

DICTAMEN RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N° 4047/2002-CR, 10424/2003-CR, 10508//2003-CR, 10569/2003-CR, 10627/2003 Y 12836/2004 QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL OTORGANDO AUTOMIA POLÍTICA, ECONOMICA Y ADMINISTRATIVA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS.

Señor Presidente

Ha venido para dictamen de vuestra Comisión el Proyecto de Resolución Legislativa que propone la modificación de la Constitución Política, en el sentido de otorgar autonomía política, administrativa y económica a las Municipalidades de Centros Poblados.

### **I.-OBJETIVO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

**PROYECTO DE LEY No. 4047/2003-CR, presentado el 30 de setiembre de 2002, por el Congresista Carlos Chávez Trujillo.**

La presente iniciativa legislativa propone la modificación del artículo 189° de la Constitución Política del Perú<sup>1</sup>, referente a las circunscripciones del territorio de la República, en los siguientes términos:

1.1.- Modifica el artículo 189° de la Constitución, estableciendo que el territorio de la República esta integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local.

**PROYECTOS DE LEY No. 10424/2003-CR y 10569/2003-CR, presentados el 26 de abril y el 14 de mayo de 2004, por los Congresistas Manuel Bustamante Coronado y Gustavo Pacheco Villar, respectivamente.**

Las presentes iniciativas legislativas proponen la modificación del artículo 194° de la Constitución Política del Perú, referente a las municipalidades de centros poblados, estableciendo que las mismas son órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

**PROYECTO DE LEY No. 10508/2003-CR, presentado el 07 de mayo de 2004, por el Congresista Santos Jaimes Serkovic.**

Propone la modificación de artículo 194° de la Constitución Política del Perú, en el sentido que se considere como órgano de gobierno local a las municipalidades provinciales, distritales y centros poblados.

<sup>1</sup> Artículo modificado por la Ley No.27680, publicada el 07 de marzo de 2002

**PROYECTO DE LEY No. 10627/2003-CR, presentado el 21 de mayo de 2004, por los Congresistas Aurelio Pastor Valdivieso, Rafael Aíta Campodónico, Carlos Chávez Trujillo, José Luis Delgado Núñez Del Arco, Juan Quintana Figueroa, Luis Gasco Bravo, Rosa León Flores, Michel Martínez Gonzáles, Jorge Mera Ramírez, Luis Negreiros Criado, Víctor Noriega Toledo, Jonhy Peralta Cruz, Róger Santa María Del Aguila, Víctor Valdez Meléndez, César Zumaeta Flores y Mario Ochoa Vargas.**

Proponen la modificación constitucional del artículo 194° de la Constitución Política, así como las modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Tributación Municipal, en los términos siguientes:

1.1.- Modifica el artículo la modificación del artículo 194° de la Constitución Política del Perú, referente a las municipalidades de centros poblados, estableciendo que las mismas son órganos de gobierno local.

1.2.- Modifica el capítulo I del Título X de la Ley Orgánica de Municipalidades, estableciendo que las Municipalidades de Centros Poblados son creadas por la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante decreto supremo. Asimismo, señala que los Alcaldes de las Municipalidades de Centros Poblados se integrarán, con derecho a voz, al concejo municipal del distrito al que pertenecen.

Establece específicamente las funciones y recursos económicos que le corresponden a las referidas municipalidades. De otro lado, señala que sus autoridades son elegidas mediante votación universal y directa, con la intervención de los organismos electorales correspondientes.

1.3.- Modifica el literal a) del artículo 87° del Decreto Legislativo No.776, en el sentido que el FONCOMUN se distribuya entre las Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados.

**PROYECTO DE LEY No. 12836/2004-CR, presentado el 25 de abril de 2005, por el Congresista Luis Guerrero Figueroa.**

Propone reformar el Artículo 194° del Capítulo XIV de la Descentralización, Título IV de la Estructura del Estado de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de establecer que las municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados son los órganos de gobierno local y, asimismo, que el mandato de los alcaldes y regidores elegidos por sufragio es revocable y renunciabile

## **II.- ANTECEDENTES**

La Constitución de 1993 mediante su artículo 191° reconoció, por primera vez a nivel constitucional, junto a las Municipalidades Provinciales y Distritales, a las municipalidades de Centros Poblados como órgano de Gobierno Local, con todas las competencias, condiciones y prerrogativas de las demás municipalidades: autonomía política económica y administrativa, y la elección vía el sufragio universal y directo.

