CAPÍTULO 3

ADMINISTRACIÓN ESTATAL

3.1. Marco general de la administración estatal 2000-2001

El cumplimiento del mandato constitucional de fiscalizar el adecuado funcionamiento de la administración estatal es una tarea presente en toda la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo. De este modo, no existe Oficina Regional de la institución que no haya incorporado en su trabajo la supervisión del correcto funcionamiento de la administración estatal.

Ello requiere no sólo la asignación de personal, equipos y oficinas a esta tarea específica, sino fundamentalmente un trabajo coordinado que permita afrontar las diversas situaciones que se presentan con criterios comunes y sobre todo la identificación de aquellos problemas centrales y de trascendencia general, cuyas propuestas de solución son finalmente uno de los principales aportes que debe realizar una institución como la Defensoría del Pueblo.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo cuenta con una Adjuntía para la Administración Estatal, que desde finales del año 1999 se organiza en cuatro áreas de trabajo. La primera de ellas es el Área de Orientación que está integrada por un número significativo de personas, toda vez que es el área que recibe el mayor número de quejas y peticiones de los ciudadanos y ciudadanas, a través de módulos de atención personalizada. Asimismo, recibe las comunicaciones enviadas a la Defensoría del Pueblo a través del correo postal, electrónico o la vía telefónica.

Fundamentalmente divide su trabajo en tres tipos de actuaciones; la primera de ellas consiste en la atención de consultas de los ciudadanos y orientación a los mismos sobre temas vinculados a la defensa de sus derechos; trámites ante la administración pública, incluso sobre temas que no necesariamente son de competencia de la Defensoría del Pueblo, supuestos en los cuales se orienta al ciudadano y se le deriva a las instituciones correspondientes.

El otro nivel de actuación del Área de Orientación es la tramitación directa e inmediata de las quejas, las cuales pueden ser solucionadas el mismo día de presentadas, en ocasiones a través de una llamada telefónica a la autoridad concernida. Aquellas quejas que por implicar la confluencia de una multiplicidad temática o en las que por reticencia de la autoridad competente se demanda un mayor tiempo en su gestión, son derivadas directamente al Área de Supervisión. El plazo que tiene el Área de Orientación para resolver las quejas es de ocho días, luego del cual si no ha sido posible encontrar una solución al problema, la queja es derivada al Área de Supervisión.

La tercera forma de actuación del Área de Orientación es la realización de "acciones inmediatas" para afrontar situaciones de urgencia humanitaria o social que enfrentan los ciudadanos y ciudadanas, como por ejemplo, vinculadas a las prestaciones de salud para personas de escasos recursos económicos o atención de personas en situaciones vulnerables, como niños, enfermos psiquiátricos o personas indigentes.

La segunda área de trabajo de la Adjuntía para la Administración Estatal es el Área de Supervisión. Tiene como función principal realizar las acciones defensoriales que requieren gestiones y coordinaciones interinstitucionales, para resolver los casos que fueron remitidos por el Área de Orientación. Es el área que tramita, realiza el seguimiento y genera una solución a las quejas. Para el desempeño de sus funciones se encuentra habilitada para solicitar información a las autoridades o instituciones quejadas, mantener informado al recurrente sobre el trámite de su queja, formular los proyectos de recomendaciones en la etapa final del trámite de un caso y proponer los temas o asuntos que requieran una investigación especializada.

La tercera área de trabajo es el Área de Investigación, la misma que responde a la necesidad de incrementar la capacidad de propuesta ante los distintos problemas colectivos o de interés general planteados[1]. En esta área se elaboran informes técnicos especializados, donde se formulan recomendaciones, sugerencias, exhortaciones o recordatorios de deberes legales a los funcionarios públicos involucrados. Dichos Informes, atendien-

---

[1] También esta Área realiza investigaciones de oficio, cuando a través de los medios periodísticos o por cualquier otra vía, la Defensoría del Pueblo ha tomado conocimiento de un problema de interés público y donde presumiblemente la actuación administrativa del Estado es irregular, arbitraria, defectuosa o morosa.

do a la importancia y trascendencia del tema, pueden convertirse en Informes y Resoluciones Defensoriales.

Este equipo, viene trabajando desde octubre de 1999 y desde entonces ha elaborado siete informes defensoriales, diversos informes para la atención de problemas colectivos o de interés público, documentos de trabajo para atender diversos pedidos de información formulados por el Congreso de la República y está a cargo de desarrollar informes de coyuntura que permiten dar la adecuada prioridad a las distintas solicitudes de intervención. Así, ha orientado la opinión institucional en diversos temas, como por ejemplo:

- En casos de violaciones de los derechos de petición, de acceso a la información pública, de igualdad de trato, etc., por parte de ciertos organismos de la administración estatal (ADUANAS, SUNAT, Superintendencia de Banca y Seguros, etc.).

- En procedimientos de reestructuración patrimonial, de defensa del consumidor, de derechos de autor, etc., seguidos ante el INDECOPI.

- En procedimientos de pago de beneficios o bonificaciones (seguro de vida, cambio de residencia, vacaciones, uniformes, asignación de combustible, etc.) por parte del personal en situación de retiro o de disponibilidad de la Policía Nacional del Perú.

- En el tema de nivelación de pensiones en el sector público, etc.

La cuarta área de trabajo es la denominada Planeamiento, Desarrollo y Coordinación Territorial, que se puso en funcionamiento en el primer trimestre del año 2000. Esta área responde a la necesidad de contar con un equipo que estuviese en capacidad de procesar la información sobre los problemas de organización que plantean las quejas y pudiese trazar una línea de acción destinada a proveer de estrategias de intervención adecuadas, planificando todas las actividades de la Adjuntía para incorporarlas al Plan Operativo Anual.

Para la realización de sus proyectos, esta área cuenta con el apoyo de la cooperación internacional, gracias a la cual se logra mejorar la capacidad de actuación de la Defensoría del Pueblo frente a los problemas que se plantean en la administración pública. Así, gracias a este importante apoyo, esta área coordina y ejecuta las actividades de difusión y capacitación, dirigidas tanto a líderes sociales como a funcionarios públicos.

Asimismo, el Área de Planeamiento y Desarrollo se encarga de realizar todas las coordinaciones internas entre las diferentes áreas de la Adjuntía, así como de las coordinaciones con las Oficinas Regionales de la Defensoría, formulando las propuestas de directivas y tratando de compatibilizar las líneas de trabajo en materia de supervisión de la administración estatal.

Esta área también tiene a su cargo el desarrollo de actividades de capacitación interna dirigidas al personal de la institución que presta sus labores en todo el país, así como planificar las acciones de supervisión de la administración estatal que se realizan en forma simultánea en todas las Oficinas Regionales de la Defensoría del Pueblo.

En cada Oficina Regional se ha nombrado a un responsable de las gestiones y tramitación de las quejas contra la actuación de la administración estatal y dependiendo de la incidencia de las quejas y de la capacidad operativa y logística, existen equipos dedicados a esta tarea. Así por ejemplo, en la Oficina Regional de Arequipa existe un equipo de tres abogados; en la Oficina Regional de Trujillo se dedican a esta tarea dos abogados que coordinan el trabajo con el Módulo de Atención de Chimbote; y la Oficina Descentralizada de Cajamarca, que atiende a los equipos itinerantes de las provincias de San Marcos, Cajabamba, Celendín, Chota y Bambamarca.

Asimismo, el equipo de administración estatal de la Oficina Regional del Cusco coordina las quejas recibidas por la Oficina Descentralizada de Puerto Maldonado y las del Módulo de Atención de la ciudad de Juliaca. Por su parte, el equipo de administración estatal de la Oficina Regional de Ayacucho está conformado por dos abogados, un practicante y un secigrista. Este equipo a su vez, coordina el trabajo de las personas encargadas de las quejas contra la administración estatal en el departamento de Huancavelica y en la provincia de Andahuaylas del departamento de Apurímac. En la Oficina Regional del Callao se formó la Unidad de Administración Estatal que coordina el trabajo de los módulos de atención instalados en los distritos de Independencia, Comas y San Martín de Porres

De este modo, la organización y el trabajo que se realiza en la Adjuntía para la Administración Estatal a través de sus cuatro áreas, se encuentra en permanente coordinación y colaboración con los responsables de los equipos para la administración estatal conformados en las oficinas regionales de la Defensoría del Pueblo.

Haciendo un diagnóstico general podemos señalar que la administración estatal se desenvolvió dentro del marco de un proceso de reforma del Estado inconcluso, el cual en su momento estuvo orientado principalmente a la racionalización del personal, a la reorganización administrativa (eliminación de ciertas entidades, creación de otras, estandarización de procedimientos administrativos, etc.), al fomento de la inversión privada (eliminando, por ejemplo, barreras burocráticas de acceso al mercado, expidiendo normas que facilitaban el acceso a la información pública, etc.) y a la racionalización del gasto público.

Sin embargo, el proceso de reforma del Estado quedó inconcluso porque quedaron diversas tareas pendientes, entre las cuales podemos señalar las siguientes: la ausencia de un régimen unificado para acceder a la carrera pública (que contenga entre sus normas, los requisitos o el perfil requerido para ser funcionario público), la coexistencia de diversos regímenes pensionarios administrados por el Estado, la ausencia de una real política de descentralización y la no inclusión de los gobiernos locales en el proceso de reforma, los retrocesos en el proceso de regionalización en el país, entre otros aspectos.

En el plano normativo podemos señalar que hace varios meses se anunció en el Parlamento Nacional la discusión del proyecto de una nueva Ley Orgánica de Municipalidades, lo que hasta el momento no ha ocurrido. Al respecto, después de más de dieciséis años de vigencia de la Ley Nº 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, se ha comprobado que dicha legislación requiere ser modificada, adecuándola a la realidad que enfrentan hoy los gobiernos locales en nuestro país y precisando con mayor claridad conceptual las competencias de cada municipalidad y la de los órganos que la componen, para evitar así los numerosos conflictos de competencias en diversos campos que hemos observado en los últimos años.

De otro lado, en el período reportado, nuevamente la actuación de la administración estatal se vio influida de alguna manera por una coyuntura electoral muy accidentada que se prolongó más allá de lo debido (por lo menos desde fines de 1999 hasta julio del 2000), apreciándose en este período una fuerte inversión en publicidad estatal por parte de algunos organismos públicos (pertenecientes, principalmente, a la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio de la Presidencia – PCM, y al Ministerio de Promoción de la Mujer y de Desarrollo Humano, PROMUDEH), en campañas específicas y obras públicas.

Además, en algunos casos dicha actuación estuvo teñida por diversas denuncias en contra de algunas entidades públicas por una presunta parcialidad, falta de transparencia, uso de recursos públicos y proselitismo político; especialmente en aquellas entidades vinculadas al Ministerio de Promoción de la Mujer y de Desarrollo Humano – PROMUDEH y al Ministerio de la Presidencia, así como a algunas municipalidades y Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).

En el mismo sentido, la renuncia del Presidente Alberto Fujimori a completar su mandato presidencial, producida en el mes de noviembre del 2000, y el adelanto de las elecciones generales presidenciales y legislativas, también influyeron directamente en el comportamiento de la administración del Estado y de los administrados, ya que estos hechos no hicieron sino confirmar la profunda crisis política institucional por la que atraviesa en general la gestión pública en nuestro país.

Los casos de corrupción desde el más alto nivel del Estado, pasando por sus niveles intermedios hasta sus niveles más bajos, se han convertido de simples indicios en hechos que se comprueban día a día, aumentando los niveles de desconfianza de los ciudadanos frente a toda institución del Estado. Ello nos muestra algo grave: la crisis política y moral ha revelado una vez más las múltiples promesas incumplidas por el Estado en el ejercicio de sus funciones públicas, a tal punto que podemos afirmar que dicho ejercicio se ha devaluado, generándose un nivel de incredulidad no sólo frente a la clase política, sino también frente a toda aquella persona que aspira a ejercer una función pública.

En este contexto, podemos señalar que se ha iniciado un lento pero firme proceso de reinstitucionalización del Estado, con el fin de dotar de la independencia necesaria a las entidades públicas dentro del marco constitucional y legal para el que fueron creadas, como por ejemplo la reincorporación de los magistrados del Tribunal Constitucional que fueron destituidos arbitrariamente por el anterior Congreso, impidiéndose de esta manera la interposición de acciones de inconstitucionalidad ante dicho tribunal.

Dentro de este proceso de transición, también observamos, como resulta lógico, un progresivo cambio en los puestos de dirección y en las jefaturas de todas las entidades del Estado. Si bien ello no garantiza necesariamente mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública, confiamos en que los cambios más cualitativos se produzcan gradualmente, sobre todo en los niveles de transparencia y de acceso a la información

pública[2], necesarios para que se vaya recuperando la confianza de la ciudadanía y se fortalezca el sistema democrático en su conjunto.

Los problemas que disminuyeron su incidencia con respecto a años anteriores, según la materia, fueron los siguientes:

En materia de pensiones

- La inscripción en el Fondo Nacional de Ahorro Público – FONAHPU y el pago de la bonificación correspondiente. Al respecto, la Defensoría del Pueblo detectó por denuncia de los jubilados beneficiarios que se había producido una serie de irregularidades en dicho proceso.

- En este caso la Defensoría del Pueblo, además de coordinar con la ONP para encontrar una solución a los problemas planteados, expidió el Informe Defensorial Nº 36 y la Resolución Defensorial Nº 13-DP/2000[3], en los cuales se recomendó a la Oficina de Normalización Previsional – ONP, la adopción de medidas que contribuyeran a la transparencia de la información para el pensionista y a una atención óptima. Mediante Oficio Nº 338-2000-JF/ONP de fecha 11 de julio del 2000, la ONP nos informó que había acogido las recomendaciones formuladas.

- Por otro lado, ha disminuido la incidencia de las quejas referidas al no inicio del proceso de calificación del subsidio económico de "renta vitalicia" para trabajadores mineros, reconocido dentro del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, regulado por el Decreto Ley Nº 18846. Sobre el particular, la ONP, entidad encargada de dicho proceso y del pago del mencionado subsidio (antes estaba a cargo de ESSALUD), informó a la Defensoría del Pueblo que ya comenzó a procesar los expedientes presentados y al pago correspondiente a los beneficiarios.

- Asimismo, han disminuido notablemente las quejas contra la ONP por suministro de información incompleta a los ciudadanos a quie-

---

[2] Al respecto, los medios periodísticos han informado que el Gobierno Transitorio presidido por el Doctor Valentín Paniagua, promulgará un Decreto Supremo para fomentar que la Administración Pública tenga conductas transparentes y brinde a los ciudadanos acceso a toda información pública, salvo que la misma haya sido calificada como reservada de acuerdo a ley.

[3] Publicada el 14 de marzo del 2000 en el Diario Oficial *El Peruano*.

nes se les deniega u otorga el derecho a la pensión. Al respecto, las resoluciones aprobatorias o denegatorias de pensiones adjuntan ahora un registro detallado de las aportaciones efectuadas al fondo de jubilación del régimen del Decreto Ley Nº 19990, con lo cual se ha solucionado en gran medida el problema.

