



UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



## PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE ABOGADO QUE PRESENTA EL BACHILLER:

JHONATAN ROBERTO IGNACIO CARRASCO

ASESOR:

DR. RAFAEL HERNÁNDEZ CANELO

EN LAMBAYEQUE, DICIEMBRE DEL 2018.

---

BACH. DCHO. JHONATAN ROBERTO IGNACIO CARRASCO

**AUTOR**

---

DR. RAFAEL HERNÁNDEZ CANELO

**ASESOR**

Presentada a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo para optar el título profesional de abogado.

**APROBADO POR:**

---

DR. AMADOR MONDOÑEDO VALLE

**PRESIDENTE DEL JURADO**

---

DR. CÉSAR VARGAS RODRIGUEZ

**SECRETARIO (s) DEL JURADO**

---

DR. CARLOS MANUEL MARTINEZ OBLITAS

**VOCAL DEL JURADO**

# **PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**

Jhonatan Roberto Ignacio Carrasco



UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO  
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

 DEDICATORIA

*Con amor para Dalinda Soledad, mi madre y amiga;  
y Roberto, mi padre.*

*Con cariño para Crisveily, mi hermana y segunda madre;  
y Angie, mi compañera.*

*A mi querida abuela Juana;  
y a mis tíos, mis amigos sinceros.*

*Finalmente, a Dumbo, Viejo y Papú, mis perros,  
por el inmenso amor, compañía y felicidad.*

 AGRADECIMIENTO

*A la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, por sus años educando a los hijos del pueblo, por asumir el rol forjador de hombres para una sociedad mejor. A sus maestros y trabajadores, guías en ese importante sendero.*



## FRASE A COLACIÓN

*«Acudir a la universidad para asumir una postura ante la vida, explica, pero no justifica el estudiar. Pero asistir a la universidad para lograr una cosmovisión o conocimiento del mundo, lograr una actitud de crítica serena, y finalmente, producir creando intelectualmente con miras a ser útil a los demás, esto ya es una meta superior. Sin embargo, muy pocos universitarios son conscientes de lo que debieran perseguir como proyecto de vida, menos como visión social»*

José Antonio del Busto Duthurburu - La Tesis Universitaria

## ÍNDICE GENERAL

RESUMEN .....	5
ABSTRACT .....	6
INTRODUCCIÓN .....	7

### TÍTULO PRIMERO PROYECTO DE TESIS

<b>CAPÍTULO ÚNICO ASPECTO METODOLÓGICO .....</b>	<b>13</b>
1. REALIDAD PROBLEMÁTICA .....	13
1.1 Planteamiento del problema .....	13
1.2 Formulación del problema .....	16
2. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN .....	16
3. OBJETIVOS .....	17
3.1 Objetivo general .....	17
3.2 Objetivos específicos .....	17
4. TIPO DE INVESTIGACIÓN .....	18
5. MARCO TEORICO .....	18
5.1. Connotación general de una Reforma .....	18
5.2. Política pública .....	20
5.3. Descentralización .....	21
5.4. Gestión municipal.....	28
5.5. Ley Orgánica de Municipalidades .....	29
6. HIPOTESIS .....	29
7. VARIABLES.....	29
7.1 Variable independiente .....	29
7.2 Variable dependiente.....	30
8. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN.....	30
8.1 Población.....	30
8.2 Universo y muestra .....	30
8.3 Técnicas e instrumentos de recopilación de datos .....	31
9. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES .....	31

### TÍTULO SEGUNDO DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

<b>CAPÍTULO I EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA.....</b>	<b>33</b>
1. BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO .....	33
2. EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA DEL PERÚ .....	35
2.1. El municipio en la era Incaica .....	35

2.2. El municipio en el Virreinato del Perú .....	35
2.3. El municipio en la República.....	36
2.4. El municipio en el siglo XX .....	37
3. EL MUNICIPIO EN LAS ANTIGUAS CIVILIZACIONES .....	39
3.1 El municipio en la Grecia antigua.....	39
3.2 El municipio en la Roma antigua .....	40
3.3 El municipio en la época contemporánea.....	42
4. ORIGEN DE LA MUNICIPALIDAD .....	43
4.1 El modelo Clásico o Aristotélico.....	43
4.2 El modelo Contractualista o Iusnaturalista .....	43
5. NATURALEZA DEL MUNICIPIO .....	44
5.1. Escuela Iusnaturalista .....	46
5.2. Escuela Legalista .....	48
<b>CAPÍTULO II EL MUNICIPIO EN EL ESTADO PERUANO .....</b>	<b>49</b>
1. ¿QUÉ ES LA MUNICIPALIDAD?.....	49
1.1 Importancia .....	53
1.2 Autonomía .....	54
1.3 Elementos constitutivos del municipio.....	56
1.4 Los órganos de los gobiernos locales .....	57
1.5 Las competencias municipales.....	60
<b>CAPÍTULO III LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES .....</b>	<b>62</b>
1. ANTECEDENTES NORMATIVOS .....	62
1.1 La municipalidad en la Constitución de 1920.....	62
1.2 La municipalidad en la Constitución de 1979 .....	63
1.3 El municipio en la Constitución de 1993 .....	64
2. LA LEY ORGÁNICA EN EL PERÚ: CONSTITUCIONES DE 1979 Y 1993 .....	65
3. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS REALIZADAS A LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES .....	67
3.1 Modificaciones legislativas realizadas en la década de 1990 .....	67
3.2 Modificaciones legislativas realizadas después de la caída del régimen fujimorista .....	69
<b>CAPÍTULO IV ANÁLISIS E IDENTIFICACIÓN DE LAS INCONSISTENCIAS EN LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES .....</b>	<b>73</b>
1. A MODO DE INTRODUCCIÓN .....	73
2. SOBRE EL TÍTULO PRELIMINAR .....	74
2.1. De la finalidad de la Ley .....	75
2.2. El asunto del gobierno local .....	76
2.3. Respecto a los principios .....	77
3. TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES .....	77
<b>CAPÍTULO ÚNICO - EL OBJETO Y ALCANCE DE LA LEY Y LAS CLASES DE MUNICIPALIDADES .....</b>	<b>77</b>
3.1 De los tipos de municipalidades.....	78
3.2 Jurisdicción y regímenes especiales.....	79
4. TÍTULO II LA ORGANIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES .....	80
<b>CAPÍTULO ÚNICO - LOS ÓRGANOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES .....</b>	<b>80</b>
4.1 Subcapítulo I - El Concejo Municipal .....	80
4.2 De las atribuciones .....	81

4.3	De los regidores .....	86
4.4	De las dietas .....	87
4.5	De las sesiones de concejo .....	88
4.6	Subcapítulo II - La Alcaldía .....	90
4.7	Sobre la vacancia .....	92
4.8	Sobre el procedimiento de la vacancia .....	94
4.9	Lo que sobreviene la vacancia .....	95
5.	TÍTULO III LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y DE ADMINISTRACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES .....	96
	CAPÍTULO I - LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL .....	96
5.1.	Subcapítulo I - La estructura administrativa .....	96
5.2.	Subcapítulo II - La defensa judicial de los intereses y derechos de los Gobiernos Locales .....	97
5.3.	Subcapítulo IV - La gestión municipal .....	98
5.4.	Sobre la actividad empresarial municipal .....	98
5.5.	Subcapítulo I - Las normas municipales .....	99
5.6.	Sobre las ordenanzas .....	100
5.7.	Subcapítulo II - La capacidad sancionadora .....	101
6.	TÍTULO IV EL RÉGIMEN ECONÓMICO MUNICIPAL .....	103
	CAPÍTULO II - EL PATRIMONIO MUNICIPAL .....	103
6.1	Subcapítulo II - Los bienes municipales .....	103
	CAPÍTULO IV - EL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL .....	104
6.2	Subcapítulo único - Disposiciones generales .....	104
7.	TÍTULO V LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES ESPECÍFICAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES .....	105
	CAPÍTULO I - LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES ESPECÍFICAS GENERALES .....	105
7.1	Sobre las competencias .....	105
8.	TÍTULO VII LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL CONCERTADOS Y LOS ÓRGANOS DE COORDINACIÓN .....	109
	CAPÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES .....	109
8.1	Del Plan de Desarrollo Municipal Concertado .....	109
	CAPÍTULO II - CONSEJO DE COORDINACIÓN LOCAL PROVINCIAL .....	110
8.2	Del Consejo de Coordinación Local Provincial .....	110
9.	TÍTULO VIII LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL VECINAL .....	111
	CAPÍTULO II - LA PARTICIPACIÓN DE LOS VECINOS EN EL GOBIERNO LOCAL .....	111
9.1.	De la participación empresarial .....	111
	CAPÍTULO III - LOS DERECHOS DE CONTROL VECINAL A LOS GOBIERNOS LOCALES .....	112
9.2.	Del mandato .....	112
10.	TÍTULO X LAS MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO Y LAS FRONTERIZAS .....	113
	CAPÍTULO I - LAS MUNICIPALIDADES DE LOS CENTROS POBLADOS .....	113
10.1.	Subcapítulo único - La creación; las autoridades, las limitaciones y los recursos .....	113
10.2.	De las autoridades de Centros Poblados .....	114
10.3.	De los recursos de los Centros Poblados .....	114
11.	TÍTULO XIII LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA .....	115
	CAPÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES .....	115
11.1.	De las municipalidades metropolitanas .....	115
	CAPÍTULO II - EL CONCEJO METROPOLITANO .....	116

