarlo resulta harto complicado. Y es que estamos hablando de normativa y competencias, de ahí que deslindar cómo actúan, así también la naturaleza de los actos y normas que dan, de

una parte, el Gobierno nacional (Poder Ejecutivo), y las que en muchos casos dan las Administraciones territoriales (Regiones, Municipalidades) así como las *periféricas*, resulte siendo un reto que demanda realizar una agotadora y esforzada hermeneútica.

De otro lado, queremos mediante la presente entrega relievar la necesidad de descentralizar territorialmente la potestad normativa de la pluralidad de entidades territoriales. Un Estado de autonomías donde las entidades territoriales no tienen la posibilidad de dar normativa general, abstracta e innovativa, de acuerdo a sus respectivos intereses, no es descentralización y menos aún autonomía. Ejecutar el Derecho sin la capacidad de innovar el ordenamiento no es suficiente. Así, pues, se deslinda la capacidad limitada de las Regiones y Municipalidades de solo emitir meros actos administrativos (aplicación del ordenamiento) y normas *ad intra*, y de otra parte, tener la capacidad o el atributo de dar auténticas Leyes y reglamentos.

II

Reflexiones preliminares sobre la Administración periférica

Así las cosas, tenemos cuatro ámbitos de competencia que conforman la estructura normativa del Estado. A saber: las exclusivas y excluyentes que corresponden al Gobierno nacional (Poder Ejecutivo); las competencias privativas de Regiones y Municipalidades; las competencias compartidas y concurrentes del Poder Ejecutivo y las Administraciones territoriales (Regiones y Municipalidades) constituyendo y actuando así el primero como Administración *periférica* pues tales entes territoriales se limitarían y restringirán forzosamente y en buena cuenta, a gestionar y ejecutar las competencias -compartidas- del Gobierno nacional (Poder Ejecutivo) o para ser más precisos, las políticas nacionales y sectoriales, y esto, como veremos, sin

desplegar mayor poder innovativo. En suma, el desarrollo de las políticas nacionales y sectoriales por parte de las Entidades territoriales resulta por lo demás siendo enjuto, magro y anodino.

Tenemos, además, las competencias delegadas por el Gobierno nacional a las Regiones y Municipalidades. Es evidente que estas competencias delegadas, así como las compartidas o concurrentes, no podrán ser aquellas exclusivas y excluyentes del Gobierno nacional.

Resulta claro y nítido que cada entidad territorial del Estado (persona jurídica), del nivel que fuere, no estará sujeta a una Administración única. Tales niveles serían además del nacional o central, el regional y el municipal. Y dado que no existe un reparto de funciones y competencias perfecto llevado a cabo por la Constitución y el Bloque Constitucional (BC), se hace imprescindible que entre tales niveles involucrados se lleve a cabo un intenso proceso de diálogo, consenso y

concertación. No bastan, entonces, meros pensamientos deseosos o declaraciones líricas. Y esto lo prevé el Artículo VII de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) según el cual, "El gobierno en sus distintos niveles se ejerce dentro de su jurisdicción, evitando la duplicidad y superposición de funciones, *con criterio de concurrencia y preeminencia del interés público*. Las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad". (Las cursivas son nuestras).

Sobre el mismo tema la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) precisa en su artículo VI (1) que, "El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno".

Pero a estas alturas surge la pregunta que justifica la presente entrega: ¿Estamos realmente frente a una Administración nacional periférica?

Podemos anticiparnos, *de lege ferenda*, aun cuando ya lo hemos insinuado y con cargo a un escrutinio ulterior, que, para nosotros, dependerá la existencia de periferia el que estemos ante entidades territoriales (Administraciones públicas territoriales) que se limitan a ser meros ejecutores de la voluntad del Gobierno nacional, esto es, que no cuenten con una política propia. Forzando un poco la figura bien podríamos calificar a tales Regiones y Municipalidades, que son a su vez Administraciones públicas, de "nuncios" o si se quiere, de "cajas de resonancia".

En este marco, un ejemplo de una actuación *periférica* cuyo ejercicio corresponde, naturalmente, al Gobierno nacional lo trae el artículo VIII, *ab initio*, de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) el cual señala que, "Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas

técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado *que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio*". (Las cursivas son nuestras)

Un tenor parecido contiene el artículo 10.3. de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) cuando dispone que "Las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y los sistemas administrativos del Estado, referidos a presupuesto, tesorería, contaduría, crédito público, inversión pública, contrataciones y adquisiciones, personal y control, por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio para todos los niveles de gobierno".

Sin embargo, no se puede negar que el artículo 78 de la LOM relativiza notablemente lo aquí planteado cuando indica que, "El ejercicio de las competencias y funciones específicas de las municipalidades se realiza de conformidad y *con sujeción a las normas técnicas sobre la materia*. *Las autoridades municipales otorgarán las licencias de construcción, bajo*

***responsabilidad, ajustándose estrictamente a las normas sobre barreras arquitectónicas y de accesibilidad. Asimismo, pueden ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o, servicios cuando su funcionamiento esté prohibido legalmente y constituya peligro, o cuando estén en contra de las normas reglamentarias o de seguridad de defensa civil, o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o tranquilidad del vecindario"*. (Las cursivas son nuestras) Así las cosas, y tomando en cuenta el énfasis en cursivas, estaríamos precisamente ante un ejercicio de servicio rigurosamente periférico. La entidad local no regula o reglamenta la competencia la misma que se limita a ser ejecutada por la referida entidad. Nos encontraríamos frente a un mero ejecutor de una voluntad ajena. Con todo, y en base a lo expuesto, siempre existirá en alguna medida un sustrato de periferia, más aún cuando la potestad normativa de las entidades territoriales es mínima por no decir nula.**