En materia de salud

- En materia de salud han disminuido su incidencia las quejas por maltrato a los pacientes en los servicios que brinda ESSALUD en la ciudad de Lima. Ello se puede explicar por el hecho de que las recomendaciones formuladas ante las quejas presentadas por los pacientes o sus familiares, son objeto de un seguimiento continuo y coordinado con las autoridades de ESSALUD. Sin embargo, debemos resaltar que la infraestructura de los hospitales y el número de personal médico y auxiliar aún resulta insuficiente para la demanda de servicios de salud por los asegurados.

- También han disminuido, en este mismo rubro, las quejas contra el Programa de Atención Domiciliaria (PADOMI) para pacientes discapacitados que no puedan valerse por sí mismos y para adultos mayores, servicio que brinda ESSALUD.

En materia de gobiernos locales

- Las quejas por cobros de ejecución coactiva irregulares han disminuido su incidencia, debido principalmente a que la nueva legislación aplicable al procedimiento de ejecución coactiva en materia tributaria municipal (regulado en la Ley Nº 26979, publicada el 23 de setiembre de 1998), ha sido paulatinamente comprendida en sus objetivos por los operadores jurídicos de las municipalidades de Lima Metropolitana y del Callao, evitando que muchos de los actos o resoluciones expedidas en el marco de dicho procedimiento sean impugnados mediante procesos de amparo en la vía judicial.

- Asimismo, las quejas por cobros indebidos en la expedición de las licencias municipales de funcionamiento han disminuido como producto del cambio de la legislación sobre la materia. Al respecto, la Ley Nº 27180, publicada el 5 de octubre de 1999, modificó algunos artículos del Decreto Legislativo Nº 776, Ley de Tributación Municipal, señalando que la licencia de apertura de establecimiento es la tasa que debe pagar todo contribuyente por única vez para operar un

establecimiento industrial, comercial o de servicios, teniendo dicha licencia una duración indeterminada.

Ello, a la vez de significar una reducción de la fuente de ingresos de la municipalidades, provocó también que disminuyeran las quejas por supuestos cobros indebidos en la expedición de las licencias de apertura de establecimiento, por tratarse ahora de un pago único.

- Otro tema que ha disminuido su incidencia es el cobro excesivo de arbitrios por parte de los gobiernos locales de Lima Metropolitana, ya que ahora se ha tomado una mayor conciencia por parte de las autoridades ediles para realizar estudios técnicos que justifiquen los cobros de las tasas por arbitrios, tomando como base el servicio efectivamente prestado en favor del ciudadano (o si esto es muy difícil de determinar, como en el caso del recojo de basura, a través de fórmulas que se acerquen a un costo aproximado del servicio), con el fin de mantener la continuidad de la prestación del servicio.

- Por otro lado, los problemas referidos al incumplimiento de las resoluciones emitidas por las propias autoridades municipales, así como el incumplimiento del principio de legalidad, como por ejemplo en el caso del otorgamiento de licencias irregulares para el funcionamiento de locales públicos en el caso del no seguimiento del procedimiento de ratificación de las ordenanzas sobre arbitrios por parte de las municipalidades distritales de Lima y Callao, han disminuido su incidencia en el presente período.

- Desde la Oficina Regional con sede en Arequipa se reportó la disminución de los problemas referidos al incumplimiento de obligaciones que afrontaban diversos gobiernos locales, como consecuencia de endeudamientos significativos que dejaban administraciones precedentes.

En materia de educación

- Con la dación del Decreto Supremo Nº 020-98-ED, que modificó el Decreto Supremo Nº 018-88-ED sobre el reglamento de funcionamiento de las Asociaciones de Padres de Familia, APAFAS, han ido disminuyendo progresivamente las quejas de los padres de familias de centros educativos públicos contra dichas asociaciones (sobre todo en lo relacionado al manejo de sus recursos económicos).

Los problemas que aumentaron su incidencia respecto de años anteriores, según la materia, y los nuevos temas trabajados por la Defensoría del Pueblo, fueron los siguientes:

En materia de pensiones

- La dilación en el trámite administrativo de otorgamiento de pensiones por parte de la ONP. Al respecto,tal como señaláramos en el Tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, la ONP no contaba con un Texto Único de Procedimientos Administrativos –TUPA– que regule los procedimientos,plazos y tasas que cobra dicha entidad; hecho que generó una falta de transparencia en los procedimientos de jubilación que se tramitan ante dicha institución. Similares problemas de dilación se han incrementado en las oficinas de la ONP en Arequipa y en Huancayo. El problema viene subsanándose en parte hacia el final del período reportado, dado que el primero de abril fue publicada una versión de TUPA para los procedimientos de otorgamiento de pensión en el régimen del Decreto Ley Nº 19990.

- Un problema nuevo en este campo son las quejas que interponen los jubilados contra los procesos judiciales iniciados por la ONP para declarar la nulidad de la incorporación irregular al régimen del Decreto Ley Nº 20530, al amparo de la Ley Nº 26835.

  Al respecto, la opinión institucional de la Defensoría del Pueblo, que ya ha sido puesta en conocimiento de la ONP, es que, de acuerdo a la teoría de los derechos adquiridos, sería inconstitucional iniciar procesos de declaración de nulidad de aquellos actos anteriores a la vigencia de la norma, respecto a los cuales no hubieran transcurrido diez años desde la fecha en que quedaron consentidos (la Ley N° 26835 en su artículo 4º dispone que el plazo de prescripción de la acción de nulidad es de 10 años desde que el acto quedó consentido).

  Indebidamente la ONP viene considerando que la citada norma les otorga la capacidad de solicitar la declaración judicial de nulidad de las resoluciones por las que se otorgaron pensiones hasta con 10 años de anterioridad a la fecha actual, lo cual resulta irrazonable. En efecto, el proceso de declaración de nulidad judicial al que se refiere la norma sólo podrá ser iniciado contra pensiones que se hayan concedido después de su vigencia. Cuando los pensionistas adquirieron el derecho a percibir una pensión no existía disposición alguna que contemplase la posibilidad de declarar nulos estos actos administra-

tivos. Por ello, de cuestionarse estos derechos se estaría aplicando retroactivamente la norma, según la teoría de los derechos adquiridos. Por ello, todo proceso de revisión judicial del acto administrativo por el cual se ha otorgado una pensión que sea anterior a la entrada en vigencia de la norma sería inconstitucional.

- Otro problema que ha aumentado su incidencia en el presente período son los reclamos para el pago de subsidio por fallecimiento y gastos de sepelio y luto por los pensionistas del régimen del Decreto Ley Nº 20530 (especialmente pensionistas de ESSALUD), los cuales no estaban siendo atendidos oportunamente por la ONP, ya que ésta alegaba que se refería a una situación que se deriva del vínculo laboral y no tiene naturaleza pensionaria. En la actualidad se está a la espera de una respuesta de la jefatura de asesoría legal de ESSALUD, para emitir un informe con las recomendaciones del caso.

- De otro lado, en el presente período se ha mantenido un alto nivel de las quejas referidas al pago fraccionado y sin intereses de las pensiones devengadas de los pensionistas del régimen del Decreto Ley Nº 19990, a pesar de las recomendaciones efectuadas por la Defensoría del Pueblo a la ONP para que aplique los intereses compensatorios correspondientes por tratarse de fondos pertenecientes a cada trabajador.

- Finalmente, también ha mantenido un alto nivel de incidencia el problema de la interpretación de normas en sentido desfavorable para los pensionistas por parte de la ONP.

En materia de salud

- En los servicios de salud que brindan los centros hospitalarios, centros de salud o postas médicas del Ministerio de Salud, las quejas por maltrato al paciente han aumentado su incidencia, debido principalmente a que la demanda existente supera los niveles de infraestructura y logística, personal médico y personal auxiliar necesarios para prestar un servicio de salud adecuado a la población que lo requiera.

- Por otro lado, en ESSALUD han aumentado las quejas por demora o dilación en la autorización de viajes al exterior para pacientes cuyo diagnóstico no puede ser atendido aún en el país, principalmente porque persiste, en algunos casos, la demora en la elaboración de los

informes médicos a cargo de la Comisión Médica de Evaluaciones para Viajes al Exterior, y en otros casos, existe demora en la ejecución de las resoluciones autoritativas.

- Igualmente en el Hospital Central de la Policía Nacional del Perú, las quejas por demora o negación de autorización de viajes al exterior han mantenido una incidencia alta.

- Otros problemas que mantienen un alto nivel de incidencia son los referidos al tipo de información deficiente sobre el servicio que se presta, la demora en la entrega de medicamentos y su escasez, la falta de atención médica oportuna, la suspensión de la atención médica sin previo aviso, la declaración de alta intempestiva, etc.

- Por su parte, en la Oficina Regional de Piura se han reportado problemas de dilación y ausencia de motivación de las respuestas que brindan a los asegurados las distintas dependencias de ESSALUD

En materia de gobiernos locales

- Un problema que aumentó su incidencia en el período reportado fue la demanda por permanencia en algunos casos, y por reubicación en la mayoría de éstos, de personas que ejercen el comercio ambulatorio en los diferentes distritos de Lima Metropolitana. Sobre todo cuando al acercarse las fiestas navideñas, varias asociaciones de trabajadores ambulantes solicitaron que la autoridad municipal no los reubicara hasta después de las fiestas de fin de año.

  Al respecto, reconocemos que el problema del comercio ambulatorio es un problema económico y social, pero también de orden legal, ya que existen normas de regulación del uso de las vías públicas que corresponde a los gobiernos locales hacer cumplir. En el presente caso, la Defensoría del Pueblo ha intervenido para cautelar los derechos de propiedad de los trabajadores ambulantes cuando se le ha requerido, pero también para mediar cuando la reubicación, como en la mayoría de los casos, era una medida amparada por la ley.

- Otro problema que ha aumentado su incidencia está constituido por las cada vez más continuas quejas de los trabajadores y ex trabajadores de los gobiernos locales de la ciudad de Lima en contra de dichas entidades, por incumplimiento de sus obligaciones laborales, tales como la falta de pago de remuneraciones devengadas, compen-

sación por tiempo de servicios, aportaciones al sistema de pensiones, de sus aportaciones a ESSALUD, etc.

Sobre el particular, notamos que existen cada vez más problemas en ciertos gobiernos locales para cumplir con dichas obligaciones laborales y sociales, ya que sus ingresos por concepto del Fondo de Compensación Municipal y por la recaudación de ingresos propios, son bastante menores que sus egresos por estos conceptos.

Este mismo problema de incumplimiento de obligaciones laborales por parte de las municipalidades se ha advertido en el interior del país, concretamente en los departamentos de Ayacucho y Arequipa y en la provincia constitucional del Callao.

- Asimismo, el problema de las licencias de construcción antirreglamentarias otorgadas por los gobiernos locales ha mantenido un alto nivel de incidencia en el presente período. Al respecto, existe la práctica consuetudinaria de la "regularización", por la cual primero se construye sin autorización y luego se subsana este vicio de origen pagando las inspecciones y multas necesarias.

  Este tipo de conductas no contribuye a forjar una cultura ciudadana de respeto y de cumplimiento de las normas, lo cual se agrava porque no suele ser práctica de los gobiernos locales ordenar la demolición de las construcciones irregulares.

- De otro lado, en el presente período surgió un problema novedoso con relación a la Municipalidad Metropolitana de Lima, ya que ésta se atribuye la potestad de poder resolver en tercera instancia administrativa los recursos de revisión interpuestos por los ciudadanos contra las resoluciones de alcaldía expedidas por las municipalidades distritales, lo cual originó una opinión legal de la Defensoría del Pueblo en contrario.

- En Arequipa se ha presentado un incremento de los reclamos ciudadanos por problemas vinculados a los cobros de tributos, fundamentalmente por la inexistencia de un adecuado sistema de orientación y difusión de los derechos y obligaciones de los contribuyentes, así como por deficiencias en el registro y la base de datos de las administraciones locales.

- Por su parte, se han reportado problemas de dilación en los procedimientos administrativos contra la Municipalidad Provincial de

Huancayo. A su vez, la Oficina Regional con sede en la ciudad de Iquitos ha advertido una situación crítica en la Municipalidad de Contamana, en el departamento de Ucayali, por problemas de limitación en el derecho de acceso a información pública.

En materia de educación

- Se han mantenido con una alta incidencia las quejas relacionadas con la demora en el pago a los docentes contratados en centros educativos públicos. Al respecto, en el presente período se nos informó de casos de docentes que no habían cobrado sus remuneraciones hasta los meses de agosto, setiembre y octubre del 2000; ante lo cual se hicieron las gestiones respectivas ante el Ministerio de Educación para que se dé una pronta solución a dicho problema (hay que tener presente en este caso que el presupuesto no está centralizado en el Ministerio de Educación, sino que dicha responsabilidad la comparte con el Ministerio de la Presidencia a través de los CTAR). Este mismo problema se presentó en el departamento de Cusco, donde además se ha verificado la inasistencia de los profesores de las zonas rurales a sus centros de trabajo. Por otro lado, en la Dirección Regional de Educación de Loreto se verificó una significativa incidencia de problemas vinculados a la contratación de docentes, donde además la propia entidad incumple sus resoluciones que favorecen a los docentes.

- Asimismo, ha mantenido una alta incidencia el problema de la dilación en los procedimientos administrativos, los cuales han superado todo margen razonable. Al respecto se recomendó a cada órgano específico (USE, Dirección General de Educación, etc.) la expedición de la resolución correspondiente; sin embargo, es preciso reconocer que existen problemas estructurales que deben ser enfocados desde una perspectiva más amplia de reforma integral del Estado. Problemas similares se han observado en las Unidades de Servicios Educativos del departamento del Cusco, en tanto que en la provincia constitucional del Callao se han verificado reclamos por la excesiva dilación en los procedimientos de investigación seguidos por las oficinas de auditoría y los procedimientos disciplinarios a cargo de las comisiones especiales. También se han presentado problemas de dilación en la Dirección Regional de Educación de Huancayo, mientras que en la Dirección Regional de Educación de Loreto se han verificado casos de afectación al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de transparencia.

- En las universidades públicas se incrementó en el presente período el problema de las reposiciones solicitadas por los trabajadores que fueron cesados, en algunos casos en forma arbitraria, por las comisiones reorganizadoras de las universidades. Estas quejas aumentaron al producirse la crisis del gobierno anterior.

- Otro problema que ha mantenido un alto nivel de incidencia son las quejas por problemas laborales de los trabajadores administrativos del sector educación. Así, se han recibido quejas por incumplimiento de resoluciones administrativas, por la rotación de personal del sector educación efectuadas por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs), etc.

- Asimismo, en la Dirección Regional de Educación de Arequipa se han incrementado los problemas vinculados a la reasignación del personal docente. Se cuestiona fundamentalmente la dilación y las irregularidades que cometen las comisiones encargadas de estos procesos.