11.2. De las atribuciones del Concejo Metropolitano .....	116
11.3. De las Rentas Metropolitanas .....	120
12. RESPECTO A LAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.....	120
<b>CAPÍTULO V LOS PROBLEMAS MEDULARES DE LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES</b> .....	<b>127</b>
1. ¿POR QUÉ UNA «LEY ORGÁNICA»?.....	127
2. LAS RENTAS Y FINANCIAMIENTO MUNICIPAL .....	129
3. LAS AREAS METROPOLITANAS.....	130
4. DIVERSIDAD Y UNIFORMISMO .....	132
4.1. Legislación comparada.....	135
<b>CAPÍTULO VI PROPUESTAS PARA REFORMAR LA ACTUAL LEY ORGÁNICA DE</b> <b>MUNICIPALIDADES .....</b>	<b>140</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	140
2. REFORMA MUNICIPAL.....	141
2.1. Propuesta de Reforma Constitucional .....	142
2.2. Propuesta de Reforma Institucional Legislativa.....	142
2.3. Propuesta de Regímenes Especiales .....	142
<b>CAPÍTULO ÚNICO CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS .....</b>	<b>145</b>
CONCLUSIONES .....	145
RECOMENDACIONES.....	147
BIBLIOGRAFÍA GENERAL .....	148

## RESUMEN

La presente investigación analizó la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972. Se contrastó su connotación, frente al desarrollo del proceso de Descentralización y, la restauración de la democracia en nuestro país. Su dación en mayo del 2003 supuso haber superado las deficiencias presentes en su antecedente más cercano, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, sin embargo, como quedará evidenciado a lo largo de la presente investigación, a más de quince años de su publicación, debido a factores técnicos y políticos diversos, la LOM no ha logrado cumplir con sus objetivos.

La LOM, se configura como pieza fundamental dentro de la estructura orgánica del país. Su desempeño es vital, por lo que su contenido debe responder adecuadamente a las múltiples exigencias sociales, políticas y económicas de los municipios del país.

Se realizó el análisis general de la Ley, ahondando en los temas de mayor interés. Se pudo advertir que la Ley es un tibio intento legal por establecer los parámetros que rijan el funcionamiento de las municipalidades. Situación preocupante, debido a que, precisamente la existencia de las municipalidades responde al objetivo de acercar el Estado a la población, buscando, por ejemplo, mejorar los servicios que se les brinda.

A pesar de su importancia, y las buenas intenciones de la Ley, no se puede ocultar los errores, vacíos y contradicciones que presenta. La falta del debate, el apresuramiento, y desconocimiento del tema, apuntan como los responsables.

Los resultados de la investigación resaltan la necesidad de reformar en su totalidad la actual Ley, pero no como un texto normativo aislado, sino como parte de una reforma general de las estructuras del Estado.

## ABSTRACT

The present investigation analyzed the Organic Law of Municipalities, Law N ° 27972. Its connotation was contrasted, against the development of the Decentralization process and, the restoration of democracy in our country. His dación in May of 2003 supposed to have overcome the deficiencies present in his nearest antecedent, the Organic Law of Municipalities, Law N ° 23853, nevertheless, as it will be evidenced throughout the present investigation, to more than fifteen years of his publication, due to different technical and political factors, the LOM has not achieved its objectives.

The LOM, is configured as a fundamental piece within the organic structure of the country. Its performance is vital, so its content must respond adequately to the multiple social, political and economic demands of the country's municipalities.

The general analysis of the Law was made, delving into the topics of greatest interest. It could be noticed that the Law is a lukewarm legal attempt to establish the parameters that govern the functioning of the municipalities. This is a worrying situation, because precisely the existence of the municipalities responds to the objective of bringing the State closer to the population, seeking, for example, to improve the services provided to them.

Despite its importance, and the good intentions of the Law, you can not hide the errors, gaps and contradictions that it presents. The lack of debate, the rush, and ignorance of the subject, point as responsible.

The results of the research highlight the need to reform the current Law in its entirety, but not as an isolated normative text, but as part of a general reform of State structures.

## INTRODUCCIÓN

*«No hemos sido consultados para venir al mundo,  
pero exigimos que nos consulten para vivir en él»*

Eduardo Galeano – Patas arriba.

Desde su entrada en vigencia la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 (en adelante la Ley, Ley Orgánica de Municipalidades o LOM) ha sido objeto de múltiples cuestionamientos debido a las deficiencias encontradas en ella. Los últimos quince años el tema ha sido motivo de debates en el ámbito jurídico y la opinión pública, los vientos de reforma no han cesado de soplar. Los intentos de subsanación motivaron la presentación de distintas iniciativas legislativas modificatorias. Entre ellas tenemos, la Ley N° 28268, que aclara que el alcalde tiene voto dirimente en caso de empate en las votaciones del Concejo Municipal; la Ley N° 28437, que vuelve a ampliar el plazo para la regularización de edificaciones; la Ley N° 28458, que fija un plazo para la adecuación de las municipalidades de centros poblados; la Ley N° 28961, que modificó los artículos 22 y 25 de la norma, referidos a las causales de vacancia y suspensión de alcaldes y regidores; la Ley N° 30773, que modificó el artículo 44 de la norma, referido a la publicidad de las normas municipales, y la Ley N° 30779, que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), sin embargo, ninguna de estas modificaciones reviste la importancia necesaria para mejorarla sustancialmente.

El Municipio de nuestros días, lejos de presentárenos como aquel cuerpo representativo y participativo anhelado, se muestra como una institución desprestigiada, agobiada por el centralismo, utilizarla por los partidos políticos, y sumida en una grave crisis de representatividad, de participación y de autonomía.

Para obtener un panorama real del asunto, es necesario ahondar en el análisis respecto al marco normativo constitucional que rige la Ley, como se sabe, esta

responde al espíritu de la Carta Constitucional de 1993 erigida bajo los estatutos de neoliberalismo, a diferencia de su antecesora, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853 ideada bajo la influencia de la Carta Constitucional de 1979 notoriamente pensada bajo postulados socialistas y descentralistas.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1993, inició también el recorte progresivo de las atribuciones, competencias y rentas municipales, así como la desregulación y la privatización de los servicios públicos. Castro-Pozo Díaz<sup>1</sup>, reconocido autor del derecho gubernamental peruano, realiza una lista de los recortes efectuados a la Ley, entre ellos tenemos el desfinanciamiento del servicio de limpieza, la liberalización del transporte urbano, la centralización de adjudicación de terrenos fiscales, la reducción del impuesto predial, el debilitamiento de la potestad tributaria y reducción de los recursos municipales, el recorte de equipamientos urbanos, la centralización de la titulación de los asentamientos humanos, la disolución de proyectos industriales, la creación de PROMCEPRI y los proyectos locales de inversión privada, la situación de los parques metropolitanos, la regularización de edificaciones.

