

Factores que aplazan la atención de los procedimientos administrativos en las municipalidades de La Libertad**Factors that postpone the attention of administrative procedures in the municipalities of La Libertad****José Luis Agüero Lovatón**

Universidad Católica de Trujillo – Benedicto XVI

Fecha de recepción: 22/05/2023

Fecha de aceptación: 20/07/2023

RESUMEN

La presente investigación tiene por objeto determinar aquellos factores que aplazan la atención de los procedimientos administrativos en las municipalidades del departamento de La Libertad. Para ello, se ha analizado las quejas presentadas por ciudadanos ante la Defensoría del Pueblo contra diversas municipalidades (provinciales y distritales) del departamento de La Libertad por la demora en sus procedimientos administrativos; obteniendo como resultado que, los principales factores que aplazan los procedimientos administrativos en las municipalidades del mencionado departamento en Perú, son la carencia de prácticas de mejora en sus procesos de productividad y de gestión; lo que conlleva a concluir que las municipalidades no solamente vienen inobservando los lineamientos y obligaciones del Sistema de Modernización del Estado en cuanto a su estructura, organización y funcionamiento establecido en la Ley N.º 27658 “Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado” del 29 de enero del año dos mil dos; la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM, de fecha nueve de enero de dos mil trece, el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por Decreto Supremo N.º 123-2018-PCM, de fecha 18 de diciembre del año dos mil dieciocho; sino también, el derecho fundamental de petición establecido en la vigente Constitución Política del Perú de 1993.

Palabras clave: Procedimiento administrativo; Sistema Administrativo de Modernización del Estado; gestión de procesos; mejora de la productividad.



1 Abogado por la Universidad Privada Antenor Orrego de Trujillo. Maestro en Derecho, mención en Derecho Constitucional y Administrativo, Docente en Derecho Constitucional de y de la Universidad Católica de Trujillo Benedicto XVI, j.aguero@uct.edu.pe, <https://orcid.org/0000-0001-5530-0391>

ABSTRACT

The purpose of this research is to determine those factors that postpone the attention of administrative procedures in the municipalities of the department of La Libertad. To this end, it has analysed complaints submitted by citizens to the Office of the Ombudsman against various municipalities (provincial and district) in the department of La Libertad for delays in their administrative procedures; As a result, the main factors that postpone administrative procedures in the municipalities of the aforementioned department in Peru are the lack of improvement practices in their productivity and management processes; which leads to the conclusion that the municipalities have not only been failing to observe the guidelines and obligations of the State Modernization System in terms of its structure, organization and operation established in Law No. 27658 "Framework Law for the Modernization of State Management" of January 29 of the year two thousand and two; the National Policy for the Modernization of Public Management, approved by Supreme Decree No. 004-2013-PCM, dated January nine of two thousand thirteen, the Regulation of the Administrative System for the Modernization of Public Management, approved by Supreme Decree No. 123-2018-PCM, dated December 18 of the year two thousand and eighteen; but also, the fundamental right of petition established in the current Political Constitution of Peru of 1993.

Keywords: Administrative procedure, Administrative System for the Modernization of the State; process management; Improved productivity.

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el Vigésimo Quinto Informe Anual presentado por la Defensoría del Pueblo del Perú al Congreso de la República (2022), el tema más frecuente de queja de los ciudadanos en la Defensoría del Pueblo es el referido al de los trámites y los procedimientos administrativos, representando el 22.2% de los pedidos de intervención que tramitó en el año 2,021.

En el mismo informe se advierte que las municipalidades son las instituciones más quejadas a nivel nacional, obteniendo el 24.6% de las quejas recibidas. En segundo lugar, se situó el Poder Judicial con el 6.5%.

Esta estadística, nos muestra que las municipalidades son en gran medida las instituciones más quejadas por la población a nivel nacional, siendo el principal motivo de reclamo el referido a los trámites y procedimientos administrativos.