En otras instituciones

- En el presente período aumentaron las quejas por falta de respuesta o por la negativa de algunas instituciones de brindar información a los ciudadanos que la solicitaban (como en el caso de la SUNAT, ADUANAS, etc.). En dichos casos, se recomendó a las instituciones involucradas que procedieran a entregar la información pública que estaba en su poder, que no tuviera la condición de reservada de acuerdo a ley o que, en todo caso, se diera respuesta a las solicitudes de los ciudadanos.

- Otro problema recurrente que ha mantenido una alta incidencia es la dilación para resolver procedimientos administrativos, lo que ha sido observado en las actuaciones que los ciudadanos siguen ante el Ministerio del Interior (especialmente ante la Policía Nacional del Perú) y en el Ministerio de Defensa.

  Existen diversos procedimientos que se siguen ante la Policía Nacional del Perú (como reposiciones a la situación de actividad, pago de vacaciones, pago de la bonificación por cambio de residencia, etc.) que tienen una duración muy larga. Por su parte, el Ministerio de Defensa, durante la mayor parte del período que se informa, se mostró reacio a cumplir con el deber de colaboración con la Defensoría

del Pueblo (especialmente durante el régimen anterior) centralizando generalmente la información en los propios ministros, lo cual dificultaba la tramitación de las quejas ya que las respuestas tenían que seguir un proceso muy largo hasta llegar a la jefatura de la institución, generándose con ello una dilación innecesaria.

- Otro problema con gran incidencia de quejas ha sido la dilación en el trámite de titulación y adjudicación de tierras agrícolas que lleva a cabo el Programa Especial de Titulación de Tierras – PETT del Ministerio de Agricultura, debido principalmente a que este organismo ha pasado por un proceso de reorganización administrativa. Anteriormente, este trámite lo realizaban las Direcciones Regionales de Agricultura, mientras que hoy el PETT constituye una instancia única centralizada. Así por ejemplo, la Oficina Regional de Arequipa ha reportado la mayor incidencia de problemas en este tema, fundamentalmente por el deficiente servicio que se presta por la carencia de base de datos y planos topográficos y catastrales, lo que genera no sólo problemas de dilación sino también duplicidad de títulos.

- Por su parte, en Puerto Maldonado se han incrementado los problemas vinculados a la propiedad de recursos naturales, sobre todo por la ausencia de trámites simplificados y de adecuados mecanismos de control por parte de la Dirección Regional Agraria, del Proyecto de Titulación de Tierras, de la Jefatura del Parque Nacional Bahuaja Sonene y del Instituto Nacional de Recursos Naturales.

- En el caso de problemas relacionados con el medio ambiente, en el presente período se notó una alta incidencia de quejas contra las actividades de industrias dentro del casco urbano (humos, emanación de gases y partículas tóxicas, ruidos, vibraciones de lunas y suelos, etc.). Dichas quejas tuvieron que tramitarse ante dos entidades de la administración estatal: los gobiernos locales involucrados y el Ministerio de Industrias, Turismo e Integración. Por su parte, la Oficina Regional de Iquitos ha advertido problemas en los procesos de información a los pobladores de la Zona Reservada Alpahuayo Mishana, respecto de la construcción de la carretera Iquitos – Nauta.

- Asimismo, incrementaron su incidencia las quejas de los acreedores laborales de las empresas que se encuentran en reestructuración patrimonial, por dilación en resolver los recursos planteados por dichos acreedores ante las Comisiones de Reestructuración Patrimonial del INDECOPI.

Un análisis atento al diagnóstico realizado, así como de los problemas indicados, nos permiten concluir que existen aspectos que de alguna manera inciden en todos ellos, por lo que resulta necesario afrontarlos y de este modo contribuir a que la administración estatal recobre su verdadero sentido de servicio al ciudadano. Es por ello que hemos creído conveniente en este período incidir en la necesaria eficiencia con la que debe actuar la administración pública, superando problemas como la dilación en los trámites y procedimientos administrativos, acceso a la información pública, garantía del principio de legalidad e incumplimiento de las sentencias por parte de la administración y la gestión municipal, fundamentalmente en el tema de tributación municipal.

Asimismo, consideramos importante resaltar la necesidad de transparencia y ética en la gestión pública, así como de mecanismos que impidan la corrupción. Del mismo modo, dado los problemas que se vienen presentando en materia de gestión educativa, consideramos pertinente asignar una mayor prioridad a este tema.

3.2. Hacia una administración eficiente: problemas a resolver

La administración pública es concebida por la Constitución como una organización al servicio del ciudadano, destinada a la satisfacción de una serie de necesidades públicas, muchas de las cuales constituyen derechos fundamentales. Sin embargo, la administración no puede cumplir con esta finalidad de cualquier manera, toda vez que no actúa en función de sus propios intereses, sino que encuentra su legitimidad en la medida que satisfaga adecuadamente las necesidades ciudadanas.

En ese sentido, la administración pública se encuentra obligada a actuar de manera eficiente a riesgo de no cumplir con su finalidad esencial de servicio al ciudadano. Así, una administración morosa, formalista, arbitraria y discrecional, que incumple los mandatos judiciales y cuya conducta es contraria a las reglas de transparencia, difícilmente podrá calificarse como una administración propia de un Estado de Derecho, constitucional y democrático, toda vez que actúa de espaldas al ciudadano.

Es por ello, que la administración pública se encuentra sometida a una serie de principios que deben orientarla, no sólo al momento de elaborar sus normas, directivas y definir su organización, sino también y sobre todo, en su actuación cotidiana. Entre estos principios destacan los de legalidad, publicidad o transparencia y celeridad.

Teniendo en consideración este marco teórico, la Defensoría del Pueblo ha intervenido en el período que se reporta en temas vinculados a la dilación en los trámites administrativos, problemas para el acceso a información pública, deficiente atención al público, incumplimiento del principio de legalidad e incumplimiento de mandatos judiciales, así como inadecuada gestión municipal. Igualmente, se han advertido problemas en temas relacionados con la transparencia y ética en la gestión pública, casos de corrupción y problemas en la gestión educativa.

A. Dilación en el trámite administrativo

a) Diagnóstico general

Uno de los problemas más recurrentes que ha encontrado nuevamente la Defensoría del Pueblo en el período al que corresponde el presente Informe, es el de la morosidad o dilación de la administración en los procedimientos administrativos[4]. Con ello nos referimos tanto al incumplimiento de los plazos establecidos por las normas, como a situaciones en las cuales a pesar de cumplirse con los plazos, ello resulta dilatorio, entre otras razones, por la manifiesta ausencia de complejidad en la situación a resolver.

Con relación a este último supuesto, conviene recordar que los plazos establecidos para la tramitación de los procedimientos administrativos se deben entender como máximos, por lo que, si un asunto puede ser resuelto antes del plazo, la administración debe dar respuesta al ciudadano sin que se entienda que para ello se requiere el agotamiento necesario de los plazos establecidos.

De este modo, se ha verificado la existencia en la administración pública de una negativa tendencia a no responder al administrado, activando de este modo el silencio administrativo negativo. En ese sentido, esta institución jurídica se convierte en una suerte de pretexto de la administración para incumplir con su obligación de responder de manera expresa los asuntos y controversias sometidas por los ciudadanos. Así, la administración considera que el silencio administrativo negativo constituye una autorización para no responder o hacerlo cuando así lo considere conveniente y no como una garantía procesal a favor del ciudadano.

---

[4] Así por ejemplo, los problemas de dilación representan el 33% de los casos tramitados en la Oficina Regional de Huancayo.

El desconocimiento de las normas que regulan los plazos de los procedimientos, la amplitud de los mismos y su complicación, como sucede con los procedimientos de evaluación previa que muchas veces transitan por una serie de dependencias con informes en cada una de ellas, así como la falta de capacidad de los funcionarios encargados de responder al ciudadano, constituyen las principales causas de la dilación de los procedimientos administrativos. A ello debemos agregar que por lo general los órganos de control no actúan ante este tipo de situaciones y tampoco establecen responsabilidades para el funcionario que incumple los plazos establecidos para resolver o atender la solicitud o petición del ciudadano.

Esta situación resulta perjudicial para el administrado, que tiene que recurrir al Poder Judicial ante el silencio administrativo negativo que agota la vía administrativa. En muchos casos, el ciudadano no se encuentra en capacidad económica para afrontar los costos que implica iniciar un proceso judicial, convalidándose de este modo la decisión de la administración, a costa de la indefensión de los ciudadanos.

b) Objetivos y prioridades

Ante esta situación, y dada la importancia que tiene el procedimiento administrativo en la relación de la administración con el ciudadano, la Defensoría del Pueblo se planteó una línea de trabajo muy activa, destinada a reducir sustancialmente los problemas de dilación en el trámite administrativo. Ello a partir de reconocer que la dilación en los procedimientos administrativos se genera fundamentalmente por dos grupos de problemas: una inadecuada capacidad de gestión de los funcionarios públicos y organización de algunos procedimientos, así como el desconocimiento de la legislación sobre la materia, que en algunos casos requiere de modificaciones para ser un instrumento útil a una gestión pública de calidad.

En ese sentido, se decidió incidir en la capacitación a los funcionarios públicos, buscando llegar fundamentalmente a los niveles de toma de decisión. Del mismo modo, se decidió poner énfasis en la realización de programas de difusión dirigidos a los ciudadanos, a efectos de que se conozcan las normas, las obligaciones de la administración y los derechos de los ciudadanos.

De otro lado, se planteó la necesidad de identificar los problemas específicos de las instituciones que impiden una tramitación rápida de los procedimientos administrativos.Asimismo, consideramos importante aportar desde la Defensoría del Pueblo al trabajo de la comisión encargada de elaborar el proyecto de ley de normas generales de procedimientos administrativos.

c) Actuaciones más relevantes

Tal como adelantáramos líneas arriba, uno de los principales problemas advertidos por la Defensoría del Pueblo es el desconocimiento e incumplimiento por parte de los funcionarios públicos, de sus deberes de función en materia de tramitación de procedimientos administrativos. Este tipo de problemas ha sido advertido, por ejemplo, en instituciones como ESSALUD, la Policía Nacional del Perú, la ONP y diversas municipalidades distritales, entre otras.

A su vez, encontramos que muchos casos de dilación de los trámites administrativos obedecen a problemas vinculados con la organización de algunas dependencias estatales, dada su magnitud y su significativa centralización. En estas instituciones, como la ONP y algunos ministerios como el de Educación y del Interior, se advierten procedimientos largos y una excesiva acumulación de expedientes, que rebasan la organización establecida convirtiéndola en ineficiente.

Por su parte, los gobiernos locales son las instituciones donde mayores problemas de dilación administrativa se ha advertido. Así, en la mayor parte de las municipalidades de Lima Metropolitana, sobre todo en San Juan de Lurigancho, La Victoria y San Martín de Porres, se presentan casos de dilación administrativa que superan el año de tramitación, lo cual revela un grave problema de ineficiencia en los gobiernos locales.

De otro lado, no todos los procedimientos administrativos tienen igual naturaleza y, por tanto, resultaría razonable que se establecieran plazos distintos para aquellos procedimientos cuya naturaleza es especial y no equipararlos a todos dentro de un plazo de treinta días útiles, sobre todo si no son aquellos procedimientos que por su materia especial no están sujetos a plazos o silencios administrativos[5].

En cualquier caso, debemos señalar que la mayor parte de las entidades públicas a las cuales hemos supervisado en el cumplimiento de

---

[5] Hoy en día existen regulados en nuestro sistema jurídico, de acuerdo al Decreto Legislativo Nº 757 – Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, hasta tres tipos de procedimientos administrativos: los de aprobación automática, los que requieren una evaluación previa y los no sujetos a plazos ni silencios administrativos. Sin embargo, estos últimos están restringidos sólo a los procedimientos tributarios, a los procedimientos administrativos que resuelvan cuestiones contenciosas entre dos o más particulares, a los procedimientos para la enajenación de bienes y servicios por o para el Estado, y los referidos al otorgamiento de concesiones para obras de infraestructura (artículo 27º del Decreto Legislativo Nº 757).

sus deberes de función, no tienen eficientes sistemas de control administrativo capaces de evaluar el cumplimiento de sus plazos, no estableciéndose, por tanto, sanciones para el funcionario público responsable del incumplimiento.

Se da también una interpretación errónea de las normas administrativas para justificar de alguna forma la inacción de las entidades de la Administración Pública para resolver los procedimientos sometidos a su conocimiento, en el sentido que el ciudadano debería aplicar en estos casos el silencio administrativo negativo para recurrir al superior jerárquico o dar por agotada la vía administrativa.

Es por ello que una de las actuaciones más significativas de la Defensoría del Pueblo, en esta materia, fue precisar a los funcionarios públicos y las entidades públicas, incluso a través de una resolución defensorial, los alcances del silencio administrativo negativo, concibiéndolo como un derecho de los administrados y no como una prerrogativa de la administración.

De otro lado, se capacitó a funcionarios públicos municipales de Lima y Callao en temas relacionados con la tributación municipal y el procedimiento de ejecución coactiva, con el fin de elevar su capacidad de gestión administrativa en dichos temas.

En el caso de la dilación en el trámite administrativo de otorgamiento de pensiones por parte de la ONP, se hicieron gestiones directas ante el Ministerio de Economía y Finanzas para lograr la aprobación del Texto Único de Procedimientos Administrativos –TUPA– de dicha institución, que regule expresamente sus procedimientos, plazos y tasas, generándose así una mayor transparencia frente a los pensionistas y público en general.

En el caso de las quejas contra ESSALUD por dilación en la autorización de viajes al exterior, para pacientes cuyo diagnóstico no puede ser atendido aún en el país, se realizaron gestiones con los directivos de dicha institución para que se agilicen los informes médicos respectivos o el cumplimiento de las resoluciones respectivas, sobre todo en los casos más urgentes o de gravedad para el paciente. Sin embargo,debemos señalar que al parecer existen problemas económicos para poder solventar dichos viajes.

La Defensoría también intervino ante la inacción de la administración frente a reclamos de contaminación ambiental. Ello sucedió, por ejemplo, en la queja presentada por los vecinos de la urbanización Semi

Rústica El Bosque, por el funcionamiento de un molino en la cercanía de sus viviendas. En este caso, la intervención defensorial permitió obtener una respuesta satisfactoria para los vecinos.

Ante la intervención de la Defensoría del Pueblo, frente al problema de la dilación en los trámites administrativos, salvo algunas excepciones, se ha verificado una positiva tendencia por parte de los funcionarios y entidades públicas a responder o agilizar dichos trámites. Si bien esto resulta destacable, también es preocupante, que sólo como consecuencia de la intervención de la Defensoría del Pueblo se cumplan los plazos o se corrijan los excesos o dilaciones, cuando ello debería ser parte de la actuación ordinaria de la administración pública.

d) Principales logros y dificultades

Consideramos que a través de las intervenciones defensoriales y la permanente coordinación con los funcionarios y entidades públicas, ya sea a partir de atender casos concretos o en actividades de difusión y capacitación, se han verificado avances importantes con relación a la generación de conciencia del problema y la necesidad de superarlo. Ello explicaría la tendencia positiva de las instituciones públicas quejadas por dilación administrativa, de acoger favorablemente nuestras recomendaciones.