Situación similar se configura a nivel de las Regiones, pues el artículo 45 (b-3) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) cuando alude a las Funciones Generales de las Regiones las que se ejercerán *con sujeción al ordenamiento jurídico* establecido por la Constitución, la Ley de Bases de Descentralización y demás leyes de la República, dispone a la vez de acuerdo a lo siguiente: b-3) Función administrativa y ejecutora.- Organizando, "dirigiendo y *ejecutando* los recursos financieros, bienes, activos y capacidades humanas, necesarios para la gestión regional, *con arreglo a los sistemas administrativos nacionales.*" (Las cursivas son nuestras)

Dejamos constancia que lo aquí escrito es rigurosamente provisional y sujeto a inventario.

III

Descentralización y Desconcentración (Delegación de competencias)

Según el artículo 188°, *ab initio*, de la Constitución, "La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales".

Por su parte, el artículo V de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) dispone el principio de organización e integración: "Las entidades del Poder Ejecutivo: 1. Se organizan en un régimen jerarquizado y *desconcentrado* cuando corresponda, sobre la base de funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición de funciones". (Las cursivas son nuestras).

La misma Ley Orgánica según su artículo primero "establece los principios y las normas

básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización."

Según el artículo primero de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), esta tiene por objeto "desarrollar el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y *desconcentrada* correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo, define las normas que regulan la descentralización administrativa,

económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.” (Las cursivas son nuestras)

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) prescribe en su artículo 1 que, “La presente Ley Orgánica establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Define la organización democrática*, descentralizada y desconcentrada* del Gobierno Regional conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización”. (Las cursivas son nuestras)

El artículo I de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) precisa que, “Los gobiernos locales son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los *intereses propios de las correspondientes colectividades*; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. Las municipalidades provinciales y distritales son

los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, *con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines*". (Las cursivas son nuestras)

La LOM dispone también en su artículo V.- que "La estructura, organización y funciones específicas de los gobiernos locales se cimientan en una visión de Estado democrático, unitario, *descentralizado y desconcentrado,* con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del país. En el marco del proceso de descentralización y conforme al criterio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales". (Las cursivas son nuestras)

Ahora bien, sobre el deslinde entre descentralización y desconcentración y con relación a los artículos citados es de indicar que la descentralización supone un proceso a través del cual el Estado se reestructura, creando para tal efecto personas jurídicas (Administraciones públicas territoriales), esto es, sujetos de derechos y obligaciones, capaces de contratar, de contar con un patrimonio, de responder por sus actos ilícitos. Pero tal personificación no es un antojo de un funcionario, sino que tiene como fundamento la consecución de los fines de interés público. Y ello nos lleva a plantear que la consecución de tales fines hace necesariamente que surja una competencia pública. Y como efecto y para fines del ejercicio y facilitación de tal competencia será necesario dotar a esas personas jurídicas que no son otra cosa que Administraciones públicas territoriales, el goce de exorbitancias y privilegios. No olvidar que el término privilegio se deriva de la capacidad de profanar lo privado. Pero debe quedar en claro que la actuación de la Administración pública

tendrá limites, entre ellos destaca el principio de legalidad. Principio este que se activará a través de una vinculación positiva entre el sujeto de derechos y obligaciones (Administración pública) y el ordenamiento jurídico. De este modo, en el ámbito del Derecho público la Administración solo podrá actuar cuando el ordenamiento (al cual está sujeta) así lo autorice. El Derecho público es rigurosamente atributivo. El principio de legalidad es también recogido por el articulo 4 (F) del DS 054-2018 -PCM DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA LOS LINEAMIENTOS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO, el mismo que precisa que "Las competencias de las entidades deben estar plenamente justificadas y amparadas en la ley y reflejarse en sus normas de organización y funciones". A un nivel primario y sobre la misma materia aun cuando especifica el aspecto fiscal, la LBD en su artículo 5 a) preceptúa que, "Los principios específicos de la descentralización fiscal son los siguientes: a) Competencias claramente definidas*. Se debe tener una distribución clara y precisa de*

funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, **con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes. (Las cursivas son nuestras)**

Para relievar la importancia de la mecánica de cómo actúan los fines de interés públicos en lo que al ejercicio de competencias por las diversas Administraciones se refiere, resulta ilustrativo citar el artículo 87 de la LOM que se refiere a la doctrina de los poderes implícitos y señala lo siguiente: "Las municipalidades provinciales y distritales, *para cumplir su fin de atender las necesidades de los vecinos*, podrán ejercer otras funciones y competencias no establecidas específicamente en la presente ley o en leyes especiales, de acuerdo a sus posibilidades y en tanto dichas funciones y competencias no estén reservadas expresamente a otros organismos públicos de

nivel regional o nacional". (Las cursivas son nuestras)

La consecución de los fines de interés público encuentra su basamento constitucional en el artículo 44 de la Carta de 1993, el cual indica que, Son deberes primordiales del Estado: promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Ello sería imbricado con Artículo IV de la LOM, según el cual, "Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción".