Esta situación, no es ajena en el departamento de La Libertad, donde las municipalidades son las instituciones más quejadas en la Defensoría del Pueblo. Según el Sistema de Información Defensorial (SID) de la Defensoría del Pueblo, su oficina desconcentrada en el departamento de La Libertad (Oficina Defensorial de La Libertad), recibió 275 quejas contra las instituciones ediles, seguido de los centros médicos con 120.

El tema que motivó las quejas contra las municipalidades en La Libertad según el SID fue el de trámites y procedimientos, con 150 solicitudes de intervención; específicamente, por la demora en atender los procedimientos administrativos, es decir, omisión de respuesta al pedido de un administrado. Este tipo de queja llegó al 54% de las solicitudes recibidas.

La falta u omisión de una respuesta al pedido de un administrado se configura cuando ha transcurrido más del plazo previsto para que se atienda su solicitud de evaluación previa, que según el artículo 39 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 “Ley del Procedimiento Administrativo General” (2019), es de treinta (30) días hábiles.

El incumplimiento injustificado de este plazo no solo genera responsabilidad administrativa, civil y penal para la autoridad obligada y del superior jerárquico de manera solidaria según el artículo 154 del mismo cuerpo legal, sino que también vulnera el derecho fundamental de petición que según la Constitución Política del Perú consiste en “formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad (...)”. (Congreso de la República 1993, Artículo 2 inciso 20).

Complementando e interpretando este artículo constitucional, el Tribunal Constitucional Peruano (2022) ha establecido que:

Esta obligación de la autoridad competente de dar al interesado una respuesta también por escrito, en el plazo legal y bajo responsabilidad, confiere al derecho de petición mayor solidez y eficacia, e implica, entre otros, los siguientes aspectos: a) admitir el escrito en el cual se expresa la petición; b) exteriorizar el hecho de la recepción de la petición; c) dar el curso correspondiente a la petición; d) resolver la petición, motivándola de modo congruente con lo peticionado, y e) comunicar al peticionante lo resuelto (STC. Exp. N.° 1042-2002-AA/TC, F.J. 2.24, 2002).

En razón a lo detallado, se puede advertir que las municipalidades quejadas ante la Defensoría del Pueblo en La Libertad vulneraron el contenido constitucional del derecho de petición, motivo por el cual, resulta importante establecer los motivos que generaron tal transgresión, a fin de que se tomen los correctivos necesarios para prevenir este tipo de hechos en protección de los derechos fundamentales de los administrados.

Por tal motivo, la investigación plantea responder el siguiente enunciado: ¿Cuáles son los factores que aplazan la atención de los procedimientos administrativos en las municipalidades de La Libertad, año 2021?

Para tal efecto, se ha analizado una muestra de los casos presentados a la Oficina Defensorial de La Libertad correspondiente al año 2021, al ser la Defensoría del Pueblo la encargada de recibir y tramitar las quejas de vulneración de los derechos fundamentales y constitucionales en Perú, según su competencia de acuerdo con la Constitución Política del Perú. (Congreso de la República 1993, Artículo 162).

En tal sentido, la investigación busca determinar los factores que aplazan la atención de los procedimientos administrativos en las municipalidades del departamento de La Libertad, para lo cual se ha revisado las quejas contra las municipalidades del departamento de La Libertad por omisión de dar respuesta a solicitudes correspondientes al año 2021, teniendo en cuenta que las entidades municipales informan a la Defensoría del Pueblo en sus descargos, las dificultades de la demora y la fecha y documento de respuesta que se le brindó al administrado, a fin de subsanar y/o corregir la omisión advertida.

Los objetivos específicos radican en analizar los motivos que generaron el incumplimiento del plazo en los procedimientos administrativos revisados e, identificar las medidas que superen tales inconvenientes en las municipalidades de La Libertad.

De esta manera, las conclusiones obtenidas contribuirán a la mejora del desempeño de la gestión pública municipal, favoreciendo el cumplimiento del derecho de petición de los administrados; derecho fundamental estudiado y regulado por el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, que se utiliza como herramienta base para que los ciudadanos accedan a la atención pública y reciban de ésta una respuesta a su solicitud o derecho de interés general o particular.