Posteriormente, al reformarse el Capítulo XIV de la Constitución Política del Perú mediante la Ley No.27680, publicada el 07 de marzo de 2002, dicha norma fue recogida en el artículo 194°, eliminando del texto constitucional el carácter de órgano de Gobierno Local a las Municipalidades de Centros Poblados, señalando que las mismas eran creadas conforme a la ley.

La propuesta de reforma constitucional contempla, como objetivo principal, la necesidad de restituir la autonomía política, económica y administrativa a las municipalidades de Centros Poblados, reconociéndoles la calidad de órgano del Gobierno Local.

### ***Reseña Legal***

La figura legal de municipalidades de centros poblados es aún nueva y muy poco desarrollada en la normatividad del país. Revisando la evolución constitucional y legal podremos comprobarlo.

Debemos empezar esta reseña señalando que en la Constitución de 1920, encontramos dos breves artículos dedicados a la administración municipal, en los que no se hace referencia alguna a los centros poblados. Del mismo modo, la Constitución de 1933, que tuvo vigencia hasta fines de la década del setenta, tampoco hace alusión a este tipo de instancias. Por lo tanto, ambas constituciones sólo hacen referencia a dos tipos de municipalidades: las de capitales provinciales y las de capitales distritales.

En cuanto a la normatividad municipal, en la Ley de Municipalidades de 1892 se señalaba que las municipalidades debían establecerse en las provincias y en los distritos, y que sus autoridades (alcalde, teniente alcalde, dos síndicos e inspectores) serían elegidos por sufragio universal. En esta norma, que tuvo vigencia desde finales del siglo XIX hasta comienzos del XX, no se mencionan a las municipalidades menores.

En la Ley Orgánica de Municipalidades Decreto, Ley N° 22250 dada por el gobierno militar el 28 de julio de 1978, cambia la figura, toda vez que se menciona por primera vez a las denominadas municipalidades de centros poblados. El artículo 3° señalaba: *“Artículo 3.- Cada Municipio será gobernado por su Concejo Municipal. Habrá Concejos Municipales:*

*a) En las Provincias;*

*b) En los Distritos; y*

*c) En los pueblos, núcleos rurales, comunidades campesinas y comunidades nativas que determine el respectivo Concejo Provincial”.*

En este sentido, en el literal “c)” se hacía referencia, aunque vagamente, a otro tipo de municipalidades para zonas en las que las autoridades existentes eran las tradicionales “*varayocc*”.

Además, en su artículo 4° determina los requisitos para la creación de estas municipalidades:

*“Artículo 4.- Para que un pueblo núcleo rural, comunidad campesina o comunidad nativa sea reconocido como Municipio, se requiere:*

*a) Que su territorio no se halle comprendido dentro de los límites de la Capital de la Provincia o en el núcleo poblacional central de un Distrito;*

*b) Que cuente con más de cincuenta familias;*

*c) Que posea medios económicos suficientes para organizar y sostener los servicios municipales esenciales; y,*

*d) Que sea pedido por la mayoría de los interesados y/o los organismos departamentales o regionales de desarrollo.”*

Esta norma regulaba que el reconocimiento de estas municipalidades era atribución de su respectivo Concejo Municipal, lo que significa que éstos no serían elegidos por voto popular.

No obstante, este Decreto Ley nunca llegó a entrar en vigencia porque fue derogado por la Ley 23233, la misma que dispuso nuevamente la vigencia de la Ley de 1892, es importante tenerla en cuenta por tratarse de la primera ley orgánica que refleja la necesidad de plasmar en la normatividad la demanda de los pobladores de áreas rurales, andinas y nativas.

En marzo de 1981, el gobierno de Fernando Belaúnde Terry dicta el Decreto Legislativo N°51. La nueva Ley Orgánica de Municipalidades se remite a algunos aspectos relacionados a las municipalidades de centros poblados menores o delegadas de la norma anulada.

Esta ley es la primera en utilizar la denominación de “Municipalidades de Centros Poblados Menores” para señalar a las municipalidades de pueblos, núcleos rurales, comunidades campesinas y nativas que determine el Concejo Provincial. De igual manera, señala que la instancia que la crea es el Concejo Municipal y ratifica que la creación de estas instancias es una atribución del Concejo Municipal Provincial.