Sobre esta materia es también de citarse el articulo 4 a) del Decreto Supremo 054-2018-PCM cuando prevé que, "Las entidades se organizan para responder mejor a las necesidades de la ciudadanía asegurando una prestación ágil, oportuna, efectiva y de calidad, para lograr resultados que impacten positivamente en el *bienestar de la ciudadanía*

y en el desarrollo del país". (Las cursivas son nuestras)

Por su parte, el artículo 4 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) dispone que estos tienen por *finalidad esencial* fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo. Y conforme a su artículo 5 es misión de los Gobiernos Regionales organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región.

A estas alturas resulta propicio deslindar o contrastar los conceptos de descentralización y la desconcentración. A diferencia de la descentralización que tiene su elemento basilar en la creación de personas jurídicas

(Administraciones públicas), la desconcentración simple y llanamente supone una delegación de competencias.

La normativa nacional vigente y respecto a la delegación de competencias refiere que, los numerales 78.1 y 78.2 del artículo 78 del Texto Único Ordenado – TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, precisan que las entidades pueden delegar el ejercicio de competencia conferida a sus órganos en otras entidades cuando existan circunstancias de índole técnica, económica, social o territorial que lo hagan conveniente. Procede también la delegación de competencia de un órgano a otro al interior de una misma entidad. Asimismo, procede la delegación de competencia de un órgano a otro al interior de una misma entidad, mientras no se trate sobre atribuciones esenciales del órgano que justifican su existencia, las atribuciones para emitir normas generales, para resolver recursos

administrativos en los órganos que hayan dictado los actos objeto de recurso impugnativo, y las atribuciones a su vez recibidas en delegación; asimismo, el numeral 85.1 del artículo 85 del citado TUO establece que la titularidad y el ejercicio de competencia asignada a los órganos administrativos se desconcentran en otros órganos de la entidad, siguiendo los criterios establecidos en dicha ley.

Concretizando, el artículo 25, *in fine*, de la LOPE, dispone que, "Los Ministros de Estado *pueden delegar*, en los funcionarios de su cartera ministerial, las facultades y atribuciones que no sean privativas a su función, siempre que la normatividad lo autorice. Son facultades y atribuciones privativas las contempladas en los numerales 2, 4, 5, 7 y 8." (Las cursivas son nuestras)

Asimismo, el artículo VI (2) de la LOPE indica que, "El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones

inherentes a ellas.” Ello es concordante con el artículo 26.2 de la LBD el cual indica que no son objeto de transferencia ni delegación las funciones y atribuciones inherentes a los sectores y materias antes señaladas. Tales materias y sectores están listadas en el artículo 26.1 de la Ley citada y las mismas tienen naturaleza de exclusivas en lo que al Gobierno nacional respecta. Es oportuno, en tal sentido, citar el artículo 13.1 de la LBD el cual señala que entre los tipos de competencias tenemos a las Competencias exclusivas que son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley.

Igualmente, es de citar el artículo 52 de la LBD según el cual, “El Poder Ejecutivo puede delegar a los gobiernos regionales o locales, funciones de su competencia, en forma general o selectiva, mediante convenios suscritos por ambas partes, sujetos a las capacidades de gestión requeridas para ello, la coparticipación en el desarrollo de las mismas, la factibilidad

de optimizar la prestación de servicios públicos a la ciudadanía, y las normas establecidas en la presente Ley".

A modo de digresión debemos notar que cuando la LPAG en su artículo 78.2. indica que, entre otras, son indelegables las atribuciones para emitir normas generales, debemos tratarla como lo que es, una norma prohibitiva y por lo tanto restrictiva. En efecto, la normativa, en este caso, el Bloque Constitucional (BC) (LOPE, LBD, LOM, LOGR) que agota la regulación de la organización y funciones de las Administraciones territoriales y del Poder Ejecutivo diseñadas por la Constitución, no contemplan tal interdicción. Contrastando el BC y el TUO de la Ley 27444 (LPAG), podemos decir que el primero contiene un conjunto de normas especiales y la segunda, qué duda cabe, es la norma general. Las normas especiales (LOPE, LBD, LOM, LOGR) y que integran el Bloque Constitucional (BC), no aluden a tal interdicción. Más aun, estamos frente a una prohibición que como toda

prohibición es restrictiva, por lo que mal se podría extender mediante analogía a otros supuestos que no han sido expresamente previstos. Así, por ejemplo, el artículo 13.3. de la LBD prescribe que son competencias delegables aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el período de la delegación. Es también en este contexto que según el artículo 14.1. de la LBD, "Las competencias de cada nivel de gobierno, nacional, regional y local, se rigen por la Constitución *y la presente Ley Orgánica"*. (Las cursivas son nuestras)

También es de citar el artículo 76 de la LOM el cual prevé que, "Las municipalidades pueden delegar, entre ellas o a otras entidades del Estado, las competencias y funciones

específicas exclusivas establecidas en la presente ley, en los casos en que se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente, o por economías de escala. Los convenios establecen la modalidad y el tiempo de la delegación, así como las condiciones y causales para su revocación. Los convenios en materia tributaria se rigen por ley especial. La responsabilidad es indelegable." Es de percibirse que la norma citada no dispone restricción, prohibición o interdicción igual o similar a la que comentamos. Más aun, la LOM tolera la delegación de competencias exclusivas de las Municipalidades.