Sin embargo, dada la complejidad y magnitud del problema, reconocemos que aún falta avanzar mucho más en ese sentido, lo cual implica no sólo un trabajo permanente, sino además un cambio profundo en la concepción y organización de la administración pública. En efecto, conviene recordar que el problema de la dilación administrativa es más bien un asunto estructural en la administración pública, ya que no sólo tiene que ver con modificación de normas generales (por ejemplo, casi todas las entidades de la Administración Pública tienen un TUPA donde se señalan los plazos de los procedimientos a su cargo), o con el mejoramiento o reforma de procesos administrativos, sino también con un cambio de actitud por parte de los funcionarios públicos.

e) Perspectivas

Desde la Defensoría del Pueblo ya se han propuesto modificaciones a la legislación administrativa vigente, en la perspectiva de concebir este problema en el marco de una reforma más amplia del Estado que defina los criterios o requisitos para acceder a la carrera pública, así como los alcances y el significado de la función pública.

Ello tiene que ver con la selección y formación de las personas que ingresan a la carrera pública y con los valores y principios que deben informar todo ejercicio de la actividad estatal; para lo cual se hace indispensable no sólo reformar procesos administrativos, sino elaborar una propuesta integral para normar el acceso a la carrera administrativa, tarea en la cual la Defensoría del Pueblo se encuentra decidida a contribuir.

Sin embargo, paralelamente a este esfuerzo de mediano plazo, la Defensoría del Pueblo mantendrá su trabajo no sólo de atención de quejas e intervenciones, sino también de difusión y capacitación permanentes a los funcionarios públicos y la ciudadanía. No sólo porque esta tarea es parte de las funciones defensoriales, sino además porque ello permite identificar los problemas que cada institución afronta y por ende contribuir con propuestas de solución y recomendaciones acertadas.

B. Acceso a la información

a) Diagnóstico general

Este principio rector de la función pública se traduce principalmente en la información que debe brindar la Administración Pública sobre los asuntos públicos, con las excepciones previstas en la Constitución y la ley (por ejemplo cuando la ley considera que se podrían afectar los derechos a la intimidad, la reserva tributaria, el secreto bancario, la seguridad nacional, etc.).

En este sentido, la crisis política y moral que vive nuestro país en la actualidad nos ha revelado la importancia que tiene para la consolidación de nuestra democracia el acceso a la información pública, como la manera más eficaz de participación de los ciudadanos en el control de sus gobernantes y funcionarios públicos para prevenir así actos de corrupción.

En el período analizado, siguió siendo difícil y costoso que las personas puedan acceder a una información plural y de calidad, como se pudo apreciar de manera dramática durante las elecciones generales del 2000. En efecto, es en los procesos electorales donde la información sobre los asuntos públicos adquiere especial relevancia en la medida en que la población la requiere para decidir a quien confiarle su gobierno.

Sin embargo, en el año 2000 sólo quienes podían comprar ciertos diarios o semanarios, o acceder a canales de televisión por cable, pudieron saber qué pasaba con el proceso político en curso y con la actuación de los órganos electorales del Estado, entre la primera y la segunda vuelta. Es

más, ante una solicitud de información de la Defensoría del Pueblo sobre la identidad de las personas cuyas firmas habían sido falsificadas por una de las agrupaciones que favorecía la re-reelección del Presidente Fujimori, la ONPE se negó a proporcionar dicha información, privando a la población de la oportunidad de saber si su firma había sido falsificada o no.

De esa forma, la cultura del secreto siguió prevaleciendo en las distintas entidades de la administración pública. Ante esto, el Consejo de la Prensa Peruana planteó un proyecto sobre acceso a la información oficial y a las fuentes de información del Estado, para el cual la Defensoría del Pueblo se comprometió a brindar asesoría jurídica. En ese sentido, se logró sensibilizar sobre la importancia de demandar al Estado una mayor transparencia en sus decisiones, a sectores poblacionales preocupados por la libertad de expresión, al punto que en Lima diversas entidades suscribieron una declaración de principios que desarrollaba el derecho de acceder a la información pública.

Sin embargo, como en otros temas, no fue sino hasta el cambio de gobierno cuando empezaron a registrarse reales avances. Entre ellos destacan el portal de Internet sobre transparencia económica, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, inaugurado en el mes de febrero del 2001 con información sobre los órganos del Poder Ejecutivo y otros organismos del Estado. Asimismo, el 27 de febrero del 2001 se publicó el Decreto Supremo Nº 18-2001-PCM, que reglamenta los procedimientos de acceso a la información en poder de la administración estatal.

Cabe resaltar que este decreto incorpora en su exposición de motivos aspectos de la Declaración de Chapultepec, suscrita por el presidente Paniagua, así como conclusiones del informe defensorial sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú que aluden a la existencia de una "cultura del secreto" en la administración estatal.

En tal sentido, en términos generales podemos señalar que en nuestra cultura administrativa lo secreto, lo confidencial o reservado, aparece como una práctica cotidiana en muchos ámbitos de actuación de las entidades públicas; y más bien la transparencia en la gestión pública suele ser una excepción, que es vista con desconfianza por autoridades y funcionarios públicos, porque expone su actuación al control y fiscalización de la ciudadanía. Ante esta "cultura de lo secreto" que se encuentra muy arraigada en las entidades de la administración estatal, consideramos positivas las iniciativas que se están dando para dotar de mayor transparencia la actuación de los órganos y organismos que desarrollan función pública.

Finalmente, si bien el derecho a la información pública no es ilimitado, ya que se considera que las únicas excepciones que admite se refieren a las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyen por ley o por razones de seguridad nacional[6]; estas excepciones deben ser fundamentadas en la ley y con criterios de razonabilidad por las entidades públicas que aleguen dichos supuestos.

b) Objetivos y prioridades

En la Defensoría del Pueblo nos fijamos como objetivo que las entidades del sector público comprendan los alcances del derecho constitucional a la información pública, reconocido en el artículo 2º, inciso 5) de la Constitución, así como la necesidad de adoptar conductas éticas y transparentes en el ejercicio de la función pública, para afianzar la credibilidad de las instituciones públicas y el sistema democrático en su conjunto.

Al respecto, desde nuestro ejercicio diario de supervisión de la actuación de las entidades públicas, hemos podido comprobar que existe una necesidad de crear y reforzar canales institucionales adecuados para que los ciudadanos y ciudadanas puedan acceder sin barreras, salvo las legalmente permitidas, a la información que se produce en las diversas esferas del poder o la función pública.

Por ello, la Defensoría del Pueblo, desde su creación, se propuso contribuir a establecer normas de conducta transparentes que garanticen una administración pública respetuosa y eficaz en el cumplimiento de sus fines. Asimismo, el tema de la garantía del acceso a la información ha sido un tema de interés fundamental como se demuestra, por ejemplo, en el Segundo Informe Anual al Congreso de la República, donde se hace referencia a la transparencia como característica de un buen gobierno.

En la Defensoría del Pueblo, existe la convicción de que, el "secretismo" tiene hondas raíces culturales, lo que implica un trabajo permanente para reemplazarlo por una cultura de la transparencia. En ese sentido, la labor defensorial en este tema puede manifestarse de varias maneras: mediante la difusión en actividades públicas, promoviendo la exigencia ciu-

6 Al no existir una ley que desarrolle el ejercicio del derecho a la información,un concepto tan amplio como el de "seguridad nacional" puede ser aplicado de forma arbitraria,escudando información pública bajo un manto de reserva o confidencialidad que, en muchos casos no le correspondería.

dadana de transparencia en la administración, así como el cambio de actitud de los funcionarios. Asimismo, este cambio de actitud se promueve mediante la atención de los casos relacionados con el tema y a través de la promoción de procedimientos transparentes en las relaciones entre la administración y los ciudadanos.

Ello porque estamos convencidos de que las democracias modernas requieren ser transparentes y con ciudadanos cada vez mejor informados, lo cual garantiza que las decisiones sobre los asuntos públicos (y también sobre los privados) tengan un estándar más alto de calidad y un adecuado control sobre las mismas, reduciendo la incertidumbre y la arbitrariedad en la actuación de las autoridades y funcionarios públicos y mejorando los niveles de eficiencia y eficacia en la actuación de la administración pública, así como en la asignación de recursos por el mercado.

En resumen, consideramos que en un Estado democrático el principio de la publicidad de los asuntos públicos resulta esencial para afianzar el sistema en su conjunto. Por el contrario el "secretismo" o "cultura de lo secreto" deslegitima al Estado frente al ciudadano, ya que la democracia es un sistema que se presupone, por definición, transparente y los asuntos públicos interesan a la sociedad en su conjunto. Por tanto, la Defensoría del Pueblo buscó apoyar y promover toda iniciativa legal que trate de dotar de mayor transparencia a las entidades públicas.

c) Actuaciones más relevantes

En el período pasado, uno de los ámbitos en que más se insistió respecto al acceso a la información, fue el electoral. Así, la Defensoría del Pueblo incluyó como indicador de la competencia e imparcialidad de las administraciones electorales, la calidad de la información pública brindada por ellas a la ciudadanía, llamando la atención sobre su opacidad, como la mostrada por la ONPE cuando se negó a publicar los datos de aquellas personas cuyas firmas habían sido presuntamente falsificadas como adherentes de la agrupación "*Frente independiente Perú 2000*".

De otro lado, las autoridades y funcionarios de los Ministerios de Defensa y del Ministerio del Interior (principalmente la Policía Nacional del Perú), suelen considerar muchas veces que la información que les ha sido solicitada por los ciudadanos es secreta, reservada o confidencial; sin fundamentar su negativa a brindar la información en alguna norma expresa que califique a la información solicitada como tal y vinculando más bien su respuesta al tema genérico de la "seguridad nacional". Ello, no obs-

tante que por lo general, lo que se cuestiona o impugna son temas netamente administrativos, como el pago de una bonificación o beneficio económico, una reposición en el cargo, una interpretación distinta de una norma, una dilación administrativa, etc.

En otros casos, las entidades estatales se han negado a proporcionar información pública (como copias de resoluciones administrativas), alegando que son documentos que nacen de una relación especial entre el ciudadano y la entidad, específicamente una relación laboral donde la administración pública actúa bajo las normas de derecho privado; o alegando también que los documentos solicitados son de gestión institucional, sólo de interés para la entidad pública.

En este último supuesto, no toman en cuenta que el derecho a la información pública no nace de una relación especial entre el ciudadano y la entidad, sino que se configura a partir de la naturaleza de la entidad que la posee: basta que ésta tenga el carácter de "pública".

Al respecto, se hizo conocer a las entidades públicas que en nuestro ordenamiento,el inciso 5) del artículo 2º de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Este derecho a obtener información, consiste básicamente en el derecho a buscar y obtener aquella información que no debe negarse por el Estado o, según el caso, por los particulares.

Cuando la junta liquidadora de una empresa estatal de derecho privado se negó a entregar información relacionada con dicha empresa a los ex trabajadores de la misma, señalamos que el derecho a la información pública admite dos posibilidades: que la información solicitada haya sido producida por la propia entidad pública a quien se le ha requerido, o que la información solicitada esté en poder de la entidad pública aunque ella no la haya producido directamente. En ambos casos, la entidad pública se encuentra obligada a brindar la información que se le solicita.

En todos estos supuestos, el genérico derecho a ser informado se convierte en la pretensión jurídica de que sea facilitada la información deseada. La fuente, en este caso la entidad pública, debe suministrar la información poniéndola a disposición del interesado una vez que éste la solicite.

En conclusión, el principio que debe regir la actuación de toda entidad pública respecto al derecho a la información, es que toda infor-

mación que esté en su poder y que no se encuentre dentro de los supuestos de excepción establecidos en la Constitución o en la Ley, es pública. Por ello, es la propia entidad pública la que tendría que romper esta presunción, basándose en una excepción prevista en la Constitución o en la ley.

En la medida en que el tema tiene una importante faceta cultural, muchas actuaciones de la Defensoría del Pueblo han tenido que ver con labores de difusión, las mismas que se han hecho en el marco de las exposiciones sobre libertad de expresión desarrolladas en diferentes lugares del país. En este nivel debe recalcarse el convenio suscrito con el Consejo de la Prensa Peruana para contribuir a la mejor realización del derecho a acceder a la información pública.

Asimismo, se ha intervenido directamente solicitando a entidades de la administración estatal, que hagan pública ciertas informaciones que mantenían en secreto, como en el citado caso de la falsificación de firmas de adherentes. En el mes de febrero del 2001, la Defensoría del Pueblo promovió un decreto supremo que reglamenta las obligaciones de los funcionarios del Ejecutivo respecto al derecho de los ciudadanos a acceder a la información que se produzca u obre en poder de las distintas agencias estatales, logrando que en su exposición de motivos se aluda a la cultura del secreto, y que en su articulado se explicite la amplitud del derecho a la información pública de los ciudadanos.

De otro lado, podemos señalar como actuación relevante la que tuvimos con ADUANAS, entidad que se negaba, en varios casos, a proporcionar copias de resoluciones administrativas a algunos de sus ex trabajadores; y, en otro caso, a proporcionar copias de documentos donde constaban el récord de asistencia y el récord de evaluación de un trabajador. Al respecto, remitimos un informe explicando a ADUANAS los alcances constitucionales del derecho a la información y recomendando que acceda a la solicitud de los recurrentes.

Sin embargo, en este caso, ADUANAS sostuvo que los documentos solicitados nacen de una relación especial entre el ciudadano y la entidad, específicamente una relación laboral donde la administración pública actúa bajo las normas de derecho privado; sosteniendo, además, que los documentos solicitados son de gestión institucional, sólo de interés para la entidad pública. En este caso, se han elaborado proyectos de Informe y Resolución Defensorial que serán puestos en conocimiento de las autoridades pertinentes.

En otro caso, la Junta Liquidadora de Sociedad Paramonga Ltda., empresa estatal de derecho privado, se negaba a entregar información relacionada con la situación patrimonial de la misma, solicitada por ex trabajadores de la empresa con el fin de lograr una mejor defensa de sus derechos laborales.

Al respecto, emitimos un informe con recomendaciones a la entidad quejada para que proporcionara la información solicitada. Se nos respondió accediendo a las mismas, aunque señalando que no estaba de acuerdo con los fundamentos de nuestro informe.

Como en otros temas, pueden distinguirse en el período reportado dos momentos en cuanto a la actitud de la administración estatal. El primero, durante los últimos meses del gobierno del ingeniero Alberto Fujimori, signado por la opacidad y el secretismo; y el segundo, a partir de la administración del doctor Valentín Paniagua, caracterizado por la adopción de medidas que buscan garantizar una mayor transparencia gubernamental.