METODOLOGÍA

La investigación es de tipo descriptivo y de naturaleza cualitativa, en tanto y en cuanto, describe la observación de los datos obtenidos de la muestra (casos) y los analiza estableciendo una interpretación de estos.

Por ello, utiliza el método inductivo, al analizar los casos particulares para extraer conclusiones de manera general al objetivo de la investigación, analizando la muestra a través de un diseño transversal descriptivo.

La muestra analizada en función al diseño y al universo de casos fue de 108 quejas recibidas por la Oficina Defensorial de La Libertad de la Defensoría del Pueblo, conforme puede verificarse de la siguiente fórmula transversal cualitativa en un universo finito de 150.

$$n = \frac{K^2 * N * p * q}{[e^2 * (N-1)] + [K^2 * p * q]}$$

Donde:

n = Tamaño de muestra

N = Tamaño de la población (150)

K = Nivel de Confianza al 95% (1.96)

e = Error de estimación máximo aceptado de 5% (0.05)

p = Probabilidad de que ocurra el evento estudiado: 0.5% (0.5)

q = Probabilidad de que no ocurra el evento estudiado: 0.5% (0.5)

$$n = \frac{(1.96)^2 * (150) * (0.5) * (0.5)}{[(0.05)^2 * (150-1)] + [(1.96)^2 * (0.5) * (0.5)]}$$

$$n = \frac{144.06}{1.3329}$$

$$n = 108$$

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. 73 días hábiles es el tiempo promedio de duración de los procedimientos administrativos fuera de plazo en las municipalidades de La Libertad, año 2021.

Tabla N° 1

Tiempo promedio de duración de los procedimientos administrativos fuera de plazo en las municipalidades de La Libertad, año 2021.

Tiempo de duración en días hábiles	Número de procedimientos administrativos
De 31 a 50 días hábiles	63
De 51 a 70 días hábiles	38
De 71 a 100 días hábiles	7
Promedio: 73 días hábiles	Total de muestra: 108

El plazo promedio en el que se resuelven los procedimientos administrativos fuera del plazo en las municipalidades provinciales y distritales en La Libertad exceden el doble del plazo establecido en el Texto Único Ordenando de la Ley 27444 “Ley del Procedimiento Administrativo General” (2019). Este aplazamiento, incluso, puede ser más, si el titular o el interesado no reclama el cumplimiento de su derecho de petición.

Esperar más de dos meses la atención de una solicitud de interés particular o general, puede generar perjuicio al derecho o al estatus jurídico que el administrado está pretendiendo alcanzar a través de un pronunciamiento de la Administración pública, máxime si en la norma administrativa se establece como plazo máximo de atención, el de 30 días hábiles.

Esta inobservancia incumple a la vez, un principio base del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo: “El principio de predictibilidad o de confianza legítima”, por el cual, según el

Texto Único Ordenado de la Ley 27444 “Ley del Procedimiento Administrativo General” (2019), la autoridad administrativa debe dar información idónea del procedimiento para que el administrado pueda saber de la duración del procedimiento y prever de esta manera las consecuencias que ello acarrea.

La predictibilidad es un principio base de la seguridad jurídica, su inobservancia resquebraja la constitucionalidad y, por ende, el funcionamiento del Estado y la protección de los derechos fundamentales, incidiendo en la libertad, toda vez que recorta la posibilidad al administrado de realizar su actividad económica, quien espera de la Administración la autorización, permiso o licencia para iniciar su negocio o profesión.

Si bien el administrado, a través del silencio administrativo negativo, puede dar por denegada su solicitud al no encontrar respuesta por parte de la entidad pública e, insistir con su solicitud a través de un recurso administrativo, este procedimiento supone tramitar otro procedimiento ante a la instancia superior administrativa con nuevo plazo de 30 días hábiles.

En función a lo expuesto, habría que examinar en una siguiente investigación, si el plazo establecido por norma para la duración del procedimiento administrativo en el Perú es el adecuado, o cómo se adapta a su realidad en la Administración pública; mientras tanto, es importante y relevante establecer las falencias y los mecanismos correctivos para su cumplimiento -conforme lo estamos evaluando en la presente investigación-, a fin de que todo aquél que requiera del pronunciamiento de la municipalidad para poder desarrollar su actividad civil o económica en el territorio, prevea el tiempo que necesitará en costo – beneficio, para la consecución de su proyecto y consecuente derecho (principio de predictibilidad).