IV

AUTONOMIA, UNIDAD, COORDINACION Y COOPERACION

Conforme al artículo 189° de la Constitución prevé que, "El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el

gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados".

El artículo 191°, *ab initio*, de la Constitución refiere que, Los gobiernos regionales *tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia*. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

En igual sentido el artículo 194°, *ab initio*, de la Constitución manifiesta que, Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. *Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.* Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

Al respecto, el artículo 9. de la LBD nos detalla las dimensiones de las autonomías, así según el numeral 9.1, autonomía política: es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes. 9.2. Autonomía administrativa: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad. 9.3. Autonomía económica: es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

En lo que se refiere a la autonomía de las Regiones, el artículo 2.- de la LOGR prescribe

que, “Los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público*, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia,* constituyendo, para su administración económica y financiera, un Pliego Presupuestal”. (Las cursivas son nuestras)

Sin embargo, el artículo 36 de la LOGR preceptúa que “Las normas y disposiciones del Gobierno Regional *se adecuan al ordenamiento jurídico nacional,* no pueden invalidar ni dejar sin efecto normas de otro Gobierno Regional ni de los otros niveles de gobierno. Las normas y disposiciones de los gobiernos regionales se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa.” (Las cursivas son nuestras). Más abajo comentaremos sobre este artículo.

Por su parte el artículo II de la LOM prescribe que, “Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y

administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades *radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico".* (Las cursivas son nuestras)

Sobre los dos artículos citados, los términos puestos en énfasis mediante cursivas bien pueden suponer una limitación a la autonomía –"política" en este caso- de Regiones y Municipalidades sobre todo si estamos aludiendo a normas primarias. Como es sabido tanto las Ordenanzas regionales como las Ordenanzas municipales tienen valor de Ley. Es por ello que se debe de ser cauteloso con los términos "adecuación al ordenamiento jurídico" y "sujeción al ordenamiento jurídico". Así las cosas, creemos no estar en ninguno de los dos casos en una relación jerárquica. Creemos que recurrir a la idea de "materialidad" (Función constitucional) nos puede ser de alguna utilidad. En este contexto,

el ya citado artículo VIII de la LOM puede servir como una buena muestra de lo que queremos acreditar. Pero reiteramos, en este supuesto no son ni pueden activarse los principios de jerarquía con sus variantes, ni el de competencia.

Pero en el sistema jurídico patrio no existen autonomías o separaciones absolutas. De tal manera, tenemos los siguientes dispositivos que se refieren a la unión, coordinación y colaboración entre las distintas entidades:

"Artículo 6 de la LBD. - Objetivos La descentralización cumplirá, a lo largo de su desarrollo, con los siguientes objetivos:

a) *Unidad y eficiencia del Estado*, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas, *y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal*." (Las cursivas son nuestras).

"Artículo 49 de la LBD. - Relaciones de coordinación y cooperación 49.1. El gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales

mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, *dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades*". (Las cursivas son nuestras)

El articulo V (2) de la LOPE establece que las entidades del Poder Ejecutivo coordinan y cooperan de manera continua y permanente con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en el marco de la Ley y la Constitución Política del Perú

El artículo 7 de la LOGR diseña las relaciones de cooperación y coordinación y proceso de integración regional. Esta Ley Orgánica define las relaciones de cooperación y coordinación entre los gobiernos regionales, y de éstos con los otros niveles de gobierno, orientados al proceso de integración y conformación de regiones y de coordinación en espacios macrorregionales.

Artículo VII de la LOM. - RELACIONES ENTRE LOS GOBIERNOS NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL El gobierno en sus distintos niveles se ejerce dentro de su jurisdicción, evitando la duplicidad y superposición de funciones, con criterio de concurrencia y preeminencia del interés público. Las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad.

Articulo 86 (2.1.) de la LOM indica como función de las Municipalidades organizar, en coordinación con el respectivo gobierno regional y las municipalidades distritales de su jurisdicción, instancias de coordinación para promover el desarrollo económico local; aprovechando las ventajas comparativas de los corredores productivos, ecoturísticos y de biodiversidad

Conforme al artículo 123 de la LOM, "Las relaciones que mantienen las municipalidades con el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los poderes del Estado tienen por

finalidad garantizar el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa, la coordinación de las acciones de competencia de cada uno, así como el derecho de propuesta o petición de normas reglamentarias de alcance nacional. Estas relaciones implican respeto mutuo y atención a las solicitudes que se formulen recíprocamente."

Por su parte, el artículo 124 de la LOM precisa que, "Las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas, son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios. Se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno."

Artículo 26.2. de la LOPE- "Los Viceministros, por encargo de los Ministros:

Coordinan, orientan y supervisan las actividades que cumplen los órganos del Ministerio y demás entidades de su sector, conforme a su Reglamento de Organización y Funciones".

El artículo 5, *in fine*, de la LOPE refiere que "La transferencia de competencias, recursos y funciones de las entidades del Poder Ejecutivo a los gobiernos regionales y locales se realiza de acuerdo con lo dispuesto por las normas de descentralización, precisando la responsabilidad de cada nivel de gobierno en cada materia, las formas de coordinación correspondientes, así como, el redimensionamiento de funciones y responsabilidades de aquellas entidades."