El secretismo de Estado durante el régimen presidido por el ingeniero Fujimori llegó a tal punto que, como se ha puesto de manifiesto con los videos grabados por su asesor Montesinos, gran parte de las decisiones de gobierno se habrían tomado en las instalaciones del Servicio de Inteligencia Nacional, lugar al que concurrían representantes de los poderes políticos y fácticos, para discutir, alejados de las miradas públicas, los destinos del país. En ese contexto, no resulta extraño que toda la administración pública del gobierno central se mantuviera impermeable frente a las demandas de información de la ciudadanía.

Por su parte, el gobierno de transición democrática ha venido dando muestras de una actitud más transparente, creando, por ejemplo, el portal de Internet de transparencia económica (accesible por medio del portal del Ministerio de Economía y Finanzas: www.mef.gob.pe) y el ya mencionado Decreto Supremo Nº 18-2001-PCM.

Sin embargo, persisten rezagos del secretismo administrativo, donde la respuesta de las entidades públicas frente al tema ha tendido por lo general, a limitar el acceso a la información pública, alegando generalmente reserva o confidencialidad por razones de seguridad nacional (como es el caso de los Ministerios del Interior y de Defensa en las relaciones con su personal) o la especial relación de la entidad pública con quienes solicitaban la información. En otros casos se ha interpretado la ley de manera restrictiva por encima de mandatos judiciales en contrario (sobre todo en un

caso inicialmente protegido por la reserva tributaria, pero que a pedido de un juez puede levantarse cuando existe un interés superior que proteger).

Incluso esta cultura de lo "secreto", se extiende a casos más simples, cuando algunas entidades públicas consideran que no se encuentran obligadas a brindar una respuesta por escrito al ciudadano, sobre todo cuando han iniciado procedimientos de fiscalización o de control a terceros que han sido denunciados por los propios interesados (como por ejemplo en las quejas presentadas ante la SUNAT o la Contraloría).

Sin embargo, en este último caso consideramos que existe un deber genérico u obligación de toda administración pública de brindar siempre una respuesta por escrito a todo ciudadano que recurre a ella para realizar un trámite, en petición o interponiendo un recurso impugnativo contra alguna resolución, sin que ello signifique afectar necesariamente algún aspecto sometido a reserva legal (lo cual se debe evaluar en cada caso concreto).

d) Principales logros y dificultades

Como ya se indicó, entre los principales logros tenemos la expedición del Decreto Supremo Nº 18-2001–PCM, que reglamenta el Decreto Legislativo Nº 757 en cuanto a sus normas de simplificación administrativa. Asimismo, podemos señalar, la difusión realizada a través de diversos medios (informes, boletines, prensa, conferencias, talleres, etc.) de la necesidad de una gestión transparente y de acceso a la información por parte de la administración pública, tanto para fortalecer el sistema democrático, facilitando la fiscalización y el control de los ciudadanos sobre las autoridades y funcionarios públicos, como para evitar casos de corrupción en la gestión pública.

Entre las principales dificultades que hemos encontrado en este proceso podemos mencionar la reacción negativa de funcionarios poco acostumbrados a la fiscalización de sus actos y por el contrario acostumbrados a pensar que la mayor parte de la información que manejan es reservada, secreta o confidencial. Así, se han dado interpretaciones legales contrarias al libre acceso a la información pública que revelan una voluntad contraria a la transparencia, que debería ser el patrón de conducta en la gestión pública.

Ello se explica por los ya anotados aspectos culturales, que siendo rezagos de una época donde el soberano no era el pueblo sino el rey, y por lo tanto los asuntos de Estado eran asuntos palaciegos, se agudizaron durante la década pasada. Estos aspectos culturales persisten todavía en gran

parte de la administración pública, por lo que se requiere trabajar a mediano plazo, reformulando patrones de conducta de los funcionarios y servidores públicos (por ejemplo con cursos o talleres formativos, evaluaciones periódicas de la gestión pública, etc.) y expidiendo el marco normativo correspondiente (para regular entre otros aspectos, el acceso y la permanencia en la carrera pública, los derechos y obligaciones de los funcionarios y servidores públicos, etc.

e) Perspectivas

El libre acceso a la información pública es un tema que cruza el trabajo institucional de la Defensoría del Pueblo, ya que la fuente de esta información, el Estado, es el objeto principal de nuestra supervisión, en tanto su actuación represente una amenaza o una vulneración concreta de los derechos ciudadanos reconocidos en la Constitución y en las leyes.

La libertad de prensa, el control y fiscalización ciudadanos, una adecuada elección de autoridades y funcionarios públicos, etc. se ven afectados cuando se limita el acceso a la información producida por las entidades estatales.

En tal sentido, requerimos seguir defendiendo la vigencia de las normas que desarrollan o garantizan el acceso de los ciudadanos a la información pública y difundiendo los principios relacionados con la transparencia en el ejercicio de la función pública, a través de talleres y jornadas de capacitación dirigidos a concientizar a las autoridades, funcionarios y servidores públicos sobre la necesidad de realizar cambios cualitativos en este sentido, resaltando la importancia que ello tiene para crear institucionalidad democrática y recuperar la credibilidad de los ciudadanos en las entidades públicas. Igualmente, elaborando informes periódicos respecto a los avances prácticos en la materia, a la luz del Decreto Supremo Nº 018-2001-PCM, reseñado precedentemente.

C. Atención al público

a) Diagnóstico general

Las deficiencias en la atención al público por parte de las entidades de la administración pública, constituye uno de los problemas que con mayor frecuencia se plantean ante la Defensoría del Pueblo. Entre las quejas más recurrentes se encuentran aquellas vinculadas con la negativa a brindar información operativa o hacerlo de manera insuficiente,

trato descortés a los ciudadanos, procedimientos y trámites onerosos y complicados, cobros indebidos o desproporcionados, insuficiencia del personal para cubrir las necesidades ciudadanas, ausencia o deficiencia de medios logísticos y necesidad de capacitación al personal para la atención al público.

La incidencia de estos problemas varía de acuerdo a una serie de factores como por ejemplo, el número de personas que acuden a las dependencias públicas. Así, algunas de ellas que atienden un significativo número de personas como los Ministerios de Salud, Educación, los gobiernos locales, ESSALUD, etc., son las que mayores problemas de atención al público presentan. Distinto es el caso, por ejemplo, de otras entidades que atienden a un menor número de ciudadanos como los Ministerios de Pesquería y de Energía y Minas, o aquellas que cuentan con recursos propios (producto de los servicios especializados que prestan), ya que ello les permite contar con computadoras, personal especializado para orientación al público, paneles informativos y espacios apropiados para consulta de expedientes, entre otras ventajas.

Sin embargo, conviene precisar que paralelamente a este panorama general, algunas dependencias públicas han realizado avances importantes para superar los problemas señalados, fundamentalmente replanteando sus procedimientos de atención al público, lo cual ha redundado en una mejor atención y orientación a los ciudadanos. Es el caso, por ejemplo, del Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad de Lima – SAT, del Instituto de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, del Ministerio de Energía y Minas, de la Municipalidad Distrital de Miraflores y de la Oficina de Registros Públicos de Lima y Callao, entre otras.

b) Objetivos y prioridades

En la línea del compromiso asumido en el período anterior sobre la necesidad de una administración al servicio del ciudadano, nos propusimos incidir en este aspecto, promoviendo comportamientos éticos y de compromiso con los fines de la administración pública.

De este modo, una de las prioridades de este período fue mejorar la atención a los jubilados por parte de la ONP, sobre todo en el caso de los beneficiarios del Fondo Nacional de Ahorro Público – FONAHPU. Asimismo, se dedicó especial interés a la atención que se brinda a los asegurados en los hospitales de ESSALUD, así como a aquella que se dispensa a los

alumnos de centros educativos estatales, sobre todo en lo que se refiere a la existencia de condiciones materiales necesarias para el desarrollo de sus actividades educativas.

c) Actuaciones más relevantes

La Defensoría del Pueblo advirtió que la falta de mecanismos de información para que el ciudadano actúe de manera adecuada frente a la administración pública, es uno de los problemas con mayor incidencia. Así por ejemplo, muchas dependencias públicas, tales como las municipalidades distritales de San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, La Victoria o Magdalena, no cuentan con personal especializado para esta tarea ni con publicaciones informativas como folletos, boletines o paneles, entre otros. La ausencia de estos mecanismos o canales de difusión de información operativa genera que los ciudadanos y ciudadanas no realicen de manera adecuada sus trámites ante la administración, situación que origina no sólo problemas de retardo y costos extras para el ciudadano, sino que además, propicia la corrupción.

Otro de los problemas advertidos por la Defensoría del Pueblo en muchas dependencias estatales, como SUNAT o la Dirección de Migraciones, es la ausencia de adecuada infraestructura para la atención al público, sobre todo en cuanto a espacio y locales necesarios, originándose largas colas para la presentación de documentos, indagar sobre los resultados de algún trámite, realizar pagos o para cobrarle una deuda a la entidad pública.

Entre las actuaciones más relevantes en esta materia conviene destacar la que se realizó ante la ONP como consecuencia de las quejas que se presentaron por el proceso de calificación de expedientes y el pago de los beneficiarios del FONAHPU, lo que incluso motivó una Resolución Defensorial. En este caso, el maltrato era evidente y partía de la concepción de estar dando una "limosna" al jubilado. Ninguna información, largas colas y denegatoria del beneficio sin mayor explicación, fueron la regla al principio de la administración del FONAHPU.

De manera general, podemos señalar que ante la intervención de la Defensoría del Pueblo, se verificó una respuesta adecuada por la mayor parte de las entidades públicas que hemos supervisado con relación al problema de una inadecuada atención al publico. Sin embargo, con excepción de Miraflores, en las municipalidades de Lima, por ejemplo, la capacidad para tomar las medidas correctivas es más lenta debido a que enfrentan problemas presupuestarios bastante serios.

d) Principales logros y dificultades

Uno de los principales logros a destacar se verificó como consecuencia de la intervención defensorial ante la ONP, ya que esta institución adoptó una serie de medidas correctivas en la atención a los beneficiarios del FONAHPU, por lo que a la fecha se puede decir que el problema ha sido completamente superado.

En el campo de las dificultades, el problema presupuestario que enfrentan las entidades públicas para poder mejorar sus procedimientos de atención a la ciudadanía aparece como el principal obstáculo para superar el mal trato a los ciudadanos que requieren de la actuación de la administración.

e) Perspectivas

Se tiene planificado realizar una supervisión permanente del sistema de atención al público que se brinda fundamentalmente en los hospitales del Ministerio de Salud, en los hospitales de ESSALUD y en la ONP, así como en los municipios.

D. Principio de legalidad

a) Diagnóstico general

El Estado social de derecho, que implica la actuación del Estado –fundamentalmente a través de la administración pública– en una serie de actividades que en el modelo liberal clásico se encontraban exclusivamente en manos de los particulares; el debilitamiento del concepto de Ley en sus caracteres tradicionales de abstracción y generalidad; así como el radical cambio operado por el constitucionalismo en la manera de concebir, interpretar y aplicar el ordenamiento jurídico, han determinado que el principio de legalidad, entendido como el sometimiento absoluto de la administración a la ley, afronte en la actualidad serios problemas en su vigencia efectiva.

En efecto, por un lado, encontramos que existe una serie de actividades estatales realizadas a través de la administración que no cuentan necesariamente con una habilitación o regulación legal, toda vez que se trata de actividades que no pueden estar sometidas a los criterios de abstracción y generalidad, como por ejemplo, la asistencia social del Estado o muchas de las actividades sectoriales especializadas como la seguridad social,

donde la actuación estatal se subdivide en una serie de particularidades que no son captadas por las previsiones normativas.

En otros casos, si bien la ley se esfuerza por regular de manera especial estos nuevos ámbitos de actuación estatal, perdiendo en abstracción y generalidad, ello no alcanza para vincular y sobre todo controlar a la administración en todas las especificidades que su actuación requiere, de ahí por ejemplo que sea la propia administración a través de directivas internas, la que determina en los hechos el alcance de su actuación.

Todo ello genera que en muchos ámbitos de su actuación, la administración pública se encuentre regida por el principio de discrecionalidad, antes que por el de legalidad, abriéndose las puertas para la arbitrariedad y la afectación de una serie de derechos de las personas, muchos de los cuales tienen naturaleza constitucional. A su vez, encontramos que una concepción rígida del principio de legalidad en la administración, entendido como sometimiento exclusivo a la ley y a los reglamentos, determina una tendencia negativa a tomar en cuenta la vinculación de todo el ordenamiento y los funcionarios públicos a la Constitución y al respeto de los derechos fundamentales.

Así, aunque resulta paradójico con lo anteriormente señalado, en muchas ocasiones, la administración pública es renuente a actuar o resolver determinados asuntos, bajo el argumento de que no existe ningún reglamento o ley que regule expresamente determinada materia. De este modo, no se toma en cuenta la vinculación a la Constitución y concretamente a los derechos fundamentales que ella reconoce, así como a los principios que orientan la administración pública, como el de servicialidad, publicidad, transparencia y eficacia, entre otros.

Paralelamente a este complejo panorama, la Defensoría del Pueblo ha detectado que se siguen verificando de manera significativa aquellas formas de afectación del principio de legalidad, que consisten en la mera actuación al margen de las obligaciones y vínculos establecidos en la ley y los reglamentos. Así podemos mencionar, por ejemplo, el incumplimiento generalizado de casi todos los gobiernos locales respecto al procedimiento establecido en la ley para fijar un arbitrio, aprobar una contribución o un derecho administrativo.

De este modo, las características que presenta el problema de la vigencia del principio de legalidad, obliga a realizar un acercamiento mucho más atento y prudente al mismo. Ello porque se requiere recuperar su na-

turaleza garantista, trascendiendo al mismo tiempo su mera acepción clásica de sometimiento a la ley, para identificar y construir los mecanismos necesarios que permitan reducir los márgenes de discrecionalidad y arbitrariedad de la administración pública.

b) Objetivos y prioridades

El principal objetivo que formulamos fue la identificación de aquellos casos de violación del principio de legalidad que trascienden la mera desobediencia de lo establecido por la ley, para proponer que dichas conductas irregulares y arbitrarias se corrijan planteando recomendaciones al respecto. Sobre todo en aquellos ámbitos de actuación de la administración pública donde existe mayor posibilidad de afectación a la esfera de libertades de las personas.

Como prioridad nos propusimos atender los temas de tributación municipal (ratificación de ordenanzas por las municipalidades provinciales) y los procedimientos de ejecución coactiva en el ámbito municipal. A ese efecto se realizaron jornadas de capacitación para funcionarios municipales y ejecutores y auxiliares coactivos.

c) Actuaciones más relevantes

En el período que cubre el presente Informe, la Defensoría del Pueblo ha advertido que de manera recurrente, los funcionarios públicos consideran que deben sujeción a sus reglamentos (la norma más próxima a su ámbito de competencia) antes que a la ley, y en muchos casos no se sienten vinculados por la Constitución.

