

Reflexiones en Cuarentena

“Hacia el reforzamiento del rol de la gestión pública municipal”

Por: Alejandro Porras Lezama¹

Mientras redactaba estas líneas, dos noticias periodísticas en paralelo, relacionadas con el mismo objeto de la información, ocuparon mi atención. Por un lado, se clausuraba o cerraba temporalmente un mercado debido a malas condiciones higiénico sanitarias relacionadas con la infección por COVID 19 y por otro se lanzaba un plan denominado “mercado seguro” para disminuir la transmisión del coronavirus; curiosamente ambas experiencias con un origen común: el municipal.

En efecto, para nadie es ya irrelevante o desconocido que la pandemia que afecta al orbe, ha modificado y sino cambiado bruscamente la forma de relacionarnos las personas en todo ámbito de la vida, desde lo social hasta lo económico, y que en ese orden de ideas pasada la coyuntura de crisis para la atenuación o mitigación de la enfermedad en las diferentes localidades o países, se abre un mundo de reactivación progresiva de las diferentes actuaciones humanas, entre ellas precisamente las relacionadas con las transacciones económicas y en particular, preocupación de este análisis, las de abastecimiento y comercialización de los establecimientos comerciales, las mismas que conforme a ley son de competencia municipal, en cuanto a su regulación, como su control, fiscalización y sanción ante incumplimientos normativos.

Los gobiernos locales, afrontan entonces un nuevo reto, para el que en principio no estaban preparados, como ninguna autoridad nacional en realidad, pero que en cuanto a su marco normativo de competencias (Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades) tienen un abanico de posibilidades para ejercerlas.

Cabe recordar que las municipalidades, y en específico las distritales, en materia de saneamiento, salubridad y salud tienen como función exclusiva, el “3.2. Regular y controlar el aseo, higiene y salubridad en los establecimientos comerciales, industriales, viviendas, escuelas, piscinas, playas y otros lugares públicos locales”; así como el “4.5. Realizar campañas locales sobre medicina preventiva, primeros auxilios, educación sanitaria y profilaxis.²”, dichas funciones, de alguna manera son consustanciales al hecho que se constituyen en las autoridades competentes para normar, regular y autorizar el funcionamiento, operación, abastecimiento y comercialización de productos y servicios, dentro de su jurisdicción, pero también de fiscalizarlas y controlarlas.

En ese sentido, a la luz de las disposiciones normativas que los diferentes sectores del gobierno nacional están elaborando para su ejecución³ por parte de las municipalidades, es que éstas deben asumir el reto, en primer lugar, de establecer mecanismos de difusión y prevención de conductas infractoras y paralelamente reforzar sus propios mecanismos de control y fiscalización.

Dicho ello, el consabido rol fiscalizador y la potestad sancionadora municipal está nuevamente en juego, y dada la coyuntura, toma una importancia fundamental su adecuado desarrollo y ejecución, a efectos que ante el probable incumplimiento del administrado (comerciante, vendedor o cliente) no sólo se genere efectos transgresores de la norma, sino que, además, y ello lo delicado del tema, de la salud pública y la vida humana.

¹ Consultor en gestión pública, abogado titulado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, egresado de la maestría de Ciencia Política con mención en Gestión Pública de la misma casa de estudios.

² Art. 80° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

³ MINSA, PRODUCE, MINAGRI para mercados, centro de abasto, cadenas de comida, servicios delivery, ente otros.

Ya en anterior oportunidad, el suscrito señaló que *“la Administración Pública no sólo tiene la función de otorgar los títulos habilitantes que el ordenamiento jurídico le atribuye para el desarrollo de actividades, sino también el desplegar una labor conducente a asegurarse que los administrados ejerzan los derechos que dichos títulos confieren en las condiciones señaladas en la ley. En esa línea, entendemos la fiscalización administrativa como la función que tiene la Administración Pública de verificar que los agentes cumplan con las obligaciones y prohibiciones establecidas en la normativa bajo su ámbito de competencia en el ejercicio de las actividades que se encuentran sujetas a regulación administrativa.”*⁴

En ese sentido, es indispensable que a partir que las diferentes cadenas de restaurantes con servicio propio de delivery se sumen a los centros de abasto o mercados, se priorice el gasto operativo o mejor dicho se **invierta en protección de la vida humana** en los gobiernos locales. Esta reflexión se hace en la medida que las entidades públicas en general tienen asignado un presupuesto para llevar a cabo las diversas funciones establecidas en sus normas de creación, el cual se caracteriza generalmente por ser escaso en relación a las múltiples actividades que la entidad debe realizar, lo que muchas veces limita o impide que la Administración cuente con un aparato fiscalizador suficiente e idóneo que permita un aseguramiento efectivo del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa⁵. Lo expresado adquiere mayor relevancia en el caso de actividades que pueden afectar bienes jurídicos relevantes como la salud y la vida humana, donde la Administración se encuentra obligada a desarrollar una labor de fiscalización más intensiva a fin de evitar la ocurrencia de eventos infractores de la normativa que, como ahora sean letales.