Según el artículo 44 de la LOPE, "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".

Así las cosas, creemos de importancia el recurrir al Derecho comparado para

profundizar en el tema de unidad, coordinación y colaboración.

José Luis Piñar Mañas (1918:1983) cita parte de una sentencia dada por el Tribunal Constitucional Español de acuerdo a lo siguiente: «La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema». Luego Piñar Mañas (1918:1983) cita a LINDE para indicar que "la coordinación exige que se den competencias sobre una misma materia en administraciones diferentes»

Para Bassols (67-68: s/f), "La función de coordinación de la Administración del Estado con la Administración propia de la Comunidad presupone que su ejercicio debe ser compatible con la idea de autonomía y debe discurrir por la vía de la colaboración o cooperación *y en ningún caso por la vía de la imposición o la interferencia en los cometidos*.

Esta coordinación de base cooperadora o de colaboración puede revestir distintas modalidades-, orientación, asistencia técnica; convenio para actuaciones conjuntas; utilización de servicios estatales para fines autonómicos, previa solicitud de la propia Comunidad; constitución de Comisiones mixtas de estudio o de programación de actuaciones, etc." (Las cursivas son nuestras)

Muñoz Machado (1840:1983) se basa en lo escrito por Santi Romano en lo que se refiere a que la unidad no es sólo un contrapunto, sino un punto de partida necesario para la existencia de la autonomía. Un ordenamiento formado en ejercicio de la facultad de disposición sobre sí mismo de una Comunidad organizada, sin que exista ningún punto de referencia superior que, con mayor o menor alcance, limite dichas facultades dispositivas no es un ordenamiento autónomo, sino un ordenamiento soberano. Sólo puede hablarse de autonomía en el marco de un ordenamiento más general, que comprende al propio ente

autónomo. Según Muñoz Machado (1841:1983), "(Al) incorporar el principio de autonomía como regla básica de la ordenación territorial del Estado, la Constitución está permitiendo no sólo que las Comunidades infraestatales generen sus propios ordenamientos sobre el concepto de autonomía-—, *sino que reconoce también a los entes autónomos capacidad para dirigir y orientar política y administrativamente su propia comunidad, de elegir opciones y seguir directrices propias que pueden ser distintas de las adoptadas por los órganos estatales y aun divergentes."* (Las cursivas son nuestras)

Más abajo, veremos cómo es que lo aquí dicho por Muñoz Machado y en lo que se refiere al Derecho patrio, en buena medida se relativiza.

V

COMPETENCIAS COMPARTIDAS Y CONCURRENTES (Las políticas públicas)

En el presente epígrafe pretendemos precisar y mostrar en alguna medida, el limitado poder innovativo que detentan los entes territoriales en lo que a dación de normativa se refiere, y en concreto, la interacción entre políticas nacionales y sectoriales, de una parte y de la otra, la dación de políticas por parte de las Regiones y Municipalidades (Administraciones públicas territoriales). La pregunta que está en el aire es hasta qué punto, el sistema jurídico patrio supone la existencia de un verdadero Estado de autonomías. Y la pregunta importa pues de ser diminuta la fuerza normativa e innovativa de Regiones y Municipalidades ello supondría que la Administración nacional, aun cuando no ejecute o lleve a sus consecuencias concretas la norma de que se trate en el correspondiente territorio, configurará una Administración nacional y periférica. Para tal efecto, estudiaremos las competencias compartidas y concurrentes, relievando, en

cuanto competencia compartida, la dación de políticas nacionales y subnacionales.

El artículo 195°. - *ab initio*, de la Constitución señala que, Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, *en armonía* con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. (Las cursivas son nuestras)

Por su parte, el artículo 192°, *ab initio*, de la Constitución prescribe que, Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, *en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo*. (Las cursivas son nuestras)

El articulo II de la LOPE dispone que las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad; actúan en función de sus necesidades, *así como del interés general de la nación* (…) (Las cursivas son nuestras) Asimismo, este artículo en su

numeral 6 se refiere al Principio de Continuidad, esto es, "la gestión adopta como referentes de actuación las *políticas de Estado acordadas*, así como los objetivos y metas de planeamiento y programación multianual establecidos". (Las cursivas son nuestras)

El artículo 4 de la LOPE alude, entre otras, a las siguientes competencias exclusivas del Poder Ejecutivo: "1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, *las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.* Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno. Política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada. *Las políticas*

nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. **Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política.** ***El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros.”*** **(Las cursivas son nuestras).**

El artículo 5 de la LOPE, *ab initio*, precisa que, “El ejercicio de las competencias compartidas del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y los gobiernos locales está regido por la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica

de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, así como por las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios y las entidades que componen el Poder Ejecutivo, según corresponda". Por nuestra parte, precisamos que las leyes citadas por este artículo conforman el Bloque Constitucional (BC).

El artículo 4, *in fine*, de la LOPE prevé que, Los Ministerios y Entidades Públicas del Poder Ejecutivo ejercen sus competencias exclusivas en todo el territorio nacional con arreglo a sus atribuciones y según lo disponga su normatividad específica y *están sujetos a la política nacional y sectoria*l. (Las cursivas son nuestras)

El artículo 6 de la LOPE enumera las funciones del Poder Ejecutivo. Entre ellas son de relievar las contenidas en los numerales 2 y 4. El numeral 2 refiere como función "Planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado". El numeral 4 precisa que

corresponde a este Poder del Estado, "Implementar la coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, *con énfasis en las competencias compartidas*". (Las cursivas son nuestras)

El artículo 16.1 de la LOPE señala como atribución del Consejo de Ministros, "Coordinar y evaluar la política general del Gobierno, así como las políticas nacionales y sectoriales y multisectoriales".