Es decir, no se comprende cabalmente que el cumplimiento del principio de legalidad significa encuadrar todo el actuar de la administración dentro de lo que prescriben la Constitución y las leyes, y que el no hacerlo puede generar responsabilidad administrativa y, en su caso, hasta penal. Se advierte incluso incumplimiento de lo establecido expresamente en las leyes, como es el caso de los Ministerios de Defensa, del Interior y de Economía y Finanzas, al no reconocer el pago a las viudas y herederos de los ex combatientes de la Campaña Militar de 1941 de devengados de una bonificación que les correspondía. En este caso, finalmente las autoridades citadas han aceptado nuestras recomendaciones, procediéndose al pago correspondiente.

Otro supuesto de afectación frecuente del principio de legalidad se verifica cuando se omite o retarda el cumplimiento de un mandato legal de re-

glamentación de una norma por parte de la administración, para que la misma pueda ser aplicada, generando con ello que muchas personas no puedan hacer efectivos sus derechos frente a la administración pública. Un ejemplo de ello lo constituye la omisión del deber de reglamentación de la Ley Nº 26845 -Ley de Titulación de Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa- por parte del Poder Ejecutivo. Ante ello se formuló un informe recomendando la reglamentación de dicha norma, ya que existe una remisión expresa de la propia ley al reglamento para que se puedan ejecutar sus postulados.

Asimismo, existe otro problema recurrente relacionado con el cumplimiento del principio de legalidad, que se verifica cuando la administración aprueba tasas o derechos administrativos que no guardan proporción con el servicio efectivo que se presta a favor del ciudadano, como por ejemplo en los formularios que se venden para tramitar un pasaporte o en los derechos que se cobran para obtener originales o duplicados de documentos de identidad, entre otros.

Problemas similares se reproducen en el interior del país, de ahí que por ejemplo en los departamentos de Piura y Tumbes, las direcciones y sub direcciones regionales de Educación y el Consejo Transitorio de Administración Regional de Piura ,hayan registrado un alto índice de quejas por incumplimiento del principio de legalidad. Por su parte, las direcciones regionales de Educación de Junín y Huánuco, fueron cuestionadas por el incumplimiento de obligaciones para con los maestros, así como por aplicarles sanciones de manera arbitraria. Asimismo, la dependencia del RENIEC en Huancayo pretendió cobrar S/. 29 nuevos soles a los ciudadanos, por enmendar errores imputables a dicha dependencia pública en la emisión de documentos de identidad. La intervención de la Defensoría del Pueblo logró superar este problema.

A todo ello se debe agregar la inexistencia de adecuados sistemas de control de la gestión en las entidades públicas, que permitan evaluar el cumplimiento del principio de legalidad, más aún si se tiene en cuenta que los sistemas de control administrativos (a cargo de la Contraloría General de la República) y, en su caso, el control judicial, no han funcionado adecuadamente para corregir este problema.

A su vez, en muchos de los casos donde intervino la Defensoría del Pueblo se pudo advertir que las entidades y funcionarios públicos no son conscientes o no reconocen que su actuación en un determinado caso o la interpretación que realizan de las normas que los rigen, inciden de manera negativa en la vigencia del principio de legalidad. Ello sin duda requiere de

un trabajo de capacitación permanente e intenso, tanto por parte de las propias entidades de la administración como de la Defensoría del Pueblo.

d) Principales logros y dificultades

La actuación defensorial en general y en especial en los casos de afectación del principio de legalidad, cumple una función pedagógica con relación a los funcionarios públicos, la misma que ha sido recibida con una buena predisposición en general.Así, uno de los principales logros en este esfuerzo fue la respuesta favorable, principalmente del Ministerio de Defensa, para acceder al pago de devengados de una bonificación que les correspondía como viudas y herederos de los ex combatientes de la Campaña Militar de 1941. Dicho acto significó reconocer que la ley amparaba la petición de las viudas y herederos, tal como sostuvo desde un inicio la Defensoría del Pueblo.

Asimismo, a partir de la capacitación realizada con ejecutores y auxiliares coactivos de las diversas municipalidades de Lima y Callao, las quejas referidas a una aplicación irregular o arbitraria de la ley de ejecución coactiva han disminuido notablemente. A su vez, los directivos de ESSALUD han coincidido con nuestra posición en el sentido de que la bonificación por productividad sólo puede ser pagada a los trabajadores activos de dicha institución, previa evaluación del rendimiento de cada trabajador en un período dado.

e) Perspectivas

En el esfuerzo de lograr la vigencia real del principio de legalidad, la Defensoría del Pueblo pondrá mayor atención en aquellos ámbitos en los cuales la administración pública actúa fundamentalmente bajo criterios discrecionales o donde es la propia entidad pública que regula su actividad frente al ciudadano. Asimismo, quedan aún tareas pendientes en la supervisión de la adecuación del cobro de tasas o derechos administrativos en las diferentes entidades públicas, con los correspondientes Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPAs), como por ejemplo en el caso de los documentos de identidad.

Asimismo, consideramos indispensable continuar con nuestra labor pedagógica, por lo que resulta necesario reforzar nuestras actividades de capacitación, sobre todo en aquellas zonas de mayor incidencia de afectaciones al principio de legalidad. De ahí que la Oficina Regional con sede en Piura haya programado para el siguiente período, la realización de 10 talleres con las municipalidades provinciales de Piura y Tumbes.

E. Incumplimiento de sentencias por parte de la administración

a) Diagnóstico general

A la fecha, los problemas relativos al incumplimiento de sentencias firmes contra entidades estatales no han sido adecuadamente atendidos y solucionados por las instancias gubernamentales correspondientes. El principal fundamento del incumplimiento sigue siendo la falta de recursos presupuestarios para atender lo ordenado en las resoluciones con autoridad de cosa juzgada que condenan a una determinada entidad pública.

A pesar de las recomendaciones defensoriales dirigidas a las entidades públicas renuentes a cumplir los mandatos judiciales, en líneas generales podemos afirmar que las situaciones de incumplimiento persisten. De esta manera el Estado, lejos de formular alternativas de solución a sus acreedores, ha establecido privilegios e inmunidades a través de algunas normas recientemente expedidas, en clara contravención a dos sentencias del Tribunal Constitucional que expulsaron del ordenamiento jurídico a sendas normas de similar naturaleza.

b) Objetivos y prioridades

Como lo señaláramos en nuestro Informe Defensorial Nº 19 de octubre de 1998 denominado *"Incumplimiento de sentencias por parte de la administración estatal"*, es factible plantearse algunas alternativas de cumplimiento que no impliquen la vulneración del principio de legalidad presupuestaria. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo tiene como objetivo persuadir a las entidades estatales que estén obligadas a cumplir con una sentencia firme, a que adopten las recomendaciones que se establecieron en dicho informe.

La prioridad en la implementación de las referidas recomendaciones está relacionada con los acreedores del Estado que se encuentren en una situación de indefensión, como por ejemplo en el caso de las deudas con los trabajadores y los pensionistas de las entidades públicas, por cuanto los montos adeudados están relacionados, en la mayoría de los casos, con su subsistencia personal y familiar.

c) Actuaciones más relevantes

Se han identificado dos grandes problemas relativos al incumplimiento de sentencias firmes por parte del Estado: 1) la falta de recursos

presupuestarios para cumplirlas; y 2) La existencia de normas que establecen restricciones al Poder Judicial para hacer efectivo el cumplimiento de las sentencias.

Con relación al primer problema, la Defensoría del Pueblo sigue insistiendo en la adopción de un conjunto de alternativas de solución al problema de la escasez de recursos presupuestarios:

1. En observancia del principio de legalidad presupuestaria, las entidades estatales deberían programar la previsión de gastos para atender el cumplimiento de las sentencias que hayan obtenido la calidad de cosa juzgada, consignándolos en la específica del gasto destinada a este fin (denominada "sentencias judiciales").

2. Asimismo, debería precisarse que el gasto para el cumplimiento de sentencias es prioritario en la programación y formulación presupuestaria de cada pliego; además de señalarse expresamente la obligación del Ministerio de Economía de proveer, también prioritariamente, los recursos necesarios para su satisfacción.

3. En caso de no programarse los respectivos gastos o haberse agotado los recursos para satisfacerlos, pueden utilizarse los mecanismos alternativos que prevén las normas presupuestarias, específicamente, la posibilidad de efectuar modificaciones presupuestarias o hacer uso de la reserva de contingencia. De esta manera, el titular del pliego, de ser necesario, debería efectuar las anulaciones presupuestarias totales o parciales de actividades y proyectos no prioritarios, a efectos de cumplir las sentencias firmes.

4. El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE debería efectuar transferencias de recursos a favor de las empresas y entidades públicas bajo su ámbito, que estén obligadas a cumplir un mandato judicial. Asimismo, el FONAFE debería establecer en las directivas de programación y formulación presupuestaria de dichas empresas y entidades públicas, la obligación de éstas de prever como gasto el cumplimiento de sentencias firmes, con el correspondiente establecimiento de la responsabilidad administrativa de la persona o colegiado que dirige la entidad.

5. Existe una prelación para el cumplimiento de las sentencias firmes, por cuanto ciertas acreencias tienen un carácter privilegiado de nivel constitucional, como por ejemplo las laborales, previstas por el artí-

culo 24º de la Constitución; o como sucede en el caso de las pensiones, reconocidas por los artículos 10° y 11° de la Constitución.

6. Podría incluso plantearse la posibilidad de sustituir la prestación ordenada por el mandato judicial, con la previa aceptación del acreedor, en aquellos casos en los cuales existen algunas limitaciones, por ejemplo, en caso de reposiciones laborales de un amplio conjunto de trabajadores de una misma entidad estatal. En esta dirección, deberían considerarse opciones como la indemnización o la adjudicación de bienes de dominio privado, entre otras.

7. Asimismo, en los supuestos en los cuales los recursos necesarios para el pago de la obligación resultan considerables, podría plantearse el pago fraccionado de la deuda, también con consentimiento del acreedor. Esta solución podría implementarse, por ejemplo, en las indemnizaciones por expropiación.

Lamentablemente, salvo algunos casos de excepción, las entidades públicas no han atendido las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo. Los supuestos excepcionales en los cuales ha existido voluntad de implementar alternativas de solución se han presentado a nivel de los gobiernos locales. A modo de ejemplo, podemos señalar que a través de la Resolución de Alcaldía Nº 015-2001-AL/MDSMP de fecha 3 de enero del 2001, la Alcaldesa de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres dispuso el pago de las remuneraciones pendientes de cancelar de los servidores activos y cesantes de la municipalidad, correspondientes a los años 1998, 1999 y 2000.

De otro lado, en el período correspondiente al presente informe anual, la Defensoría del Pueblo ha intervenido en calidad de *amicus curiae* ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto a un caso de incumplimiento de sentencia que no pudo ser solucionado a nivel de la jurisdicción interna. Se trata del Caso Nº 12.084 de los ex trabajadores de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que se encuentra pendiente de resolución ante dicho órgano supranacional.

Respecto al segundo problema señalado, el Poder Ejecutivo ha emitido dos decretos de urgencia que han establecido privilegios e inmunidades a favor del Estado a pesar de que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales dos leyes que regulaban una materia similar.

En efecto, en su sentencia recaída en el expediente Nº 006-96-AI/TC de fecha 30 de enero de 1997, el Tribunal Constitucional declaró inconsti-

tucional en parte la Ley Nº 26599, en el extremo que modificó el artículo 648º del Código Procesal Civil. Dicha disposición declaró la inembargabilidad de los bienes del Estado en general, sin distinguir entre los bienes de dominio público y los de dominio privado. En tal medida, a juicio del Tribunal Constitucional, la norma en cuestión otorgó a los bienes de dominio privado del Estado, la inmunidad que el artículo 73º de la Constitución sólo concede a los bienes de dominio público estatales. Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente Nº 022-96-I/TC, publicada el 11 de mayo del 2001, el Tribunal Constitucional expulsó del ordenamiento jurídico la disposición transitoria única de la Ley Nº 26756, la cual estableció unas reglas transitorias restrictivas para embargar asignaciones del presupuesto de las entidades estatales. Ello por considerarla conexa a la Ley Nº 26599, es decir, de similar contenido.

Posteriormente, el Poder Ejecutivo expidió el Decreto de Urgencia Nº 019-2001, el cual establece que los depósitos de dinero existentes en las cuentas del Estado en el sistema financiero nacional constituyen bienes inembargables. También ha expedido el Decreto de Urgencia Nº 055-2001 que regula un procedimiento para efectuar el pago de sumas de dinero ordenadas por mandato judicial en procesos seguidos contra el Estado.

No obstante, consideramos que los alcances de la sentencia del Tribunal Constitucional, publicada el 11 de mayo del 2001, permitirían a los jueces que ejecutan resoluciones con autoridad de cosa juzgada contra el Estado, actuar más allá de los parámetros establecidos en los Decretos de Urgencia Nº 019-2001 y Nº 055-2001, a fin de cautelar adecuadamente los derechos de los demandantes.

Por tal motivo, la Defensoría del Pueblo se ha dirigido al Presidente del Consejo de Ministros y al Ministro de Justicia, exhortándolos a lo siguiente:

1. Promover la derogatoria del Decreto de Urgencia Nº 019-2001.

2. Promover disposiciones complementarias al Decreto de Urgencia Nº 055-2001 que aseguren de manera adecuada el cumplimiento de los mandatos judiciales contra el Estado, tomando en consideración las conclusiones y recomendaciones del Informe Defensorial Nº 19.

3. Considerar en el proyecto de ley sobre bienes de dominio público que viene elaborando el Poder Ejecutivo, una relación de las asignaciones presupuestarias que no pueden ser objeto de embargo, dada

su importancia para el normal funcionamiento de la entidad estatal involucrada. Como por ejemplo, las destinadas al pago de remuneraciones o pensiones.

A la fecha de elaboración del presente Informe, las referidas entidades públicas no han respondido a las exhortaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo.

d) Principales logros y dificultades

Aunque los logros no han sido considerables, las entidades estatales (especialmente las municipalidades) que han seguido las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo están realizando denodados esfuerzos para honrar las deudas reconocidas por un fallo judicial firme.

Al respecto, nuestra institución percibe un infundado temor de las distintas entidades de la administración pública de quedar sin los recursos necesarios para ejercer adecuadamente sus atribuciones y paralizar de esa manera la gestión institucional, en caso de proceder al cumplimiento de las obligaciones contenidas en los mandatos judiciales.