De otro lado, en su artículo 5° encontramos diferencias sustanciales con la norma dictada por el gobierno militar. El primer cambio es que para la creación de una municipalidad de centro poblado menor se requiere que cuente con más de 500

personas mayores de edad y ya no 50 familias. En segundo lugar, que para su creación sólo requiere que sea pedido por la mayoría de los habitantes mayores de edad y no por otro organismo departamental.

Cabe señalar que lo más novedoso y destacable de esta norma es que, en un título específico, señala las funciones de las municipalidades de centros poblados. Sin duda, la promulgación y vigencia de dicha ley fue un hecho clave para el crecimiento de estas instancias a mediados de los ochenta.

En 1984, se aprueba la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853. Esta norma orgánica contiene nuevos aspectos.

Entre ellos el artículo 5°, referente a las funciones, que disponía que la aprobación para la creación de una municipalidad menor, atribución del Concejo Municipal Provincial, debía contar con el conocimiento previo del Concejo Distrital. Es decir, en el proceso de creación no sólo participaban las municipalidades provinciales sino también las distritales. Asimismo, dispuso que el Consejo Provincial delimitaría la jurisdicción territorial del centro poblado menor.

En esta ley, a las municipalidades de centros poblados menores no se les establece ninguna atribución directa o específica, sólo se señala que una de las atribuciones de las municipalidades provinciales sería: *“Crear las municipalidades de centro poblado menor, con arreglo al artículo 5° de la presente ley, encargándole los servicios que deben atender”*.

Finalmente, en las disposiciones especiales se hacía una referencia específica a las rentas de las Municipalidades de los Centros Poblados Menores. En el artículo 162° se disponía que : *“En los distritos en que existan Municipalidades de Centros Poblados Menores las rentas recaudadas se distribuirían en proporción a los servicios públicos delegados”*. Asimismo, sobre el tema de las rentas también se menciona que : *“La Asamblea Distrital de Alcaldes de Municipalidades de Centro Poblado Menor acordará el procedimiento para la consolidación de la cuota de cada municipalidad. La municipalidad de centro poblado que hubiere recaudado por encima de su cuota remitirá el faltante a la que hubiere recaudado por debajo de su cuota, dentro de los 30 días del mes siguiente, bajo la responsabilidad del alcalde respectivo”*.

En conclusión esta norma no hizo ninguna referencia a las funciones, atribuciones y competencias que señaló la anterior y tampoco estableció el tiempo de duración de la gestión municipal de las Municipalidades de Centros Poblados. Es decir, deja todo en manos del Alcalde Provincial, perdiendo éstas la autonomía alcanzada por la norma anterior.

El 26 de mayo de 2003 se promulga la Nueva Ley de Municipalidades, Ley 27972. En ésta se dedica todo un capítulo a regular a las municipalidades de centros poblados.

Para efectos de su creación, la participación de la municipalidad distrital sigue siendo necesaria pues el artículo 129° además de señalar que se requiere la aprobación mayoritaria de los regidores que integran el Concejo Provincial, se hace mención al requerimiento de *opinión favorable del Concejo Municipal Distrital*.

De otro lado, se les otorga la facultad de cobrar directamente a la población los arbitrios, pero esto se señala únicamente como una posibilidad que corresponde definir a la Municipalidad Provincial, toda vez que es ésta quien delega la responsabilidad de los servicios públicos locales. Además, la percepción de los recursos recaudados se entenderán como transferencias efectuadas por parte de la Municipalidad Distrital y Provincial, respectiva. En este mismo sentido, no se especifica en ningún artículo cuales son sus funciones y facultades.

Respecto a los recursos destinados a las municipalidades de centros poblados se indica que las municipalidades distritales y provinciales están obligadas a entregárselos en función no solamente de los servicios públicos delegados sino también en función a la proporción de su población.

En cuanto a la Constitución de 1993, en su texto original señalaba que *las municipalidades provinciales, distritales y delegadas conforme a ley, son órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Corresponden al Concejo las funciones normativas y fiscalizadoras; y a la alcaldía, las funciones ejecutivas. Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo por un periodo de cinco años*".