El artículo 22.2 de la LOPE prevé que "Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas."

Según el artículo 44 de la LOPE, la rectoría supone 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".

Conforme al artículo 23.1 de la LOPE, Son funciones generales de los Ministerios: a) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia*, aplicable a todos los niveles de gobierno* (…). (Las cursivas son nuestras)

Según el artículo 13.2. de la LBD las Competencias compartidas: Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.

El artículo 14.2 d) de la LBD contiene un principio realmente importante para deslindar las competencias del Poder Ejecutivo, materializadas en políticas nacionales y sectoriales, que vienen a ser "bases", y de otro lado las políticas dadas por las Regiones y Municipalidades, que constituirían el "desarrollo". En tal sentido y sobre todo en el

caso que se suscite una antinomia este principio de *concurrencia* será de la mayor importancia.

Este artículo que da "patente de corso" al principio de *concurrencia*, indica que, "En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás (...)".

Y esta necesidad de que las Administraciones territoriales regulen las materias legisladas por el Poder Ejecutivo mediante el *desarrollo* de las mismas, para efectos de que no se configure la periferia, puede ser compatible, en alguna medida, con lo que García de Enterría (254-255:1983) manifiesta:

"(la) atribución de la ejecución a la Administración autonómica se expresa técnicamente, además de en su control político a través de los órganos autonómicos representativos, en la disponibilidad plena de

la potestad organizatoria de dicha Administración por parte de dichos órganos. *Ellos son libres, pues, de acopiar a ese objeto los medios personales, reales, financieros que crean convenientes, de configurar la forma de gestión como entiendan mejor, de «orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esta materia»* (Sentencia constitucional de 14 de junio de 1982*), incluso creando instituciones (hasta por medio de leyes formales) «en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno»,* dice la misma sentencia, que concluye este extremo-, los «órganos de ejecución pueden ser organizados, dirigidos y tutelados por la Comunidad Autónoma» (Las cursivas son nuestras)

De otra parte, el articulo I de la LOPE establece que las entidades del Poder Ejecutivo actúan en función de sus necesidades, *así como del interés general de la nación.* Mientras el artículo I de la LOM dispone que las Municipalidades institucionalizan y gestionan

con autonomía los *intereses propios de las correspondientes colectividades*. El artículo 45 de la LOGR sobre concordancia de políticas sectoriales y funciones generales a) Concordancia de políticas y funciones del Gobierno Regional y políticas sectoriales. *Es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República.* Se ejerce con criterios de orden técnico-normativo y de la forma que establece la Ley. *Los Gobiernos Regionales definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales* (…). (Las cursivas son nuestras).

VI

La especial importancia del principio de subsidiariedad

Pero la intención de escribir esta entrega no se limita a pretender fomentar la dación de auténticas normas jurídicas por parte de las Administraciones territoriales. Pretendemos también limitar en alguna medida, la capacidad normativa del Poder Ejecutivo en lo que se refiere a la posibilidad de afectar en alguna medida el ámbito propio de Regiones y Municipalidades. Siguiendo, *grosso modo*, el principio de subsidiariedad, entendemos que la Administración territorial y su normativa que están más cerca a los administrados y a la comunidad en general, resultan más idóneos para tal tarea que la instancia nacional. En suma, de lo que se trata es de aproximar aún más a la Administración territorial por ser esta más relacionada a la población y a la problemática de que se trate, relievando siempre sus intereses respectivos o

peculiaridades, y como efecto detentar más idoneidad que la instancia nacional, para la consecución de la finalidad que guía la actuación del ente territorial.

En la normativa patria encontramos los siguientes dispositivos relativas al principio de subsidiariedad:

Artículo 4.- de la LBD. Principios generales. La descentralización se sustenta y rige por los siguientes principios generales: (…) f) Es subsidiaria: Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

LOGR Artículo 8.-de la LOGR. Principios rectores de las políticas y la gestión regional. La gestión de los gobiernos regionales se rige por los siguientes principios: (…) 10.

Subsidiariedad. - El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el Gobierno Nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los Gobiernos Regionales y éstos, a su vez, no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutadas eficientemente por los gobiernos locales, evitando la duplicidad de funciones.

Articulo V de la LOM. En el marco del proceso de descentralización y conforme al criterio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales.

Es de citar a Rodríguez Arana (224:1993) cuando señala que (El) territorio, el interés

regional, las propias peculiaridades o, incluso la especial manera de entender la convivencia, tienen mucho que ver con una Administración eficaz, sometida a la Ley y al Derecho, que sirve con objetividad, pero también cuanto más cerca mejor, a los ciudadanos.