Los descontrolados recortes, terminaron finalmente desmantelando la norma municipal. No hubo un plan de mejoramiento o reestructuración, claramente la intención en ese momento fue la de limitar el funcionamiento de las municipalidades, que como resultado se limitaron a ejercer funciones de trámite simple. En otras palabras, la autonomía municipal quedó relegada para cumplir estrictamente con las disposiciones del Estado.

Con la caída del régimen fujimorista se pusieron en marcha algunas alternativas de solución que permitieran restaurar la alicaída Ley Orgánica Municipal. Se trabajaron varios proyectos con esta finalidad, todos ellos llevados a debate al congreso, donde como casi siempre ocurre, la mayoría parlamentaria contraria a los postulados descentralistas, solo aprobaron algunas de ellas. Tal vez la

---

[<sup>1</sup>] CASTRO-POZO DIAZ, Hidelbrando; *Ley Orgánica de Municipalidades: Concordada y comentada*, 3ª edición actualizada, Ubi Lex Asesores, Lima, 2015.

más importante fue la Ley que Restituye Recursos a los Gobiernos Locales, Ley N° 27616, promulgada en diciembre de 2001.

En julio del 2002 se suscribe el llamado Acuerdo Nacional<sup>2</sup> cuyo objetivo era el llevar a cabo algunas reformas de Estado, entre ellas con interés especial la Reforma Municipal, lo que sin lugar a dudas significaba una nueva Ley que rijan los gobiernos locales, con la finalidad de coadyuvar el proceso de descentralización. Lamentablemente, el camino de preparación de tales normas, terminaron yendo por un rumbo que no era el esperado, o al menos lo que el Acuerdo Nacional exigía. A pesar de todas las dificultades presentadas, se logró iniciar el proceso de asignación de competencias y funciones a los niveles de gobierno menores, promulgándose en el año 2006 el Decreto Supremo N° 068-2006-PCM que dispuso el término de la transferencia de competencias y funciones para fines de 2007, al principio fueron programadas para el período 2006-2010. Así también se promulgó el Decreto Supremo N° 076-2006-PCM que dispuso la ampliación del Plan anual de Transferencias del año 2006 asignándose mayores competencias y funciones a los Gobiernos Regionales y Locales, este es quizá uno de los mayores logros hasta ahora.

La investigación nos permite advertir la presencia de dos patrones comunes en los intentos por recuperar y mejorar las instituciones municipales, la improvisación y el apresuramiento. La situación crítica de las municipalidades exigía (como hasta ahora) un valeroso esfuerzo conjunto, indudablemente, el paso a seguir es la reforma municipal general, pero no como una reforma aislada, sino como parte de una reforma estructural del Estado.

Por otro lado, ¿por qué abordar este tema en particular? En el proceso de búsqueda del problema a estudiar, surgieron una serie de opciones, sin embargo, lo que finalmente primó fue la situación coyuntural. Los continuos casos de corrupción, desorden, convulsión social, ausencia de autoridad, y otros problemas que afrontan nuestras provincias, distritos y centros poblados amenazan agravarse. Es una obligación como ciudadano pronunciarse al respecto.

---

[<sup>2</sup>] Según la página web oficial del Acuerdo Nacional (<https://acuerdonacional.pe/>), este es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir el rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática.

La investigación presenta una interrogante inevitable: ¿por qué es necesaria la reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades? La idea de una reforma responde a varios factores, los cuales se irán ahondando conforme avance el desarrollo de la investigación, el mismo nos permitirá conocer las respuestas fundamentadas al respecto. Para tal fin hemos planteado como hipótesis que, si la actual Ley Orgánica de Municipalidades es reformada tomando en cuenta diversos criterios como la diversidad preexistente, el proceso de descentralización, el rol de la inversión privada, el compromiso medio ambiental se podrá promover una institución municipal eficiente. Nuestro objetivo en esta investigación es la de brindar el marco general para generar una propuesta viable de reforma a la Ley, con el propósito de mejorar la institución municipal a partir de superar las falencias que presenta. Con estos datos, será posible plantear y exponer las propuestas de reforma estableciendo supuestos técnicos-políticos generales, los mismos que deben ser contemplados por el legislador.

Los Municipios, afrontan una gran crisis. Por ello se plantea la necesidad de una reforma del régimen local. Pero hablar de una reforma del régimen local, exige plantearnos antes algunas interrogantes: ¿qué son los Municipios?, ¿para qué sirven o pueden servir los Municipios?, ¿son éstos necesarios en el ámbito político y en el ámbito administrativo?, ¿deben eliminarse?, o ¿podemos prescindir de ellos?

Para responder a estas y otras interrogantes, el trabajo de investigación se ha estructurado de la siguiente manera:

- » El título primero, consta de un capítulo único, donde abordamos el aspecto metodológico de la investigación. Iniciamos exponiendo la realidad problemática, luego la justificación e importancia, planteándonos los objetivos que buscamos obtener, el tipo de investigación que vamos a realizar basados el marco teórico, luego la hipótesis que manejamos, y las variables, la metodología de la investigación y finalmente el cronograma de actividades.
- » En el título segundo, desarrollamos la investigación en sí misma, este título consta de seis capítulos, de acuerdo al siguiente detalle:
  - ▭ Capítulo I, aquí hacemos un repaso desde los inicios del municipio en la historia, su recorrido en la historia del Perú, en las antiguas civilizaciones. Revisamos cuál es su origen y naturaleza;

- Capítulo II, abordamos el asunto del municipio y su relación con el Estado peruano. Se expone su importancia, los alcances de su autonomía, los elementos que lo constituyen como la población y el territorio, los órganos de los gobiernos locales, y sus competencias;
  - Capítulo III, revisamos los antecedentes normativos de la Ley Orgánica de Municipalidades, cuál fue el tratamiento que se les dio en las Constituciones de 1920, 1979 y 1993. Asimismo, se aborda las modificaciones legislativas realizadas a la Ley;
  - Capítulo IV, realizamos el análisis e identificación de las inconsistencias en la actual Ley Orgánica de Municipalidades, haciendo un repaso por cada uno de sus títulos para detenernos en los que creemos muestran algún tipo de error;
  - Capítulo V, nos centramos en los problemas medulares de la Ley Orgánica de Municipalidades a partir de las interrogantes como ¿por qué una Ley orgánica?, el asunto de las rentas y el financiamiento municipal, las áreas metropolitanas y la diversidad y uniformismo que no ha sido tomado en cuenta;
  - Capítulo VI, exponemos nuestras propuestas generales de reforma de la actual Ley Orgánica de Municipalidades en tres bloques, el constitucional, la legislativa y los regímenes especiales;
- » El título tercero, consta de un capítulo único, en este se tiene los resultados de la investigación obtenidos a través de la contrastación de la hipótesis. Tenemos las conclusiones y recomendaciones. Y citamos las fuentes bibliográficas.

Finalmente, resaltar la importancia de tratar el tema de la crisis del municipalismo, y la reforma de las instituciones municipales. Es indispensable llevar a cabo lo expuesto, y analizar las posibilidades reales de su aplicación, incluso para proponer medidas de reforma.

Para el autor este es un pequeño aporte a la sociedad.

# TITULO PRIMERO

PROYECTO DE TESIS



## CAPÍTULO ÚNICO

### ASPECTO METODOLÓGICO

---

#### 1. REALIDAD PROBLEMÁTICA

##### 1.1 Planteamiento del problema

La reestructuración de las municipalidades peruanas es un proceso permanente de buenas intenciones con no muy buenos resultados. En las últimas décadas no se han evidenciado cambios sustanciales en la gestión municipal porque probablemente no se ha enfrentado el problema con responsabilidad y seriedad. Hasta hoy se caracterizado por procesos burocráticos que, en lugar de solucionar los problemas, generando en la sociedad civil desconfianza y desesperanza.

A esto se suma que la democracia en nuestro país no solamente se ha caracterizado por la crisis de representación política, sino, también, por una crisis de participación política del ciudadano en el poder político. El gobierno local no ha sido conducido por el pueblo por la falta de representatividad, sino que tampoco ha sido del pueblo por falta de participación política, y mucho menos ha sido un gobierno hecho con el pueblo, esto sucede por dos situaciones, primero, por falta de organización social del mismo para asegurar su participación, y segundo porque la Ley no ha dispuesto las formas.