En ese sentido, me permito sugerir las siguientes líneas, a manera de recomendaciones que los gobiernos locales deberían tener en cuenta en el proceso de control y fiscalización de estas actividades, que insisto no sólo son de competencia municipal, sino también inherentes a sus funciones como parte del estado, partiendo del concepto que el rol fiscalizador y sancionador del mismo, no se subsume en un interés crematista o patrimonial de la autoridad municipal, sino por el contrario de cautelar el cumplimiento de las disposiciones municipales administrativas y con ello contribuir a la protección de bienes jurídicos esenciales como la vida y salud:

1. Fortalecimiento de la estructura orgánica

Priorizar el fortalecimiento o creación de una unidad orgánica u órgano, que de manera directa y sin depender orgánicamente de otra, más que de la Gerencia Municipal, sea la responsable del control, fiscalización y sanción de las actividades de abastecimiento, despacho y comercialización de los giros de mercados, restaurantes y servicios afines, de tal forma que se potencie y consolide la principal función municipal en estos tiempos, la de contribuir a la no expansión del virus.

2. Reorientación de recursos económicos financieros

Redireccionar los recursos y presupuesto a esta función relacionada con la salubridad, salud y abastecimiento y comercialización de productos y servicios, que conjuntamente con la de generar

⁴ La Fiscalización Administrativa. Una Agenda pendiente del Estado. Informativo Caballero Bustamante 1ra Quincena, Octubre 2011.

⁵ Por ejemplo, a través de actividades de inspección en los establecimientos comerciales, tales como restaurantes, cafeterías, fuentes de soda, salones de comida, entre otros.

bienestar social mediante los programas sociales, se constituyen en las principales prioridades a corto y mediano plazo para las gestiones municipales que han de terminar su gestión en un horizonte temporal corto. La oportunidad está dada en la medida que el gobierno nacional viene asignando recursos para el financiamiento de la prestación de servicios públicos.

3. Modificación de normativa sancionadora

Adecuar el marco normativo de su Reglamento de Aplicación de Sanciones y sobre todo el Cuadro de Infracciones y Sanciones, de tal forma que se regulen las nuevas conductas infractoras, así como las sanciones y medidas complementarias (medidas de seguridad o cautelares) que permitan dar marco de legalidad a la actuación del fiscalizador y al procedimiento sancionador a iniciarse. Así como, elaborar procedimientos o manuales de fiscalización complementarios, alineados a los protocolos que los sectores salud y producción han de aprobar, a fin que se asegure el fiel cumplimiento del proceso de elaboración, empaqueo, distribución y comercialización del producto y la inocuidad del mismo para su entrega al consumidor.

4. Capacitación y asistencia técnica a equipos fiscalizador

Fortalecer capacidades en los fiscalizadores y personal administrativo, de sanidad y bromatológico, que ha de ser el responsable de llevar a cabo el procedimiento de fiscalización y sancionador; partiendo del hecho que ante todo estamos ante una nueva cultura de prevención y control municipal, que debe dejar en el olvido el anterior paradigma coercitivo de ejercicio de la función fiscalizadora.

En el contexto, que estamos a pocos días que se levanten ciertas restricciones a las actividades económicas del país y con ello nuevamente el movimiento comercial a todo nivel, incluyendo el local, se dinamice, generando oferta de bienes y servicios, pero también amplia demanda de consumidores, es que los gobiernos locales deben estar preparados no sólo para poder controlarlas y fiscalizarlas, sino más importante aún para orientar, prevenir y contribuir a generar conciencia en la población de las nuevas conductas humanas que generarán impacto de relevancia municipal.

Aún están por construirse más herramientas, protocolos, guías, lineamientos, entre otros, los mismos que revestirán mayor análisis por parte de nosotros, pero a fin de dar pasos firmes a esta nueva realidad, reitero que los actuales gobiernos municipales, deben concentrarse en este rol fiscalizador que conjuntamente con la de bienestar social, salubridad y salud pública, sumado al de atención de servicios públicos deben conformar la actual agenda de las autoridades locales.

Lima, abril 2020.