El mismo Rodríguez Arana (226:1993) manifiesta que, "El principio de subsidiariedad, lógicamente, limita considerablemente la operatividad del poder estatal y responsabiliza a las personas en el cumplimiento de sus fines vitales y sociales. Como principio superior filosófico- social, tiene tres importantes corolarios. *Primero: un sistema social es tanto más perfecto cuanto menos impida a los individuos la consecución de sus propios intereses. Segundo: un sistema social es tanto más valioso cuanto más se utilice la técnica de la descentralización del poder y la autonomía de las comunidades menores. Tercero, y muy importante: un sistema social será más eficaz cuanto menos acuda a las leyes y más a la acción de fomento y a los estímulos para*

***alcanzar el bien común*. (Las cursivas son nuestras)**

Finalmente, Rodríguez Arana (226:1993) incide en que, "La cuestión es reducir la intervención a ese marco de ayuda ínsito en la idea del bien común, porque no se puede olvidar que la gran paradoja, y tremendo fracaso del Estado del Bienestar, ha sido pensar que la intervención directa producía automáticamente mayor bienestar general. *La fórmula es, más bien, la que parte de la subsidiariedad: cuanto más se apoye a la persona y a las Comunidades menores en que se integra, se fomentará la competencia y la responsabilidad y el conjunto tendrá una mayor autonomía. Porque no se puede olvidar que el principio de subsidiariedad protege los derechos de las personas y de las pequeñas comunidades frente a un Estado que, históricamente, ha cedido a la sutil tentación de aumentar considerablemente su poder. Pero lo más importante, independientemente de la fuerza evidente de este principio básico de la Ética*

política, es que el bien común se alcanza más fácilmente si los propios individuos y las pequeñas comunidades viene en un contexto de responsabilidad e ilusión por conseguir sus fines existenciales." **(Las cursivas son nuestras)**

VII

EXEGESIS

Luego de haber citado un montón colosal de normas jurídicas con vistas a demostrar nuestra posición sobre la materia de esta entrega, merece la pena realizar un análisis más pausado y prolijo sobre todo en lo que se refiere a la interacción de la normatividad nacional y la normatividad de las Regiones y Municipalidades (políticas públicas).

A grandes rasgos los ya citados artículos 192 y 195 de la Carta de 1993 preceptúan que las Regiones y Municipalidades, respectivamente, desenvuelven su actuación en *armonía* con las políticas y planes nacionales.

El término que aquí interesa es el de *armonía* que debe existir en el ejercicio de las competencias de que se trate. Y es que esto supone que los artículos constitucionales citados bien pueden imbricarse con la competencia de Regiones y Municipalidades de dar sus propias políticas en *armonía* con las políticas nacionales.

Aún más, del concepto de *armonía* bien se puede sostener que el mismo no supone una rigurosa jerarquización entre ambas fuentes. La armonía implica una relación más holgada, en modo alguno una sujeción absoluta. Creemos que el concepto de armonía permite configurar un espacio, quizá diminuto, para que Regiones y Municipalidades desplieguen el *desarrollo* de las políticas y planes nacionales. Como se ha visto, tal desarrollo normativo llevado a cabo por los entes territoriales estará orientado por sus respectivos intereses (desarrollo). Por su parte, la dación de políticas nacionales encontrará su fundamento, tal

como lo dispone la LOPE, en el interés general (bases).

Además del término *armonía*, encontramos que el legislador para justificar el engarce entre fuentes (bases y desarrollo) también utiliza el término de *concordancia.* Armonía y concordancia son sinónimos. Así, tenemos las siguientes normas:

Artículo 8 de la LOGR. - Principios rectores de las políticas y la gestión regional. La gestión de los gobiernos regionales se rige por los siguientes principios:

11. Concordancia de las políticas regionales. - Las políticas de los gobiernos regionales guardan *concordancia* con las políticas nacionales de Estado.

"Artículo 45. de la LOGR (Concordancia de políticas sectoriales y funciones generales a) *Concordancia* de políticas y funciones del Gobierno Regional y políticas sectoriales *Es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales*, las cuales se formulan

considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales*, concordando* **el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Se ejerce con criterios de orden técnico-normativo y de la forma que establece la Ley. *Los Gobiernos Regionales definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales* (…).”**

“Artículo 46 de la LOGR. - Contexto de las funciones específicas. Las funciones específicas que ejercen los Gobiernos Regionales se desarrollan en base a las políticas regionales, las cuales se formulan en *concordancia* con las políticas nacionales sobre la materia.”

Pero no es posible dejar de lado la positividad. Así, tenemos diversas normas que se refieren a la obligatoriedad de las políticas nacionales y sectoriales para los tres niveles de gobierno, y que se refieren a la “superioridad” de las políticas nacionales o sectoriales. De tal suerte,

tenemos las siguientes normas que disponen las competencias del Poder Ejecutivo y que en buena medida restringen la capacidad normativa de los entes territoriales y por qué no, su autonomía, y con ellas dos su poder innovativo.