Por ello, es fundamental proponer una reforma integral de la Ley Orgánica de Municipalidades quien delimita el campo de acción de los gobiernos locales.

La realidad de nuestro país es históricamente centralista, los intentos por descentralizar el poder del Estado no han terminado de concretarse, realidad semejante se tiene respecto a las municipalidades, así tenemos el promovido por la Constitución Política de 1979 a través de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, interrumpido abruptamente y con ella los pasos logrados. La propuesta más reciente nos conduce al proceso iniciado el 2002 a través de la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783 que tiene como objeto desarrollar el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Asimismo, define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal. Sin embargo, pasada más de década y media, poco es lo que se ha avanzado al respecto.

En la actualidad, pocas personas creen en las estructuras locales; y lo que hay es más bien reticencias frente a las mismas, consecuencia de que hay una insuficiencia administrativa y política del ámbito local. La pretensión del autor a través de esta investigación es la de promover una propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades como parte de la descentralización para fortalecer los gobiernos municipales. Para tal fin es necesario incidir en aspectos importantes como:

» **Tipología de las municipalidades**

Respecto a clasificación de las municipalidades, solo se ha tomado en cuenta el criterio clásico, provincial, distrital y centro poblado, dejando de lado otros criterios, como su ubicación, cultura, y quizá el más importante, el índice poblacional.

El criterio basado en la realidad nos obliga a tener en cuenta la tipología de municipalidades y su funcionamiento respecto a su realidad socioeconómica. En el Informe sobre Desarrollo Humano 2005, en la búsqueda del desarrollo humano se plantea: «Cada una de las regiones – en nuestro país – tiene sus particularidades, por lo que es necesario establecer políticas sociales y económicas diferenciadas. Sólo así éstas resultarán efectivas». Es importante en este caso asumir iniciativas que solucionen problemas desde la propia realidad, más aún cuando los gobiernos locales cuentan con autonomía.

» **Redacción precisa y adecuada**

En particular, nos referimos a la denominación incorrecta que se realiza en la redacción del concepto sobre las competencias, funciones y atribuciones que la Ley Orgánica de Municipalidades reconoce. La importancia de mejorar este aspecto es fundamental, puesto que servirá en la resolución de controversias.

» **Las rentas y el financiamiento local**

Este punto, a pesar de su trascendental importancia no ha tenido un tratamiento particular y detallado acorde al rol que desempeña. Apenas se trata en dos artículos de la Ley, el 69 y 70, siendo claramente insuficiente. Por lo que se debe ampliar en su desarrollo, brindándole mayor atención. Es necesario precisar que la autonomía local debe, necesariamente ir conjuntamente a la autonomía financiera.

» **La administración municipal**

La Ley lo aborda en el Título III, donde además de ocuparse de la administración municipal, toca los asuntos de la gestión y el personal municipal. Lo que merece analizar en este punto es la determinación normativa por convertir a las municipalidades a adoptar una estructura empresarial de corte gerencial, determinando acciones de administración interna sin distinción alguna, en otras palabras, un distrito (casi abandonado) de Amazonas deberá cumplir los mismos parámetros que uno perteneciente a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

» **Respecto al tema presupuestal**

Asimismo, es necesario ahondar en el asunto de los presupuestos, asunto de carácter medular dentro de la administración municipal. Somos testigos de cómo las últimas gestiones municipales han incrementado significativamente su personal, afectando sustancialmente su gasto operativo y afectando el desarrollo de otras actividades. Para adecuar esa estructura y atender la demanda de nuevos proyectos o mejorar su gestión se recomienda una reingeniería institucional, que es el caso de la generalidad de las municipalidades en nuestro país.

» **Los servicios públicos**

Este asunto tiene una gran importancia dentro de la organización de la municipalidad, puesto que son el nexo o instrumento que utiliza la población para aprobar o desaprobar una gestión, así también sirve para «tener una idea» si los impuestos que abona están siendo utilizados de manera correcta, sin embargo, la Ley no le da mayor desarrollo a este asunto, solo transcribe en los artículos 32 y 33 lo desarrollado en la Ley Orgánica de Municipalidades del año 1984.

» **COFOPRI**

Las competencias municipales respecto al saneamiento de los asentamientos humanos, fueron asumidas hace mucho tiempo ya por COFOPRI, quien ha desempeñado esta labor de manera deficiente y errática, situación que ameritaba al menos tratar de reivindicar esta competencia, hecho que no ha ocurrido, como se puede observar en la primera disposición complementaria de la Ley.

Entiéndase que la propuesta de reforma responde a la necesidad de descentralizar el poder del Estado para (en este caso) fortalecer las municipalidades, como parte importante del engranaje estructural del Estado.

1.2 Formulación del problema

¿Por qué es necesaria la reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades?

**2. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN**

Lo que ha motivado tratar el tema de la Ley Orgánica de Municipalidades responde a dos circunstancias, la primera es que, el autor a la fecha se desempeña laboralmente en instituciones municipales, y puede observar a diario los problemas que venimos describiendo; y la segunda, es coyuntural, una persona ligada al derecho no puede ser ajena a los problemas que afronta tan importante institución.

Nuestro gobierno local, en efecto, ni es representativo ni participativo. El sentimiento general de la población, de los grupos sociales y del ciudadano es que el Concejo Municipal no los representa realmente; las autoridades, en general, en la

mayoría de los casos, y a lo sumo, representan a los partidos políticos, pero no a la comunidad ni a la vecindad.

La comunidad, por tanto, se ha sentido huérfana de representatividad política; y el ciudadano, en general, no cuenta con adecuados medios para participar en la vida política del régimen local.

La justificación e importancia de la investigación radica en el importante papel que juega los gobiernos locales en el correcto funcionamiento del Estado. La municipalidad, ya sea provincial, distrital o centro poblado es la institución más cercana a la ciudadanía, vale decir, no es un organismo aislado, se trata del medio que tiene el Estado para generar desarrollo, y que permite el cumplimiento de su objetivo primordial que es el bienestar y defensa de los seres humanos y sus derechos.

Finalmente, es importante dejar establecido que el tratamiento de este problema no puede reducirse al análisis del centralismo mostrado a partir de cuestiones administrativas y legislativas; las propuestas de solución presuponen reformas de las estructuras nacionales sobre todo en los aspectos económicos, históricos, políticos, culturales y sociales. El Estado a través de la reforma de la Ley debe romper con los modelos y sistemas económicos y tributarios imperantes. La idea de fortalecer las instancias municipales requiere de maniobras conjuntas, disposiciones normativas con el respaldo económico adecuado, a fin de poder concretar lo dispuesto.

### **3. OBJETIVOS**

#### **3.1 Objetivo general**

Proponer el marco general para generar una propuesta viable de reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades, con el propósito de mejorar la gestión municipal.

#### **3.2 Objetivos específicos**

- a. Identificar las principales falencias de la Ley Orgánica de Municipalidades.
- b. Establecer supuestos técnicos – políticos generales que deben ser contemplados por el legislador en la futura reforma propuesta.

- c. Plantear y exponer las propuestas de reforma a Ley Orgánica de Municipalidades.

#### 4. TIPO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación será fundamentalmente *teórica* respecto de la temática de la propuesta de reforma de la Ley Orgánica de las Municipalidades, con un análisis socio - jurídico de la normativa que acoge, regula y establece los lineamientos a seguir y cumplir por las municipalidades del país. Asimismo, será de carácter *exploratoria* por cuanto es una investigación, de la que se ha dicho mucho, pero se ha materializado poco, respecto de una verdadera propuesta de reforma integral de la Ley.

#### 5. MARCO TEORICO

El presente marco teórico se constituye en referente y orientador para la sustentación del análisis e interpretación de la información recogida, consta de la definición de conceptos, y un resumen analítico con relación a las preguntas de investigación.

##### 5.1. Connotación general de una Reforma

La reforma municipal forma parte de la reforma general del Estado. Su connotación se encuentra directamente relacionada, por lo que es necesario entender sus efectos como un todo.