2. La carencia de procesos de productividad y de gestión de procesos son las que originan carga procesal en la atención de los procedimientos administrativos de las municipalidades en La Libertad, año 2021.

Tabla N° 2

Motivos de demora en la atención de los procedimientos administrativos de las municipalidades en La Libertad, año 2021.

Motivos de demora alegados	Número de procedimientos administrativos
Carga procedimental	41
Espera de informes internos	17
Falta de logística	10
Falta de personal	12
Cambios de personal	10
Falta de coordinación entre áreas	8
Cambios de directivos	7
No se ubica al administrado	2
No hay normativa	1
Total de muestra: 108	

De acuerdo a la tabla 2, los motivos de demora en la atención de los procedimientos administrativos en las municipalidades de La Libertad se dan en su mayoría por la carga

procedimental que tramitan, por la espera de los informes internos especializados que solicitan y por la falta de logística para llevar a cabo sus diligencias, como la carencia de equipos de cómputo, disponibilidad de movibilidades o de equipos especializados, como medidores ambientales, insumos de laboratorio u otros equipos para certificar la calidad de elementos y alimentos orgánicos e inorgánicos.

Otros motivos, en menor medida, son los correspondientes a la falta de personal, a la desarticulación entre áreas en la misma entidad, cambios de directivos, o porque no se ubica a los administrados para algún tipo de consulta o notificación del resultado de su procedimiento. En un caso se observó que el procedimiento administrativo demoraba porque no se tenía claro que normativa aplicar para resolver el pedido del administrado, ante la falta de una norma especializada que oriente la procedencia de la petición.

En la mayoría de los casos se estableció a la carga procesal como el argumento de demora, sin embargo, se atendió el procedimiento de inmediato cuando entró a tallar el ente supervisor - Defensoría del Pueblo-. Si bien la carga procesal encuentra fundamento al momento de advertir que en otros procedimientos la demora es por la falta de personal, lo que implica que, en efecto, no habría proporción entre el número de personas que trabajan en la atención de las solicitudes y el número real de la demanda de peticiones, es necesario programar otra investigación para analizar la capacidad de expedientes que pueden ser atendidos según el número de ingreso de expedientes y el número de personas que laboran en las municipalidades.

A este momento, queda claro que lo que motivó la respuesta y atención del procedimiento fue el hallazgo de lo sucedido y de su responsabilidad en caso se siga omitiendo la obligación de dar respuesta al administrado. Asimismo, el argumento de la falta de coordinación interna y demora de informes entre áreas prevé que, otro de los motivos de inacción a la respuesta es la falta de una mejor organización interna, toda vez que, aun así, no haya el número de personas que se necesita, tal problema se soluciona con una adecuada y real gestión de procesos.

La mejora de los procesos de gestión (gestión de procesos) evalúa y trata de solucionar específicamente los problemas advertidos: carga procesal y la falta de personal: incluso, ayuda a superar el cambio frecuente de directivos; teniendo en cuenta que el fin de la gestión de procesos es justamente identificar aquellos procesos internos en los que se encuentre la mayor cantidad de quejas y revertir la situación con lo que se tiene o pueda.

3. El otorgamiento de respuesta y compromiso a una respuesta en el más breve tiempo posible son las acciones y/o compromisos asumidos por las municipalidades para superar la demora de los procedimientos administrativos en La Libertad, 2021.

Tabla N° 3

Compromisos asumidos por las municipalidades para superar la demora de los procedimientos administrativos en La Libertad, año 2021.

Compromisos y/o acciones asumidas por las municipalidades	Número de procedimientos administrativos
Otorgamiento de respuesta	94
Se comprometió a una respuesta en el más breve tiempo posible.	9

Comunicación con el administrado	4
Inicio de procedimiento disciplinario	1

En la tabla 3, se demuestra que la solución al problema de la omisión de respuesta se dio priorizando la respuesta, es decir, organizándose de tal modo, que alcanzó el tiempo para otorgarle una respuesta de inmediato al administrado, en el entendido que, si no hubiera personal o mucha fuera la carga procesal, tal solución demoraría.