Contrariamente, la Defensoría del Pueblo sigue insistiendo en el hecho de que existen alternativas de cumplimiento que no comprometerán necesariamente la marcha institucional de la entidad pública en cuestión. Tal espectro de soluciones debe ser implementado de inmediato, por cuanto está de por medio el ejercicio de los derechos constitucionales a la igualdad ante la ley, debido proceso y tutela judicial efectiva de las personas afectadas.

e) Perspectivas

Una estrategia a futuro para solucionar eficazmente el problema del incumplimiento de sentencias por parte del Estado, debe considerar los siguientes aspectos

1. El reconocimiento, por parte de las entidades públicas, de las obligaciones derivadas de las sentencias firmes.

2. La existencia de un marco jurídico que establezca:

    a. Los bienes de dominio público y los recursos presupuestarios inembargables

b. El procedimiento para satisfacer las acreencias de la manera más rápida posible,sin comprometer los recursos esenciales para el normal desenvolvimiento de la entidad estatal involucrada.

En tal sentido, la labor de persuasión de la Defensoría del Pueblo tratará de coadyuvar al logro de esos objetivos en el corto plazo.

F. Tributación municipal

a) Diagnóstico general

Como ha señalado la Defensoría del Pueblo en diversas ocasiones, las pugnas de poder que se han producido en los últimos años entre el gobierno central y los gobiernos locales han contribuido en gran medida al desmedro de la autonomía local mediante la progresiva reducción de sus rentas, a través de diversas medidas legislativas. Así, la carencia de recursos ha conducido muchas veces a que los gobiernos locales traten de obtenerlos de los ciudadanos mediante la creación de tributos ilegítimos o excediéndose en los procedimientos administrativos que se les otorgan para su cobro.

En el año 2000 se ha constatado que la actuación de las municipalidades aún dista mucho del marco constitucional y legal establecido, siendo el ciudadano el que se ve directamente afectado.

Un claro ejemplo de ello es el caso de la provincia de Lima en la que el año 2000, de 33 municipalidades distritales que emitieron ordenanzas estableciendo la regulación de arbitrios en su jurisdicción, solamente 14 siguieron el procedimiento de ratificación ante la municipalidad provincial, lo que implica que 19 municipalidades han venido cobrando arbitrios en base a normas que no han cumplido todos los requisitos formales establecidos en la ley y que por ende no resultaban exigibles a los contribuyentes.

En relación al tema municipal también se ha constatado un desconocimiento por parte de los funcionarios y funcionarias respecto de la normatividad vigente, así como una mal entendida comprensión de lo que es la autonomía municipal, sobre todo respecto a su relación con las municipalidades provinciales.

Por otro lado, se ha comprobado la existencia de graves problemas de capacidad técnica y de gestión en las áreas encargadas de la administración y recaudación de los tributos municipales. Si a ello le sumamos el

hecho de que existe una gran evasión tributaria –que se explica en parte por la grave crisis económica y la recesión que afecta al aparato productivo y a las familias de nuestro país–, tenemos que los ingresos municipales por recaudación de tributos han disminuido de manera drástica en la mayoría de gobiernos locales.

Ante esta conducta evasiva, los gobiernos locales con el fin de recaudar aunque sea una mínima parte de los tributos, han aprobado amnistías tributarias a través de las cuales los deudores pagan el tributo sin moras ni multas. Si bien esta medida conduce a que muchos ciudadanos y ciudadanas procedan al pago de los tributos que adeudaban, a la larga ello desincentiva a las personas que pagaron oportunamente sus tributos, por lo que los vecinos se han ido acostumbrado a no pagarlos sino hasta que se establece una amnistía tributaria.

Por otro lado, en algunas ciudades las municipalidades inician una campaña de recaudación enviando notificaciones con datos errados debido a que no poseen una base de datos actualizada de los contribuyentes del distrito o provincia.

Respecto a la creación de los arbitrios municipales muy pocas municipalidades cumplen con publicar oportunamente la estructura de costos de sus arbitrios, lo que dificulta la fiscalización ciudadana de la gestión municipal.Además, se sigue evidenciando la publicación tardía de las normas sobre arbitrios, a pesar de que existe un plazo perentorio establecido por la ley. Por otro lado, en el tema de arbitrios de limpieza pública y seguridad ciudadana los gobiernos locales no cumplen aún con publicar los criterios técnicos que sustentan el cobro de la tasa o la no efectiva o deficiente prestación del servicio.

Con relación a las licencias de funcionamiento, el Congreso de la República no ha promulgado todavía la ley que debe establecer las actividades especiales que merecerían una“fiscalización extraordinaria”por parte de los gobiernos locales y la consecuente creación de licencias, lo que no les permite aún a las municipalidades fiscalizar determinadas actividades de interés comunal por falta de recursos.

Finalmente, debemos señalar que un problema estacional lo constituyen las tasas que cobran algunas municipalidades por parqueo de automóviles en las playas. Estas tasas normalmente tienen la naturaleza de un impuesto, dado que las municipalidades no prestan ningún servicio a cambio del pago de la tasa. Cabe indicar que sólo algunos de estos gobiernos

locales han venido implementando baños municipales o servicios de guardianía para justificar el cobro de las tasas.

b) Objetivos y prioridades

A inicios del año 2000 se publicó la investigación "Tributación Municipal y Constitución", que plantea la posición de la Defensoría del Pueblo en este tema y formula diversas recomendaciones para los gobiernos locales y el Congreso de la República.

A este efecto, desde la fecha de publicación del informe en mención se ha venido dando seguimiento a las normas y actuaciones de los gobiernos locales, a fin de verificar que su actuación se adecue a lo establecido en la Constitución y las leyes. En este sentido, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo ha remitido diversos oficios a las municipalidades distritales que no han procedido a ratificar sus ordenanzas, recomendándoles el envío de las mismas a la municipalidad provincial respectiva.

En nuestra función de velar por los derechos de las personas,se ha venido trabajando en la línea de orientación legal a los ciudadanos y ciudadanas que se acercan a la Defensoría del Pueblo por problemas en materia tributaria,pues debido al desconocimiento y dispersión de las normas tributarias, estas personas, en la mayoría de los casos, no saben qué derechos tienen y cómo ejercerlos, sea por la vía administrativa o por la judicial.

Asimismo, en aras de contribuir con el adecuado funcionamiento de la administración estatal, con motivo de la publicación del informe que recoge los principales problemas que enfrentan en este tema tanto los ciudadanos y ciudadanas como los gobiernos locales, se ha venido capacitando a funcionarios municipales en el tema de la tributación municipal. Este tipo de actividades ha tenido una gran aceptación por parte de los funcionarios municipales habiéndose realizado en lugares como Lima, Callao, Trujillo, Piura, Arequipa o Iquitos, entre otros.

c) Actuaciones más relevantes

Entre los temas de mayor incidencia podemos mencionar el otorgamiento de licencias de funcionamiento y de construcción irregulares, el pago de arbitrios que no se sujetan al principio de legalidad, la ejecución ilegal de resoluciones de ejecución coactiva por deudas tributarias y la no ratificación de ordenanzas municipales distritales por la municipalidad provincial.

Algunas Oficinas Regionales han verificado, además, problemas en el cobro del Impuesto Predial a pensionistas propietarios de un solo inmueble a causa de la interpretación por parte de los gobiernos locales que consideran que la deducción establecida era solamente por el plazo de tres años. Por otro lado, en determinadas ciudades se han presentado casos en los que se verifica una ausencia de notificación de resoluciones a los ciudadanos y ciudadanas durante los procedimientos contenciosos tributarios, lo que ha tenido como consecuencia el inicio de procedimientos de cobranza coactiva sin que la persona haya ejercido adecuadamente su derecho de defensa.

En el ámbito de la tributación municipal la Defensoría del Pueblo ha tenido dos líneas de actuación. Respecto a los gobiernos locales, se ha venido recordando a las municipalidades distritales su obligación de someter sus ordenanzas en materia tributaria a la aprobación de la municipalidad provincial respectiva a fin de que respeten el principio de legalidad en materia tributaria. Asimismo, se ha capacitado a funcionarios de diversas municipalidades del país en aspectos relacionados con la tributación municipal, incidiendo en los temas más problemáticos presentados por los vecinos y vecinas en sus quejas. Finalmente, algunas oficinas regionales han realizado mesas de trabajo con participación de autoridades y funcionarios y funcionarias municipales con la finalidad de uniformizar criterios en la aplicación de las normas tributarias y en el control de las prestaciones a cargo de las municipalidades, como consecuencia del cobro de tasas.

En relación a los ciudadanos, además de la búsqueda de solución de sus quejas concretas a través de la interposición de nuestros buenos oficios, se les ha venido brindando una suerte de asesoría legal, a fin de que conozcan los procedimientos administrativos que pueden seguir paralelamente a la resolución de su queja en la Defensoría del Pueblo.

La respuesta de los gobiernos locales a las actuaciones defensoriales ha variado. En una gran mayoría de casos, las buenas relaciones y coordinación que existía entre la Defensoría del Pueblo y el gobierno local respectivo, han permitido que la municipalidad acoja las recomendaciones de nuestra institución y modifique su normativa, envíe a ratificar sus ordenanzas o detenga cobros que no se encuentran debidamente sustentados.

Sin embargo, aún existe un problema en relación a las competencias de las municipalidades distritales y provinciales, pues las primeras aún se encuentran renuentes a ratificar sus normas tributarias o a efectuar coordinaciones en diversos temas municipales con las últimas, pues consideran que su autonomía municipal es absoluta.

d) Principales logros y dificultades

Entre los principales logros del período que se informa se encuentran las respuestas favorables de muchas municipalidades distritales ante las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo para adecuar su comportamiento en materia tributaria al principio de legalidad, tanto en el cobro de arbitrios, como en la ratificación de las ordenanzas municipales distritales. Asimismo, hemos notado un enorme interés por parte de funcionarios de los gobiernos locales en asistir a las presentaciones del informe de la Defensoría del Pueblo sobre la materia –muchos inclusive viajaron largas distancias para asistir–, en las que se ponían de manifiesto los principales problemas que enfrentan y además se recogía la problemática de los gobiernos locales.

Entre las principales dificultades que encontramos en este campo está la desorganización administrativa de gran parte de los gobiernos locales (desconocimiento del número de contribuyentes, de pagos anteriores efectuados por el mismo concepto tributario, lentitud en la resolución de reclamaciones, etc.), lo cual no les permite desarrollar una política tributaria eficiente que contribuya a paliar sus problemas económicos. Por otro lado, a veces existe desconocimiento de la normativa vigente y problemas que han conducido a enfrentamientos entre gobiernos distritales y provinciales, en los que se ha visto envuelto el ciudadano.

e) Perspectivas

Teniendo en cuenta los buenos resultados que han tenido las jornadas de capacitación que se han venido realizando con los funcionarios municipales, consideramos importante continuar reforzando este tipo de labores en los temas vinculados a la tributación municipal, a fin de mejorar su nivel de gestión en este campo.

Desde el punto de vista del ciudadano, se planea continuar ejerciendo una labor pedagógica respecto de los derechos que tienen en materia de tributación municipal y los procedimientos para hacerlos valer.

Dentro de la agenda pendiente queda la realización de un estudio que analice el cobro de tasas o derechos administrativos en las diferentes municipalidades, a partir de un estudio de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPAs), como por ejemplo los cobros por partidas de nacimiento o por licencias de funcionamiento, entre otros.

No queremos finalizar este rubro sin señalar que el problema de los escasos recursos con que cuentan las municipalidades no puede remediarse aumentando la carga tributaria sobre los vecinos y vecinas, sino tomando medidas integrales que contemplen una reforma administrativa, la racionalización de sus recursos y una restitución de sus competencias originales.

G. Gestión educativa

a) Diagnóstico general

La gestión de la educación en el Perú, sobre todo en el nivel inicial, primario y secundario, constituye una de las principales preocupaciones para la Defensoría del Pueblo. Ello porque no sólo se trata de un servicio que brinda el Estado a la población, sino fundamentalmente porque de la adecuada gestión educativa depende la vigencia del derecho fundamental a recibir instrucción, que se encuentra directamente vinculado con las posibilidades de desarrollo no sólo de la persona sino también del país, razón por la cual la propia Constitución establece que la educación en los niveles antes indicados constituye una obligación.

Sin embargo, la gestión educativa en el Perú no siempre se conduce por los mejores derroteros, siendo algunas de las principales razones de ello, las insuficientes políticas en materia de calidad de la educación así como la falta de atención presupuestal para modificar los problemas estructurales que la afectan. De este modo, en el país se verifica un acelerado proceso de desigualdad creciente en el acceso a educación de calidad. Sólo la población que cuenta con recursos puede acceder a una educación con adecuados niveles de calidad, toda vez que la brindada por el Estado es significativamente deficiente, sobre todo en el interior del país, situación que afecta a un importante sector de la población.

Es en este contexto, donde surgen una serie de problemas vinculados a la gestión educativa que afectan distintos aspectos que van desde la infraestructura de los centros educativos, hasta la precaria situación laboral de un importante sector de docentes. De este modo, abordar el problema de la gestión educativa en el Perú es una tarea compleja, ya que involucra una serie de factores, muchas veces antagónicos, que por lo tanto exigen propuestas de solución que tomen en cuenta la dimensión y complejidad del tema.

b) Objetivos y prioridades

La prioridad del trabajo defensorial en el tema de gestión educativa estuvo fundamentalmente centrada en la necesidad de garantizar el acce-

so y disfrute del derecho a la educación. En ese sentido, nos propusimos fiscalizar que no se realicen cobros excesivos por la matrícula o no se condicione la misma al cumplimento de exigencias onerosas, de manera que ello pueda impedir el acceso a la educación.

Asimismo, nos propusimos un trabajo coordinado con las autoridades educativas y las Asociaciones de Padres de Familia – APAFAS, fundamentalmente para realizar talleres de capacitación y difusión de los derechos y obligaciones que se deben cumplir en el ámbito de la educación y al mismo tiempo recibir y tramitar los problemas que afrontan estas últimas.

Otro de los objetivos asumidos en el período del presente Informe fue garantizar la continuidad de la enseñanza, incidiendo en los problemas contractuales y laborales de los docentes, así como en la supervisión por parte de las Unidades de Servicios Educativos, del cumplimiento de las labores educativas. Asimismo, nos propusimos una labor de fiscalización más intensa en el cumplimiento de las condiciones mínimas para la realización de los fines educativos del Estado, como es la utilización de locales adecuados, condiciones de salubridad óptimas, entre otros servicios vinculados a la educación.

c) Actuaciones más relevantes

Uno de los principales problemas advertidos por la Defensoría del Pueblo es el cobro de sumas excesivas al momento de la matrícula, por contribución a las APAFAS. Así por ejemplo, en el Cusco, durante el mes de marzo, la Defensoría detectó que en varios centros educativos, como en el Colegio Nacional de Ciencias, se cobraba por este concepto sumas que excedían al máximo de S/.42 nuevos soles establecido en la Resolución Ministerial Nº 140-2000-ED. Incluso en algunos casos, se condicionaba la matrícula al pago de estos montos excesivos. Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo intervino haciendo las recomendaciones del caso a las autoridades educativas y persuadiendo a los directivos de la APAFA para que cumplan con la norma citada, situación que se superó de manera satisfactoria.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo intervino ante las deficiencias en la infraestructura, el mobiliario, servicios higiénicos y otros servicios educativos indispensables. Así, por ejemplo, ante este tipo de situaciones se intervino en Huancayo, como consecuencia de las visitas realizadas a varios centros educativos, formulándose recomendaciones que están siendo adoptadas por la Dirección Regional de Educación.