Para conocer la verdadera dimensión de una Reforma (política o de Estado) debemos recurrir a los entendidos. El filósofo alemán Friedrich Hegel, decía «El mundo se ve según como se le considere. Si nos acercamos al mundo sólo con nuestra subjetividad, lo encontraremos tal como nosotros mismos estamos constituidos; sabremos y veremos cómo ha tenido que hacerse todo y cómo hubiera podido ser. Pero el gran contenido de la historia universal es racional y tiene que ser racional»<sup>3</sup>. Ciertamente, la concepción de Hegel trasciende al ámbito general, sin embargo, no deja de ser válido para el tema en estudio. Las reformas han logrado virar los destinos de las naciones a lo largo de la historia, algunas han sucedido tras violentos

---

[<sup>3</sup>] FRIEDRICH HEGEL, Georg Wilhelm; *Lecciones sobre la filosofía de la historia*, Revista de Occidente, Madrid, 1953, pág. 23.

enfrentamientos, invasiones, y otras gracias a la expansión del pensamiento inconforme.

Para la Real Academia Española la primera definición de esta reforma es «volver a formar, rehacer» en completo acuerdo con su etimología. Luego la define también como «modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo». Esta acepción condiciona tener en claro que es lo que se quiere reformar, en otras palabras, qué es lo que se quiere mejorar o cambiar.

La revisión de las diferentes experiencias a nivel latinoamericano en las últimas décadas evidencia resultados mixtos y variados en lo referido al éxito de las reformas y su calidad. Se identifica que las variables de contexto estructurales, como la capacidad institucional o los indicadores socioeconómicos, importan tanto como las variables del proceso político y los actores participantes en las propuestas de política (Payne, 2002).

El éxito o fracaso de una reforma responde a la eficacia y efectividad del proceso de implementación de la misma. La connotación general de la Reforma Municipal no es ajena a la Reforma del Estado, esta también comprende la relación entre sociedad y Estado, la relación entre poderes, y la modificación de las leyes que corresponden al espectro municipal, así tenemos:

- a. Las reformas constitucionales establecen que la reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades requiere obligatoriamente de algunas modificaciones sustanciales a la Constitución Política vigente<sup>4</sup>, aquello debe estar marcado por el consenso mayoritario de poder legislativo. Esta reforma va de la mano con las siguientes, es imperativo su conclusión conjunta.
- b. Las reformas administrativas consisten en la aplicación de modificaciones a nivel interior. Aquí se refiere al modo en el que funcionan no solo los gobiernos locales, si no también, las instituciones directamente relacionadas con ellos. Este es un importante aspecto por cuanto es más visible a los ojos

---

[<sup>4</sup>] El autor considera que la situación económica, política y social del país requiere urgentemente una nueva Constitución Política, aquella que permita establecer un nuevo orden en el país. Asimismo, el autor sostiene que la reforma municipal constituye parte de «la gran reforma del país», por lo que deberá trabajarse no solo en un aspecto del país, sino en todos aquellos que a la fecha se encuentran sumidos en la corrupción y abandono.

de la población. Es importante atacar el cause burocrático, el modo de contratación de personal y otros del mismo orden.

- c. La reforma política responde a la concatenación de ideas entre la sociedad y el Estado. Esta debe fijar en la ciudadanía la idea de tener al Estado cerca, generar confianza. Esto ayudará que la población también forme parte de la reforma, que la impulse mediante la socialización, que aporte sus ideas y que se pronuncie frente a las desavenencias.

El campo de acción de los gobiernos locales está ligado al desenvolvimiento y desarrollo que la población logre, eso lo vuelve medular. Para Antonio Camou el apoyo ciudadano se expresa en términos de responsabilidad gubernamental frente a la sociedad mediante mecanismos de evaluación e información y revocación de mandato a través de la celebración de elecciones; para el autor, la reforma administrativa favorece la eficacia y la estabilidad de los sistemas, fundamentalmente porque los cambios generados a partir de la elección de procesos administrativos más racionalizados producen efectos inmediatos en el redimensionamiento y descentralización del aparato burocrático, así como recortes presupuestales a los diferentes programas sociales. Tales medidas prueban la capacidad de los gobiernos para adaptarse a los cambios. De esta manera, las reformas integran no solo la eficacia y la eficiencia requerida de los gobiernos, sino algunos otros elementos que hacen de la reforma un pacto más acabado y de largo plazo y hacen posible la culminación de las mismas mediante la reforma constitucional<sup>5</sup>.

## 5.2. Política pública

La definición básica de una política pública como la respuesta que dan las autoridades estatales frente a un problema social que se ha vuelto público, al afectar a algún sector de la población que demanda acción frente a este (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008). Adicionalmente, consideramos que una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. (Aguilar, 1993)

---

[<sup>5</sup>] CAMOU, Antonio; *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, N° 6, Instituto federal Electoral, México, 2003.

Diversos estudios sobre la política de las políticas públicas (Spiller & Mariano, 2003) coinciden en que la evaluación del éxito o fracaso de una política pública dependerá de las instituciones y su funcionamiento y del proceso en sí. Esto se puede resumir en: «¡los procesos son importantes!» (Stein & Tommasi, 2006:7).

### 5.3. Descentralización

Rondinelli, Nellis, & Cheema (1983) definen descentralización como la transferencia de responsabilidad para el planeamiento, gestión, recolección de fondos y asignación de recursos desde el gobierno central.

Podríamos agregar que también se configura como un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida.

La descentralización se refiere a la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial. Podemos encontrar tres modalidades distintas de descentralización, la desconcentración, la devolución y la delegación:

- » La desconcentración se refiere al establecimiento de cambios organizativos y de gestión en un gobierno, en el sentido de transferir a las unidades más cercanas a los usuarios de los bienes y servicios públicos una mayor capacidad de gestión autónoma en su funcionamiento. La desconcentración no elimina las relaciones jerárquicas entre el gobierno y estas unidades.
- » La devolución se refiere a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos locales e intermedios reciben competencias y capacidades, responsabilizándose por sus servicios
- » La delegación se refiere a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos superiores encargan a los gobiernos de los niveles territoriales inferiores tareas de gestión e implementación de políticas.

Por otra parte, también podemos establecer una distinción entre la descentralización política y la descentralización administrativa.

La descentralización política implica que se traspasan poderes de decisión sobre temas políticos importantes, lo que supone frecuentemente una cierta capacidad regulatoria. Un requisito básico de la descentralización política es que los gobiernos receptores deben disponer de una autoridad política autónoma, legitimada mediante procesos electorales.

En la descentralización administrativa, se entiende que se realiza un traspaso de poderes muy limitado desde el nivel superior, enfocado básicamente a transferir el control de la gestión, con competencias regulatorias reducidas o inexistentes.

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

Para López (Grupo Propuesta, 2004 c): «La descentralización es una reforma sustantiva del Estado que comprende el traslado de atribuciones y responsabilidades del gobierno nacional, a los gobiernos subnacionales constituidos, para favorecer el desarrollo territorial...» (p.19).

Normativamente, la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783 es el resultado de la propuesta política que hace el Estado peruano para hacer frente a la situación sociopolítica. El Estado plantea la instauración del proceso de descentralización como una herramienta de mejora sustancial y necesaria para resolver los problemas advertidos hace décadas.

López y Wiener señalan lo esencial del actual proceso de descentralización: «Es una reforma sustantiva del Estado que comprende el traslado de atribuciones y responsabilidades del gobierno nacional, a los gobiernos subnacionales... es una reforma política que busca alterar significativamente la redistribución del poder en el país... mediante la apertura a espacios de toma de decisiones, acceso a información pública y establecimiento de mecanismos de control de la gestión pública.» (Grupo Propuesta, 2004, pág. 19)

### 5.3.1. Descentralización en América Latina y en el Perú

El inicio de la descentralización en los diferentes países de América Latina se debe a una causa en particular, la crisis presentada a comienzos de la década de los ochenta en la que los gobiernos centrales se ven imposibilitados para responder de manera eficiente a las crecientes demandas que la sociedad civil requería; es así que se decide aceptar la propuesta de trasladar gran parte de las responsabilidades a los gobiernos locales, proyecto presentado para reestructurar la economía a nivel mundial, donde se propone una redistribución del poder de gestión y financiero en busca de una mejor asignación de los recursos para una equidad social. Por esta razón, los países de América Latina comienzan a implementar una serie de reformas a nivel de políticas administrativas y presupuestarias, otorgando poder a los gobiernos locales, dando así inicio al proceso de descentralización, hecho que rompió con una fuerte tradición centralista proveniente desde épocas de la Independencia.