Entonces, se evidencia y ratifica la falta de una adecuada estructura, organización y funcionamiento en las municipalidades para responder a tiempo las peticiones, incluyendo la necesidad de hacer una mejora en su proceso de productividad.

Según la Ley N° 27658 “Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado” (2002), es fin del Estado realizar un proceso de modernización que logre un mejor servicio a la ciudadanía, para ello exige mayor eficiencia a las entidades públicas, como el otorgar información necesaria y oportuna al administrado y someterse a un proceso de modernización en su gestión.

En ese sentido, el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, aprobado por Decreto Supremo N.º 123-2018-PCM (2018), ha establecido como principios bases la simplicidad y armonización del funcionamiento de las entidades públicas, la simplificación administrativa, la estructura acorde al trabajo y a la toma de decisiones y, las responsabilidades asociadas. Por ello, dispone la mejora del proceso de productividad, que comprende la reducción de trámites o de todo acto que afecte el objetivo institucional planteado, para lo cual, la entidad pública debe racionalizar los recursos e insumos utilizados.

En específico, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM (2013); establece que, ante el deficiente diseño de organización y de funciones, de infraestructura, equipamiento y logística -entre otros-, el Estado, dentro del componente de una gestión pública orientada a resultados, debe buscar una adecuada gestión de procesos.

La gestión de procesos consiste en que la entidad pública, en este caso, la municipalidad, se organice rigurosamente según los procesos internos que realiza para la atención y/o producción de bienes o servicios. Para ello, tiene que buscar que los procedimientos que realiza tengan una cadena de valor y soporte. Este proceso se logra evaluando las deficiencias, como lo hace esta investigación ante la falta de respuesta o atención de los procedimientos administrativos, y en función a sus resultados, establecer la superación del problema en cuatro etapas: i) mejora de los insumos que utiliza (distribución y racionalización del personal), ii) mejora de las actividades que realiza (conocimiento de las funciones, procesos y responsabilidades), iii) mejora del producto o servicio que brinda (con mayor transparencia y oportunidad) y, iv) mejora del resultado que otorga al ciudadano (atención a su problema y/o solicitud con calidad) y a la colectividad (mejora del interés general).

Estos son los problemas que se presentan en las municipalidades de La Libertad al momento de omitir las respuestas a las solicitudes de los administrados. Aunque parezca que la carga procesal o la falta de personal es el problema -que sí lo es-, en realidad, tales supuestos se dan por un factor más de fondo: la carencia de práctica en la materialización mejoras en los procesos de

productividad y de gestión.

CONCLUSIONES

Las municipalidades del departamento de La Libertad que no atienden en el plazo los procedimientos administrativos demoran en promedio 72 días hábiles para darle una respuesta a las solicitudes de sus administrados, inobservando el plazo de 30 días hábiles que establece el TUO de Ley 27444 y transgrediendo el derecho constitucional de petición de los solicitantes, consagrado en el artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Los factores que originan que la carga procesal y la falta de personal en las municipalidades del departamento de La Libertad conlleven a una falta de atención oportuna de los procedimientos administrativos que tramitan son la carencia de una práctica de mejora y resultados a en sus procesos de productividad y de gestión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Constitución Política del Perú [Const.] (1993) 3da. Ed. Gaceta Jurídica.
- Defensoría del Pueblo (2022). Vigésimo Quinto Informe Anual 2021. Perú, Lima: Defensoría del Pueblo.
- Congreso de la República del Perú. (29 de enero de 2002) Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. [Ley 27658]. DO: El Peruano.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (9 de enero de 2013) Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. [Decreto Supremo 004-2013-PCM]. DO: El Peruano.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (18 de diciembre de 2018) Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. [Decreto Supremo 123-2018-PCM]. DO: El Peruano.
- Tribunal Constitucional del Perú. (6 de diciembre de 2002) Sentencia 1042-2002-AA/TC [Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda y García Toma).