1. Es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, *las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno*. (LOPE art. 4.1)

2. El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. (LOPE art. 4.1)

3.- Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado. (LOPE 4.1)

4.- Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno. (LOPE art. 4.1)

5. El Presidente de la República dirige y aprueba la política general del Gobierno en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo. (LOPE art.8.2.a)

6.- Planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado. (LOPE art. 6.2)

7.- Corresponde al Consejo de Ministros, Coordinar y evaluar la política general del Gobierno, así como las políticas nacionales y sectoriales y multisectoriales. (LOPE art. 16.1)

8.- La Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. (LOPE art. 17)

9.-Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. (LOPE 22.2)

10.- Son funciones generales de los Ministerios: Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar,

supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, *aplicable a todos los niveles de gobierno*. (LOPE 23.1)

11.- Para el ejercicio de las competencias exclusivas, corresponde a los Ministerios: Ejecutar y *supervisar* las políticas nacionales y sectoriales. (LOPE 23.2)

12.- Los Ministros de Estado orientan, formulan, dirigen, coordinan, determinan, ejecutan, supervisan y evalúan las políticas nacionales y sectoriales a su cargo; asimismo, asumen la responsabilidad inherente a dicha gestión en el marco de la política general del gobierno. (LOPE art. 25)

13.- Los Viceministros, por encargo de los Ministros: Formulan, coordinan, ejecutan y supervisan la política de desarrollo sectorial bajo su competencia, de conformidad con la respectiva política nacional. (LOPE art.26)

14.- Son funciones generales del Ministerio del Ambiente: 6.1 Funciones rectoras: a) Formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional del

ambiente *aplicable a todos los niveles de gobierno*. (Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente- DECRETO LEGISLATIVO N.º 1013, art.6)

15.- Artículo 3.- Ámbito de Competencia. El Ministerio del Ambiente ejerce las siguientes competencias y se sujeta al marco normativo sobre la materia: a) El Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo rector del Sector Ambiental, que *desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente.* Asimismo, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas. (Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente- DECRETO SUPREMO Nº 002-2017-MINAM)

16.- 5.1 Funciones Rectoras del Ministerio del Ambiente: a) Formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la Política Nacional del Ambiente, *aplicable a todos los niveles de gobierno*. (Reglamento de

Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente- DECRETO SUPREMO Nº 002-2017-MINAM)

17.- Artículo 6. Competencias exclusivas. El Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento *es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional*. Tiene como competencias exclusivas las siguientes: 1. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial, bajo su responsabilidad (Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento- Ley 30156)

18.- El Ministerio ejerce sus competencias a nivel nacional, *es el ente rector de las competencias antes descritas y como tal, es responsable del diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas nacionales y*

***sectoriales, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno*. (Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Decreto Supremo N 010-2014-VIVIENDA – art.2 *in fine*).**

19.- Mediante Decreto Supremo N° 012-2024-MINAM, de fecha 27 de noviembre de 2024, se aprueba la Política Nacional: Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050, en cuyos artículos 2 y 3 se determina que la conducción de la misma, se encuentra a cargo del Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación o la que haga sus veces, *siendo de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de la Administración Pública*, señaladas en el artículo I de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el ámbito de sus competencias.

20.- Es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir, normar y gestionar las

políticas nacionales y sectoriales. (Art, 45 LOGR)

VIII

COLOFON

Sabido es que la postura planteada en la presente entrega resulta en alguna medida, heterodoxa. En suma, se trata de considerar a la Administración pública nacional como periférica, dada la normativa que emite, sin que resulte necesario que la misma ejecute en el ámbito territorial tales normas. De tal suerte, podría sostenerse válidamente, que aun cuando el ente territorial lleve a sus efectos prácticos la normativa dada por la Administración nacional esto es, ejecutándola, siempre estaremos en presencia de un servicio periférico. Y todo esto, ¿Cómo se explica? La razón puede ser sencilla. En efecto, el desarrollo normativo de las políticas nacionales y sectoriales por parte de las entidades territoriales es más bien pobre. Detentan un poder innovativo enjuto. Ya se ha visto que en el Derecho positivo patrio se da en

buena cuenta una dependencia de los entes territoriales a las políticas nacionales y sectoriales. De esto deriva que los entes territoriales sean meros ejecutores de una voluntad ajena. En suma, estaremos frente a una Administración nacional periférica cuando la entidad territorial donde aquella actúe, no dicte una ordenanza o decreto regulando la materia de que se trate. Esto es, que la Administración territorial no haya armonizado normativamente considerando su propia peculiaridad e intereses respectivos, con las bases dadas por el Poder Ejecutivo. Cabe preguntarse cómo se configurará la situación cuando la entidad territorial, además de proceder a la ejecución, cumpla con legislar o reglamentar sobre la materia. En este caso no habrá lugar para la actuación de una Administración nacional y periférica. Se trataría de una competencia exclusiva de las Administraciones públicas territoriales.

REFERENCIAS

Bassols Coma, Martin. (s/f) “LAS RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN” Disponible en : https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/231061979089061.pdf

García de Enterría. E. (1983) “EL ORDENAMIENTO ESTATAL Y LOS ORDENAMIENTOS AUTONÓMICOS: SISTEMA DE RELACIONES”. En Revista de Administración Pública Núms. 100-102. Enero-diciembre 1983.

Muñoz Machado, Santiago (1983) “LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE UNIDAD Y AUTONOMÍA Y EL PROBLEMA DE LA NUEVA PLANTA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS”. En Revista de Administración Pública Núms. 100-102. Enero-diciembre 1983.

Piñar Mañas, José Luis (1920: 1983) “LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA CIVIL DEL ESTADO”. En: Revista de Administración Pública Núms. 100-102. Enero-diciembre 1983.

Rodríguez Arana, Jaime. (1993) ADMINISTRACIÓN “ÚNICA: DESCENTRALIZACIÓN Y EFICACIA”. Disponible en: file:///D:/Users/Downloads/Dialnet-AdministracionUnica-5065096%20(2).pdf