Pero la descentralización, especialmente en países en vía de desarrollo, como es el caso del Perú, no fue ni es un proceso sencillo, pues exige una serie de condiciones que, de no tomarse en cuenta, pueden hacer que el proceso se revierta y se llegue a una situación totalmente opuesta a la que se está buscando.

En teoría según Ruiz (2002), la descentralización mejora la equidad en la repartición de los recursos. Habiéndose presentado en América Latina problemas de regionalismos junto con el mal uso de los recursos por culpa de la mala descentralización.

En América Latina los procesos de descentralización tuvieron inicialmente avances muy significativos, sobre todo en equidad y participación. Pero los sistemas que distribuyen el poder no logran aún compensar brechas existentes para alcanzar una equidad social; por ejemplo, uno de los puntos aún débil en este proceso es la participación social, incluso la participación política.

Las mayores interrogantes recaen en la esperada contribución de la descentralización a la competitividad, pues no se está logrando contrarrestar una tendencia a la concentración. Aún no vemos evidencias de que la

descentralización política contribuya a una mayor eficiencia; sin embargo, existen serios indicios de malos manejos en los presupuestos destinados.

Hasta el momento, podemos concluir diciendo que los sistemas de redistribución territorial implementados en América Latina, junto con la descentralización política han implicado importantes avances en términos de equidad territorial y social, pero no alcanzan a compensar desigualdades territoriales y sociales.

#### 5.3.1.1. Descentralización en América Latina

Se dice comúnmente que una organización centraliza todos sus procesos cuando el poder de decisión se centra en una sola área o persona, caso contrario se denomina que la organización es descentralizada, pues el poder de decisión es compartido por uno o por varias áreas. Para muchos autores la idea de descentralización está estrechamente ligada a la creación de varias entidades territoriales, ya sean estas regiones, distritos, etc. que comparten decisiones con la entidad principal, existiendo incluso una tendencia más exigente que une la descentralización con la autonomía local. De Puelles (1986) manifiesta que no basta con que existan entidades representantes del Estado compartiendo la toma de decisiones, sino se debe contar brindar los poderes en su totalidad a las comunidades territoriales.

Frente a este desafío, la descentralización nace no solo como una condición para profundizar la democracia y como una estrategia para enfrentar la crisis, sino como una forma de organización más adecuada que permitió implementar un nuevo paradigma donde los sectores privado y público se encontraban para unir esfuerzo y trabajar de manera articulada. Así se da la descentralización que permite superar un conjunto de desafíos que posibilitan el desarrollo del país.

Parece ser que la descentralización implementada de forma apropiada facilita la competitividad, pues solo a través de ella se posibilita la buena gestión en el aparato estatal, permitiendo el buen uso de los recursos económicos y financieros.

Por otro lado, la descentralización es la estrategia por excelencia para que el Estado cumpla las funciones que le corresponden en forma eficiente; pues, además de una mayor eficiencia fiscal, ella permite: una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, la descongestión de la administración pública y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control de gastos.

La descentralización no solo genera una buena gestión, sino también da lugar al cumplimiento de los objetivos sociales que hoy en día se buscan con prioridad para atender de forma eficiente las necesidades sociales. La descentralización política contribuye sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción. Esta última es además una condición indispensable para asegurar la eficiencia.

Evidentemente vemos que los procesos de descentralización de cada país son diferentes de acuerdo a su contexto histórico, por ejemplo, la centralización en los países de Brasil y Argentina de dio de menos a más en la parte administrativa, dichos países, siempre se mantuvieron territorialmente descentralizados. Estos países mostraron sus avances en el proceso de descentralización política principalmente porque ampliaron el ejercicio de competencias a los gobiernos locales, los cuales recuperaron sus poderes y sobre todo su autonomía en los sistemas fiscales.

Caso contrario vemos, en la mayoría de los demás países que la descentralización sobre todo territorial representó una novedad, donde los gobiernos regionales asumieron competencias que antes no las tenían. Además, se tuvo la necesidad a raíz del proceso de descentralización política la creación de gobiernos intermedios, como en los casos de los países de Colombia, Chile y Bolivia. Sin embargo, la tendencia general era descentralizar al menos hasta el nivel municipal, porque los poderes y competencias transferidas nunca llegaban a ser

ejercidas por las bases, manteniendo sobre todo el poder en las capitales del Estado.

#### 5.3.1.2. Antecedentes del proceso de descentralización en el Perú

El Perú tiene historia en el proceso de descentralización, pues vemos que desde su emancipación se vienen implementando aspectos en lo político, particularmente parlamentarios.

Según la historia, los primeros intentos de descentralización nacen con la República y se extienden hasta 1920.

Un aspecto que dio pie a una descentralización territorial fue la Constitución de 1979 donde se consagró la regionalización del país, dividiéndolo en siete grandes regiones, introduciendo el término región y reconociendo una autonomía económica y administrativa. En 1998, se promulga la Ley Marco de Descentralización, cuyo objetivo fue restablecer la organización territorial intentando nuevamente la construcción de un nuevo proceso de descentralización.

En el año 2002, se inicia un nuevo intento formal de descentralización teniendo como punto de partida una reforma de la Constitución Política de 1993. La ley N° 27680 estableció los ajustes constitucionales necesarios para posibilitar una reforma descentralista que otorgara verdadera autonomía a los grandes macrorregiones por crearse.

Las leyes de Bases de la Descentralización N° 27783 y Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, incluyen funciones que deben cumplir los gobiernos locales para implementar los programas y proyectos de distinta índole, proyectos que deben pasar por un sistema de acreditación y mecanismos de verificación que certifiquen la capacidad de gestión con los que cuentan los gobiernos regionales y locales como su ejecución.

### 5.3.1.3. Análisis de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783

La Ley de Bases de la Descentralización, promulgada en julio de 2002, permite conocer el marco jurídico en el cual debe darse el proceso de descentralización. Esta ley menciona claramente qué funciones debe asumir cada nivel de gobierno y sobre todo qué responsabilidades deben cumplir. Se contemplan también los principios, competencias, etc. permitiendo que la transferencia de funciones, sobre todo las administrativas, estén bien detalladas, evitando un entendimiento distorsionado.

Dicha ley de bases en su título 1, artículo 2, menciona: «La presente Ley establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de la descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales, locales y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles».

Es importante conocer que a partir de la presente ley se inició toda la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales, permitiendo tener claridad respecto a cuáles son las responsabilidades que deben cumplir cada uno de los niveles de gobierno.

Podemos encontrar también los principios generales como son:

- a. La ley es permanente, constituye una política permanente de Estado de forma obligatoria.
- b. Es dinámica, puesto que es un proceso constante y sobre todo continuo.
- c. Es reversible, garantizando logros a largo plazo.
- d. Es democrática, permite la participación de los ciudadanos, promoviendo la igualdad de oportunidades.

- e. Es integral, trabaja de forma conjunta con todas las áreas del Estado.
- f. Es subsidiaria, atendiendo de forma más cercana las necesidades y requerimientos de los ciudadanos.
- g. Es gradual, la descentralización debe darse por etapas, brindando un acompañamiento para que las funciones queden claras y sobre todo bien implementadas.

#### 5.4. Gestión municipal

Cada gestión municipal iniciada se desarrolla objetivamente sobre la base de la calidad y suficiencia de recursos que se tiene para operar y lograr metas y objetivos propuestos. Estos recursos no sólo se limitan a la capacidad presupuestal y financiera, la calidad de los planes, programas, proyectos, actividades, recursos logísticos y humanos, los recursos normativos, sino que es de suma importancia agregar el carácter político e ideológico en la toma de decisiones fundamentales, estos se denotan el rumbo y resultados de la gestión.

Por otro lado, las municipalidades, provinciales o distritales, como órganos básicos de la descentralización, pueden crear organismos descentralizados para el mejor cumplimiento de sus competencias. La transferencia de funciones a estos organismos puede asumir diferentes formas: para la ejecución de un proyecto especial de vivienda, transporte, salud, etc.; para el cumplimiento de determinadas competencias especializadas como el Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima<sup>6</sup>.