Sin embargo este texto, a través de la Ley N° 27680, fue modificado por el siguiente:

*"Las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local. Tiene autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley"*.

Es decir, con esta modificación se les retira la autonomía política, económica y administrativa y la elección vía el sufragio universal directo.

Sin embargo, a pesar de su reconocimiento legal y constitucional los centros poblados enfrentan diversos tipos de problemas, los mismos que básicamente están relacionados a la falta de recursos. No obstante la legislación vigente señala que las municipalidades provinciales y distritales delegaran funciones a las municipalidades de centros poblados con la correspondiente transferencia de recursos, en la práctica la mayoría de autoridades de los gobiernos locales no tienen como prioridad en su gestión realizar dichas delegaciones.

En ese sentido las municipalidades de centros poblados solicitan su autonomía política, administrativa y económica, y su reconocimiento como órgano de gobierno local.

### ***Reseña histórica***

Las primeras Municipalidades de Centros Poblados surgen en la década del setenta de manera marginal y aislada. En la década de los ochenta se incrementan en medio de la violencia subversiva y la crisis de representación social. Esto se explica porque en esa época eran las municipalidades las instancias que tenían mayor representatividad de los vecinos.

En la década de los 90, no obstante el proceso de pacificación y estabilización económica brinda un espacio de fortalecimiento de las instituciones municipales, el control que pretende ejercer el gobierno central en estas instancias autónomas se incrementa considerablemente en relación a la década anterior. Es en este marco, que las organizaciones campesinas y nativas, las organizaciones barriales y vecinales buscan un espacio de expresión y participación, integrándose al trabajo que desarrollan los gobiernos municipales.

El surgimiento y creación de Municipalidades Centros Poblados es resultado de la expresión del cambio que impulsan las poblaciones campesinas y urbano populares como estrategia de inclusión en el Estado y que ha llevado a la creación de 1861 de estas instancias<sup>2</sup>, lo que nos lleva a suponer que es un fenómeno social de envergadura nacional.

### ***Problemas generados por el centralismo***

En este proceso de participación se encuentran varias limitaciones. En principio, se observa la concentración de la labor municipal en las capitales provinciales y distritales en desmedro de la atención de la población rural que vive fuera del alcance

de estos núcleos urbanos. Adicionalmente a ello, las acciones desde las organizaciones descentralizadas del gobierno central con respecto a ellas se superponen, generando conflictos entre las Municipalidades de Centros Poblados y estos organismos, así como entre los distintos tipo de municipalidades.

#### ***Problemas para la ejecución de las funciones delegadas***

Se puede apreciar que las funciones delegadas varían según cada municipio y que existen enormes desproporciones en el acceso o delegación de los mismos entre sí.

La mayoría cuenta con el servicio de “registro civil” y en menor porcentaje con la atribución de brindar “licencias de funcionamiento”. Sólo el 1.3%<sup>3</sup> tiene todas las atribuciones o servicios como cualquier municipalidad distrital. Esta situación revela que no existe un mínimo de parámetros para delimitar cuales son las atribuciones o servicios públicos que las municipalidades provinciales deben delegar a las municipalidades de centros poblados. En la mayoría de resoluciones o decretos municipales de creación de municipalidades de centros poblados no se establecen ni definen las atribuciones y o servicios que se les delegarán .

Como consecuencia de esta situación, la consecución o delegación de atribuciones y servicios públicos es producto de la gestión y presión de los alcaldes de los concejos menores ante los provinciales. Este es el procedimiento que, en la práctica, enfrentan los alcaldes de centros poblados no sólo frente a los alcaldes provinciales sino también frente a los alcaldes distritales.

#### ***Problemas respecto a la transferencia de recursos***

La precariedad institucional en las municipalidades de centros poblados se refleja también en la renta que éstas deberían recibir. Como se ha señalado las municipalidades provinciales por ley están obligadas a brindar una renta a los municipios menores de acuerdo a las funciones delegadas. Sin embargo, son muchas las municipalidades que no reciben rentas con el pretexto, por parte de las autoridades provinciales, que “aún no se hecho el reglamento que señale el procedimiento para la asignación servicios y de sus respectivas rentas”. Incluso, las atribuciones delegadas, si bien constituyen la mayor fuente de ingresos, no representan una alternativa suficiente para captar y generar recursos por el concejo menor.