Con relación a la situación de los docentes, también se detectaron algunos problemas, entre ellos podemos mencionar que la Oficina Regional de Trujillo atendió varias quejas por la dilación y ausencia de respuesta a las solicitudes de adjudicación de plazas por reasignaciones, resoluciones sobre la situación contractual de los docentes, reconocimientos de pagos y autorización de inscripción de títulos de docentes egresados de institutos superiores. Frente a ello, la intervención defensorial motivó que las autoridades educativas de la región tramiten y respondan a estas solicitudes.

En otra actuación relevante de la misma Oficina Regional, se logró solucionar favorablemente el cierre de dos centros educativos. Uno por abandono del cargo de la docente responsable y el otro por haber sido tomado por los padres de familia. Ello se logró luego de las coordinaciones realizadas con las autoridades educativas regionales pertinentes.

También en el ámbito de los problemas vinculados a la situación laboral de los docentes, la Defensoría del Pueblo realizó reuniones de coordinación y firmó una declaración conjunta con el Ministro de Educación, apoyando el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República, con la finalidad de modificar la Ley Nº 27382, para ampliar el número de docentes contratados con posibilidad de acceder a plazas

A todo ello se debe agregar que la Defensoría del Pueblo realiza permanentemente talleres de capacitación con las autoridades educativas y las APAFAS, así como visitas a los centros educativos, para fiscalizar una serie de aspectos vinculados a la gestión en la educación. Gracias a ello, la Defensoría del Pueblo ha podido advertir muchos problemas que de otro modo habría tardado en conocerse. Así por ejemplo, casos de malos tratos y contra el honor de los estudiantes en Huancayo, o el incumplimiento de algunos docentes de sus horas lectivas, como se verificó en las visitas realizadas en centros educativos de algunas provincias y distritos de Ayacucho, han merecido recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, habiéndose conseguido que las respectivas Unidades de Servicios Educativos, realicen inspecciones con mayor frecuencia.

d) Principales logros y dificultades

Como consecuencia de las intervenciones defensoriales, se ha advertido que existe mayor conciencia por parte de las autoridades educativas, docentes y directivos de las APAFAS, sobre la incidencia negativa

en el derecho a la educación que generan los conflictos entre estos sectores. En ese sentido, la intervención defensorial, así como las recomendaciones y propuestas de solución planteadas encuentran una acogida positiva por parte de los mismos, logrando solucionar muchos problemas desde la perspectiva de protección del derecho fundamental a la educación.

Sin embargo, como señaláramos en el diagnóstico de este tema, en el problema de la gestión educativa se encuentran involucrados una serie de aspectos, siendo uno de los más neurálgicos, el tema presupuestario. Por ello llama la atención el cuestionamiento que hicieron los directivos de la APAFA del Colegio Nacional de Ciencias del Cusco, a la falta de realismo del límite para el cobro de la contribución por dicha asociación. Así, señalaron que las carencias de infraestructura son de tal magnitud que la suma de S/.42 nuevos soles resultaba insuficiente.

Otra de las dificultades pendientes que también tiene mucha relación con un asunto presupuestario, es el de las condiciones laborales y por ende remunerativas de los docentes, que incide de manera directa sobre la calidad de la educación que se imparte desde el Estado.

e) Perspectivas

Teniendo en cuenta la situación planteada y la complejidad del problema de la gestión educativa, la Defensoría del Pueblo considera que constituye un tema prioritario la construcción de indicadores adecuados que permitan hacer un diagnóstico preciso de la magnitud del problema y por tanto de las posibles soluciones a los mismos. Ello permitirá, por ejemplo, saber con mayor certeza el nivel de inversión estatal o privada que se requiere para mejorar la calidad educativa y sobre todo los sectores que se deben atender de manera prioritaria. Estos indicadores también servirán para realizar una mejor fiscalización y valoración de las políticas públicas sobre esta materia.

Todo ello sin perjuicio de continuar con el trabajo defensorial de atención de quejas, visitas a los centros educativos para fiscalizar el cumplimiento de servicios educativos esenciales, las coordinaciones con autoridades, directivos de las APAFAS y docentes, tanto para resolver problemas como para realizar talleres de capacitación y difusión. Asimismo, consideramos indispensable realizar una vigilancia permanente durante el período de matrícula para garantizar el acceso a la educación, así como para contribuir a mejorar la situación laboral de los docentes.

3.3. Transparencia y ética en la gestión pública

a) Diagnóstico general

Como consecuencia de encontrar su fundamento en el servicio al ciudadano, la administración pública se encuentra sometida en su actuación a una serie de imperativos destinados a garantizar las necesidades e intereses ciudadanos, en el marco del Estado democrático de derecho. Así, se encuentra vinculada a principios como el de eficiencia e imparcialidad, los mismos que se expresan no sólo en exigencias de calidad técnica, sino también de comportamiento ético y transparente, ya que no actúa en función de sus propios intereses, sino de los intereses ciudadanos. De este modo, el comportamiento ético y transparente de la administración pública constituye un componente esencial de su actuación.

Ello favorece no sólo el cumplimiento de sus fines como consecuencia de la fiscalización constante que supone exigir una actuación ética y transparente, sino que además, constituye un factor importante para que la administración adquiera y consolide su legitimidad y la confianza por parte de la población. Es por ello que en la Defensoría del Pueblo, la conducción ética y transparente de la administración, constituye un tema prioritario. De ahí que desde el inicio de sus funciones haya promovido la existencia y cumplimiento de un código de ética del funcionario público, así como las prácticas de transparencia y buen gobierno, razón por la cual se puso énfasis en este tema en el segundo informe presentado al Congreso de la República cuyo título fue precisamente,"Transparencia, responsabilidad y buen gobierno".

Durante el período al que se refiere el presente Informe, los problemas de ausencia de prácticas éticas y transparentes en la administración pública no sólo se intensificaron como consecuencia del recrudecimiento del carácter autoritario del régimen político y los afanes reeleccionistas del gobierno de Fujimori, sino que además, el nivel de corrupción alcanzado ha podido ser apreciado públicamente, lo cual ha generado una significativa conmoción social y la deslegitimación de muchas instituciones públicas. Esta situación de corrupción es una de las más graves que ha vivido el Perú, no sólo por el monto del perjuicio económico, sino fundamentalmente por el nivel y la importancia de las instituciones y los funcionarios públicos comprometidos.

Sin embargo, ello tampoco debe llevarnos a olvidar que la ausencia de transparencia y ética en el ejercicio de la función pública constituye un

fenómeno de antigua data en nuestro país, razón por la cual, en la Defensoría del Pueblo consideramos, aun antes de que se descubrieran los graves casos de corrupción de funcionarios en el más alto nivel del gobierno fujimorista, que debía abordarse el problema de la ética en la gestión pública, no sólo desde un punto de vista normativo, sino además, desde una perspectiva formativa y cultural, que generara cambios cualitativos en la percepción de lo que debe ser una gestión pública eficiente y eficaz al servicio del ciudadano.

A la fecha de conclusión del presente Informe, la percepción ciudadana del ejercicio de la función pública y la credibilidad de las instituciones se encuentra seriamente debilitada como consecuencia de un proceso de gestión gubernativa en el cual la regla fue la ausencia de transparencia y de parámetros éticos. La función pública es percibida por la población con escepticismo o desconfianza, dado los niveles de corrupción que la afectaron y que aún siguen operando en algunos sectores. Sin embargo, se vienen haciendo importantes esfuerzos para revertir esta situación, aunque debemos ser conscientes que éste es un proceso de largo aliento, en el cual no serán ajenas las resistencias.

Es en este marco en el que la Defensoría del Pueblo asumió una posición firme en el tema, demandando y promoviendo permanentemente la existencia de mecanismos institucionales que favorezcan los comportamientos éticos y transparentes en la función pública.

b) Objetivos y prioridades

A partir de lo expuesto y en un contexto de autoritarismo político que favorecía y garantizaba la impunidad de la corrupción, en la Defensoría del Pueblo nos propusimos insistir en la necesidad de que la administración pública asuma patrones de comportamiento ético y transparente.

En el período al que corresponde el presente Informe, nos propusimos poner énfasis en la promoción de prácticas éticas y transparentes en el ámbito de los gobiernos locales, no sólo por los continuos problemas que se presentan en ellos, sino además, porque es uno de los sectores del Estado que mayor contacto tiene con la población y sus problemas.

En ese sentido, decidimos incidir en la necesidad de una gestión municipal ética y transparente, encaminada a lograr un ejercicio eficaz y adecuado de la función administrativa municipal en favor del vecino. Esto es, una administración guiada por el compromiso con el servicio al públi-

co, identificación institucional, integridad en el desarrollo de la función, participación de la ciudadanía en la gestión, coordinación interinstitucional para optimizar recursos y resultados, etc.

En este contexto, nos planteamos elaborar de manera conjunta con autoridades y funcionarios municipales de Lima y Callao un documento de trabajo que permita la creación y fortalecimiento de una cultura ética organizacional, orientada a prestar un mejor servicio al vecino y un eficaz y eficiente funcionamiento de la administración municipal.

Consideramos indispensable también, trasladar estas experiencias al interior del país, por lo que nos planteamos en coordinación con nuestras Oficinas Regionales, trabajar los temas de transparencia y ética en la gestión pública con funcionarios y servidores públicos del interior del país, a través de talleres donde pudiéramos exponer e intercambiar nuestras experiencias de trabajo sobre dichos temas.

c) Actuaciones más relevantes

De la atención de quejas y visitas a diversos gobiernos locales, advertimos la existencia de una multiplicidad de criterios en la interpretación y aplicación de la Ley Orgánica de Municipalidades, situación que genera desconcierto y confusión en los ciudadanos y ciudadanas, toda vez que en muchos casos ello es expresión de la arbitrariedad de los funcionarios públicos. Esta situación se refleja por lo general, en el hecho de que a los ciudadanos y ciudadanas se les aplique, frente a supuestos similares, diferentes consecuencias jurídicas, en razón del distrito donde residen.

Otro problema advertido es la manifiesta desinformación con la que se responde muchas veces a los vecinos y vecinas frente a los requerimientos de información que realizan con relación a problemas que los afectan. Ello produce no sólo incertidumbre, sino también desconfianza en la gestión pública. Un caso que ejemplifica esta situación, es el que se presentó en la Oficina Regional con sede en Iquitos, donde se ha generado incertidumbre entre los ciudadanos afectados por la ausencia de alcantarillado, debido a la desinformación que existe sobre la entidad obligada a prestar este servicio, dada la disputa entre la Municipalidad Provincial de Maynas y Seda Loreto.

El abandono de parámetros éticos por motivaciones políticas no ha sido ajeno al ámbito municipal. Así por ejemplo, la Defensoría del Pueblo a través de su Oficina Regional con sede en Cusco, intervino en las quejas

presentadas contra diversas municipalidades y logró acopiar evidencias sobre irregularidades cometidas. Este hecho fue puesto en conocimiento del Jurado Electoral Especial del Cusco, quien denunció a ocho alcaldes por el uso irregular de recursos del Estado, así como por el uso de la función pública con fines proselitistas.

También se han advertido prácticas alejadas de la necesaria rectitud con la que debe conducirse la administración pública, en relación a sus obligaciones con sus ex funcionarios. Así por ejemplo, en la Oficina Regional con sede en Piura se atendieron quejas vinculadas al incumplimiento de pago a ex trabajadores municipales durante dos años, situación que también fue denunciada con relación a la Dirección Regional de Educación. Ello motivó la intervención defensorial y luego de las recomendaciones del caso y varias reuniones de trabajo, se logró que las autoridades quejadas cambien su actitud de incumplimiento, a excepción de la Municipalidad de Castilla que se ha mantenido renuente a cumplir con las recomendaciones defensoriales.

Otro aspecto de nuestra intervención en este tema, es la realización de talleres con funcionarios municipales en los meses de setiembre, octubre y noviembre del 2000, en los que se buscó generar consenso respecto del conjunto de principios y valores éticos que deben orientar el desempeño de la función pública y contribuir a la mejora de la gestión municipal.

En este orden de ideas, establecimos como prioridad para mejorar las relaciones de las municipalidades con sus vecinos, que se establezcan mecanismos de participación para las organizaciones vecinales, para la solución de problemas u obstáculos en el desarrollo del procedimiento administrativo municipal, así como facilitar el acceso a la información que posee la administración municipal

En cuanto al fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal, en dichos talleres se trabajó sobre la manera de mejorar la calidad del servicio que brindan los entes municipales y sobre el dictado de normas que precisen los alcances del debido proceso administrativo municipal. Todo ello se plasmó en un documento de trabajo, el mismo que será presentado a las autoridades locales, para que pueda ser analizado al interior de las municipalidades y adaptado a la realidad de cada gobierno local.

A su vez, realizamos talleres con diversos funcionarios públicos en la ciudades de Cusco, Piura, Tumbes, Trujillo, Arequipa y Chimbote, con los cuales se trabajó el tema de la ética y transparencia en la gestión pública.

Estos talleres permitieron percibir el importante nivel de interés de los funcionarios públicos por conocer sobre los principios de transparencia y ética en la gestión pública, así como los beneficios que ello traería para mejorar la institucionalidad democrática del Estado peruano.

Sin embargo, no obstante estos avances es obvio que se requiere una profunda reforma en el sistema de acceso y permanencia en la carrera pública, incluso en el sistema de representación política, que permita dotar de mayor contenido a la democracia, garantizando una efectiva participación de la ciudadanía en la gestión pública.

d) Principales logros y dificultades

Resulta prematuro evaluar los logros, ya que el trabajo en estos temas tiene que ser continuo y con proyección para lograr cambios cualitativos y no sólo formales. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo es consciente de que la ética y la transparencia en la gestión pública no se enseña como una asignatura escolar, sino que debe ser internalizada y practicada cotidianamente, tiene que ser vivencial y ello sólo es posible si se trabaja una propuesta integral que abarque sus múltiples aspectos formativos.

e) Perspectivas

La generalización de parámetros éticos y de transparencia es un esfuerzo constante, de ahí la necesidad de que todo trabajo que apunte a ese fin tenga continuidad en el tiempo. Por ello, para el presente período nos hemos planteado seguir insistiendo y trabajando de manera coordinada con los funcionarios públicos y los ciudadanos, vinculando el tema con la lucha contra la corrupción, tanto en Lima como en el interior del país.

En la Defensoría del Pueblo consideramos que es necesario iniciar un proceso firme y constante para recuperar el sentido ético de la función pública, eliminando las prácticas que limiten la transparencia y que no permitan una fiscalización y participación permanente de los ciudadanos en el ejercicio de esta función.