La descentralización debe adecuarse a cada región o municipio. Por lo tanto, debe ser flexible para llevarse a cabo de manera selectiva y gradual y al mismo tiempo debe proveer de las herramientas necesarias a los gobiernos subnacionales. La descentralización y desconcentración son complementarios en concordancia con los criterios territorial y gubernamental de organización del Estado peruano, que establece según el criterio territorial el Perú es uno e indivisible y su territorio se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada, así como

---

[<sup>6</sup>] ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA; *Manual de gestión municipal*, Lima, 1999.

de acuerdo al criterio gubernamental el gobierno peruano es unitario, representativo y descentralizado, siendo sus niveles gubernamentales el gobierno central, gobierno regional y gobiernos locales (provincial, distrital y delegado, este último creado por la municipalidad provincial, con conocimiento de la municipalidad distrital, en pueblos, centros poblados, caseríos o comunidades campesinas y nativas que reúnan determinados elementos).

#### 5.5. Ley Orgánica de Municipalidades

La vigente Ley Orgánica de Municipalidades tiene su origen en la Constitución de 1993 y su modificatorias. Establece normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades; la relación entre ellas y con las demás organizaciones del Estado y las privadas; asimismo, sobre los mecanismos de participación ciudadana y los regímenes especiales de las municipalidades.

La norma reguladora de desarrollo constitucional de los gobiernos locales corresponde a una ley orgánica. De acuerdo con el precepto constitucional, esta ley se tramita como cualquier otra ley, pero para su aprobación o modificación se requiere de la mitad más uno del número legal de los miembros del Congreso. Este procedimiento especial lo convierte en una norma de mayor jerarquía que una ley ordinaria, decreto legislativo o decreto ley.

## 6. HIPOTESIS

Si la actual Ley Orgánica de Municipalidades es reformada tomando en cuenta diversos criterios como la diversidad preexistente, el proceso de descentralización, el rol de la inversión privada, el compromiso medio ambiental y otros, se podrá promover una institución municipal eficiente.

## 7. VARIABLES

### 7.1 Variable independiente

La reforma de la actual Ley Orgánica de Municipalidades tomando en cuenta la diversidad preexistente de cada localidad constituye una de las principales fuentes de enriquecimiento de las políticas, de los modelos de gestión, de las normas y de los reglamentos.

7.2 Variable dependiente

Promover una institución municipal más eficiente.

**8. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN**

Sobre la adopción de un método de investigación respecto a sistemas y modelos políticos debe tomarse en cuenta dos aspectos: uno *descriptivo* y otro *prescriptivo*. En su función *descriptiva* el estudio de la norma municipal se resuelve en una tipología o en una clasificación de diversos cuerpos normativos, es decir, como se presentan en la experiencia histórica. Mientras que, en su función *prescriptiva*, el investigador no solo conoce fielmente la esencia de contenido de su objeto de estudio, sino emite un juicio de valor aspirando a modificarla con el objeto de hacerla útil y dinámica para la sociedad.

El tema a desarrollar se encuentra dentro del ámbito del Derecho Constitucional y el Derecho Municipal, específicamente dentro de las teorías del Estado y la administración pública. Lo que se pretende no es solamente un investigación histórico o descriptivo, sino una investigación prescriptiva que lleve consigo en todo momento un juicio de valor sobre las categorías jurídico-sociales de los gobiernos locales en el Perú.

8.1 Población

Los gobiernos locales reconocidos en el país.

8.2 Universo y muestra

8.2.1. Universo

La población de la investigación lo constituyen todas las leyes que de una manera u otra hayan estado o estén ligadas al desempeño de las municipalidades en el Perú. La estructura política, jurídica, social y económica de cada una estas leyes son abordadas con objetividad, a fin de establecer un juicio de valor que demuestre la inoperancia de las mismas.

8.2.2. Muestra

La muestra de la investigación es la organización y estructura normativa de las municipalidades, diseñada a partir de lo prescrito en la Constitución Política de 1993. El gobierno municipal concebido en la Ley

Orgánica de Municipalidades es ampliamente estudiado y analizado a fin de construir conclusiones que confirmen la hipótesis principal de nuestra investigación.

### 8.3 Técnicas e instrumentos de recopilación de datos

#### 8.3.1. Análisis Documental

Mediante esta técnica se recurre a diversas fuentes preexistentes, sobre todo escritas y que nos proporcionan información retrospectiva, acerca de diversos puntos, para la temática de nuestra investigación. Para ello analizaremos la literatura municipal tanto nacional como extranjera. También utilizaremos algunos instrumentos como:

- » Fichaje de resúmenes del material de estudio.
- » Apuntes obtenidos de revistas, periódicos, etc.
- » Internet para obtener mayor información sobre el tema.

## 9. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

TIEMPO ACTIVIDADES	MESES											
	SEMANAS											
	s 1	s 2	s 3	s 4	s 5	s 6	s 7	s 8	s 9	s 10	s 11	s 12
Fase de planeamiento	X											
Revisión bibliográfica		X										
Elaboración del proyecto			X									
Presentación del proyecto				X								
Fase de ejecución					X							
Registro de datos						X						
Análisis estadístico							X					
Interpretación de datos								X				
Fase de comunicación									X			
Elaboración del informe										X		
Presentación del informe												X

# **TITULO SEGUNDO**

## **DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN**



## CAPÍTULO I

### EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA

---

#### 1. BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO

Para Francisco Faya Viasca<sup>7</sup> «el municipio no fue ni ha sido un producto lógico, ni mucho menos el ensayo de especulaciones abstractas en torno a la construcción de principios dogmáticos para la formación de esta institución. Fundamentalmente, el municipio es un producto histórico». Su existencia más básica se remonta a los inicios mismos de la humanidad, producto de la necesidad de encontrar un medio de convivencia social.

Conforme los núcleos familiares se agrandaban, con ellas también sus necesidades, y los medios y recursos obtenidos en comunidad deben ser distribuidos ordenadamente, así fueron formados los denominados municipios. Su desarrollo nos ha llevado a distintas partes del mundo modificándose según los territorios, gobiernos y momentos históricos.

El municipio no fue construido en base de planteamientos teóricas, su existencia está directamente relacionada a la característica social del hombre, este se relaciona, se une a otros, crea una familia, luego una comunidad, y finalmente cuando

---

[<sup>7</sup>] FAYA VIASCA, Francisco; *Visión histórica del Municipio como institución política*, México, 1997. Recuperado en julio 21 del 2018, de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM - Sitio Web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3027/8.pdf>

estás familias-comunidad se unen por necesidades semejantes, se crea una ciudad y con ella un municipio. El hombre no buscó directamente crear al municipio, este brotó como respuesta a la necesidad. El Municipio, permite a mayor amplitud tener la idea de una nación.

El municipio es un instituto particular, su funcionamiento depende de la geografía y el tiempo histórico en el que se encuentra. La importancia obtenida no solo se limita al Derecho Municipal, sus connotaciones jurídicas repercuten en el Derecho Constitucional y Administrativo. Esta importancia le permite disponer de acuerdo a su criterio en diversos campos dentro de su territorio, solo le responde a ley, aquella que le brinda autonomía.

Toribio Paz Soldán nos dice que «cuando la Nación se organiza para desenvolver sus actividades, cuando se canaliza por medio de reglas estables y de órganos dirigentes constituidos previamente, señalando la función de éstos y determinando también de manera estable las facultades, derechos y las prohibiciones que se impone a los miembros del grupo social, ha nacido el Estado, esto es, una entidad jurídica y obliga a hacer vida jurídica a los miembros de la Nación»<sup>8</sup>. Lo mismo ocurre con el municipio, este se organiza para desarrollarse amparado en reglas internas dirigidas por estamentos responsables, estas a su vez se conforman por sus respectivas autoridades, de ellas en el primer lugar de la pirámide se encuentra el alcalde.

Conocer qué lugar ocupa el municipio en la historia es importante debido al rol que desempeña en la sociedad y el Estado. Algunos estudiosos, ubican a Grecia como lugar de su nacimiento, sin embargo, debido a los datos históricos hallados, es Roma donde se erigió como municipio en sí mismo.