Esta situación a llevado a muchas municipalidades de centros poblados a recurrir a cotizaciones de la población o alguna actividad económica para financiar su funcionamiento.

De lo expuesto, se puede inferir los siguiente:

- Las municipalidades de centros poblados son instancias constituidas por comunidades campesinas y nativas u organizaciones vecinales o barriales que intentan consolidar su autonomía. Su creación así como la elección de sus autoridades y en alguna medida su funcionamiento, es un impulso que viene desde la población misma.
- No son un simple espacio de demandas ni de prolongación de funciones de las municipalidades provinciales y distritales, como lo fueron las agencias municipales. Se trata, por el contrario, de un proceso de construcción de una instancia de gobierno municipal, anhelada y requerida desde mucho tiempo atrás, que estas poblaciones están forjando y construyendo desde la sociedad.
- Se trata de un poder que proviene desde dentro de la población, una conquista de los sectores sociales involucrados que encuentran en esta instancia un mecanismo de

participación de gestión municipal y la posibilidad de alcanzar otras grandes conquistas.

- A través de este mecanismo, los ciudadanos de las zonas andinas y urbano marginales que permanecen excluidos buscan canalizar sus demandas y acceder a recursos que jamás llegaron a sus localidades. De esta manera, pretenden desarrollar y ampliar sus espacios de autogobierno logrando un reconocimiento con el fin de mejorar sus capacidad de negociación con el Estado.

Por lo expuesto, proponemos una modificación constitucional que otorgue a las municipalidades de centros poblados la calidad de órganos de gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. De esta manera, consolidando realmente su autonomía, los municipios menores fortalecerán la institucionalidad municipal del país en zonas de emergencia, de repliegue o de desplazamiento, como consecuencia de la violencia política que el país vivió.

En conclusión, las municipalidades de centros poblados podrían llegar a ser una verdadera estrategia de integración al Estado que devendría en la real expresión de un proceso de ciudadanía social y política, que presupone, cambios profundos en las formas de participación política que muestren reales prácticas democráticas.

### **INCIDENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN PERUANA**

Es posible señalar dos efectos generales, más allá de diversas modificaciones legales específicas. Un primer efecto de la reforma constitucional propuesta es la modificación del artículo 194° de la Constitución Política del Estado con la finalidad de restituir la autonomía política, administrativa y económica de las municipalidades de centros poblados.

Un segundo efecto es la modificación de la legislación municipal, en particular las normas referidas a las municipalidades de centros poblados.

### **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El presente dictamen contiene una propuesta que no genera gasto para el Estado en razón de que el planteamiento es redistribuir recursos y otorgarlos a las municipalidades de centros poblados como iniciativa de desarrollo en zonas donde se requiere mayor presencia del Estado.

De otro lado, al otorgarle a los municipios de centros poblados instancia de gobierno local, sus autoridades deberán ser elegidas mediante sufragio directo, por lo tanto, le corresponderá al Estado, de acuerdo a lo dispuesto constitucionalmente, asumir el costo que implique su realización. Sin embargo, será un tema que se tratará mediante ley, por lo tanto podrá ser adecuadamente programado.

La presente Ley beneficiará a población campesina y nativa de la sierra y de la amazonía, fortaleciendo la institucionalidad de las municipalidades de centros poblados, contribuyendo a la formación y consolidación de éstas, que son una vía de inclusión e integración social que sus pobladores utilizan para incorporarse a la sociedad nacional, y de esta manera acceder a los recursos que les permita promover el desarrollo local, para lograr su reconocimiento y autogobierno

### **.- CONCLUSIÓN**

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo dispuesto por el literal a) del Artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, se recomienda la **APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley N° 4047/2002-CR, 10424/2003-CR, 10508//2003-CR, 10569/2003-CR, 10627/2003-CR y 12836/2004-CR en los siguiente términos:

## FORMULA LEGAL

**EL CONGRESO DE LA REPUBLICA**

**HA DADO LA SIGUIENTE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL:**

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTICULO 194° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERU**

**Artículo 1° Modifica el artículo 194° de la Constitución Política del Estado.**

Modifícase el artículo 194° de la Constitución Política del Estado, en los términos siguientes:

**Artículo 194°.- "Las municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia**

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la Ley.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable e irrenunciable, conforme a Ley."