---

[<sup>8</sup>] PATRÓN FAURA, Pedro & PATRÓN BEDOYA, Pedro; *Derecho administrativo y administración pública en el Perú*, Editorial GRIJLEY, Lima, 1997.

## 2. EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA DEL PERÚ

### 2.1. El municipio en la era Incaica

Alejandro Salas<sup>9</sup> en su artículo denominado «El municipio en el Perú» afirma que «el municipio en el Perú se origina en las comunidades agrarias Ayllus, en virtud de dichas formas de organización comenzó a esbozarse la organización estatal. El sistema de organización entre otros, se basaba en agrupaciones de familias las cuales podían ser de 500 y hasta 1000 familias y así sucesivamente, las cuales, se encontraban a cargo de jefes o cabezas de familias. Dichas agrupaciones se dedicaron a la labranza, pastoreo y artesanía entre otras actividades que realizaban para atender a sus necesidades». Asimismo, destaca que «el Estado Inca se basó en la relación que existía entre los jefes locales y el monarca. Los diversos pueblos se encontraban diseminados en el territorio y tuvieron que vivir aferrados al localismo. Al crearse los caminos y gracias a la estadística se permitió un mayor control por parte del poder central. De este modo el Estado de los Incas se basó de un lado en el campesino como fundamento de la vida económica y del otro, en el funcionario y el guerrero como fundamento de la vida política. Los incas concibieron al Estado en su sentido de órgano divisor del trabajo, frente al cual tiene el individuo deberes ineludibles y exactos, pero del cual a su vez recibe beneficios y privilegios».

La forma de gobierno de los Incas fue teocrática, por lo que se afirmaba que la elección del gobernante era por mandato divino, generalmente a cargo del hijo más apto, escogido por el Inca. Otro de los cargos en esta época era el de «kuraka» o «kamachikup», para lo cual era necesario la mayoría de edad.

### 2.2. El municipio en el Virreinato del Perú

La llegada de los españoles y su accidentada residencia significó para esta parte del mundo el inicio de un largo proceso para asimilar (por la fuerza) sus usos y costumbres, entre ellas el manejo de sus ciudades.

La etapa de la Colonia, permitió establecer los Cabildos, una especie de ayuntamiento que permitía cumplir con sus funciones. Estos tenían corte español, sus autoridades las designaba el Virrey, y eventualmente el mismo Rey.

---

[<sup>9</sup>] SALAS ZEGARRA, Alejandro; *El Municipio en el Perú*. Lima 2013. Recuperado en agosto 17 de 2018, de la Universidad de Lima Sitio web: <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Athina/article/download/1162/1116>

La Real Cédula suscrita en Toledo el 4 de mayo de 1534, permitió al conquistador Francisco Pizarro, fundar en el Perú la ciudad de Lima, para luego designar su primer cabildo el 22 de enero de 1535. Con el nombramiento de alcaldes y regidores, las instituciones establecen las normas que permitan su adecuado funcionamiento. Los Cabildos que en su momento de esplendor llegaron a ser muy importantes, puesto que decidían en cuestiones de gobierno y la impartición de justicia, cayeron en desgracia institucional sobre todo a partir de la decisión de vender los cargos en lugar de la elección tradicional, por lo el Virreinato del Perú inició un proceso de reingeniería, asumiendo el sistema de Intendencias.

A comienzos del siglo XIX España fue invadida por las tropas napoleónicas y la monarquía borbónica fue desplazada. En la península los cabildos fueron los primeros en rebelarse contra el monarca usurpador hasta que finalmente lograron expulsarlo. Este proceso también repercutió en América, puesto que los cabildos locales repudiaron al invasor francés. La promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812 permitió refundar los municipios, y optaron una vez más, por la elección de las autoridades. El ánimo de la Revolución Francesa promovió las actividades políticas de quienes más tarde se convertirían en los precursores de la Independencia. Los Cabildos tuvieron como funciones:

- » Distribuir de solares entre los fundadores, iglesia, funcionarios y autoridades coloniales y para el propio Estado,
- » Establecimiento de los arbitrios locales y administración de los ingresos de la renta por servicios locales,
- » La seguridad y defensa de la ciudad,
- » Control de la calidad del servicio de salud,
- » Control de precios de los artículos de primera necesidad,

### 2.3. El municipio en la República

Las acciones patrióticas y los pronunciamientos libertarios en los años previos a la independencia se originaron en los cabildos. La independencia del Perú se decide formalmente no por la huida del virrey sino por una histórica sesión de cabildo en la ciudad, el 15 de julio de 1821, que vota por ella. Sólo después de conocido el

pronunciamiento de los pobladores representados en dicha sesión, el Libertador hizo su ingreso a la capital y juró la Independencia dos semanas después.

El período republicano no fue generoso con las municipalidades, aun cuando en casi todas las Constituciones, empezando por Estatuto Provisional del Protectorado de 1821, se hicieron referencias elogiosas a ellas. La historia demuestra que en el Siglo XIX perdieron atribuciones y autonomía a pesar de las Leyes Orgánicas promulgadas. Es decir, que en la medida que el Perú se modernizaba, se creaban nuevas instituciones y se hacía más eficaz la ocupación del territorio, el papel del municipio tendía a disminuir. El fuero edil fue suspendido por las reformas bolivarianas y posteriormente fue restablecido en la Constitución de 1828. Seis años, después se promulgó una nueva Constitución que persistió en la tendencia reductiva de las funciones municipales. En 1856, una vez más, se restableció en parte el fuero de los gobiernos locales. En la llamada República Aristocrática, entre 1825 y 1919, se reorganizó tímidamente la institución municipal. En 1892, se promulgó una Ley Orgánica, que increíblemente, se mantuvo vigente hasta 1984.

#### 2.4. El municipio en el siglo XX

En 1920 se suspendió la elección de los cargos municipales. Se decidió que el Ministerio de Gobierno, actualmente del Interior, nombrara a alcaldes y regidores. Tuvieron que pasar cuarenta y tres años para que en el primer gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1963), se volviera a elegir democráticamente a las autoridades locales. Posteriormente, durante el gobierno militar (1968 – 1980), se retornó a la designación de los alcaldes por decisión de la autoridad política («dedocracia»). Al recuperarse la democracia en 1980 se reinició la elección de alcaldes y regidores en el segundo gobierno del presidente Belaúnde Terry, al igual que en 1963, los gobiernos locales rurales tuvieron que pasar por tres etapas muy marcadas:

En la primera etapa, la gestión en los concejos dependía estrictamente de las haciendas hasta fines de la década del 60 del siglo XX; la prosperidad de los terratenientes provenía no sólo del dominio que ejercían sobre la tierra y los turnos de agua, sino también del control político que poseían sobre los gobiernos locales. Por eso, difícilmente los propietarios de las haciendas se dejaban disputar el gobierno local.

La segunda etapa, entre 1970 y 1980 con la Reforma Agraria, comprendió un vacío de poder local anteriormente ocupado por los hacendados, debido a la restricción que sufrieron elementales instituciones democráticas, tales como el derecho a elegir al gobernante, al parlamento y a los Concejos Municipales. Ayudó ese vacío de poder el tránsito hacia la consolidación de una nueva estructura productiva en reemplazo de la hacienda. Durante esa etapa, la reforma agraria fue creando nuevas condiciones que estimularon la vida política en cooperativas agrarias y comunidades campesinas. Pero durante este proceso el gobierno local en las áreas rurales quedó relativamente rezagado en la dinámica política local. Alcaldes nombrados desde Lima respondieron más bien al manejo del gobierno central y difícilmente se identificaban con las perspectivas y los problemas campesinos y locales.

La tercera etapa, se inicia en 1981 luego de la primera elección de alcaldes y regidores. Sin haciendas, el espacio político local fue otro, tal vez aún muy imperfecto, pero con un caudal electoral que brota del pueblo. Si bien se abrieron mecanismos de participación, la población rural no encontró del todo el nexo con el gobierno local. Fue con la Constitución Política de 1979 que se dio un salto cualitativo respecto al tratamiento de las municipalidades ya que, aparte de considerarlas como órganos de Gobierno Local con autonomía económica y administrativa, señaló que la administración municipal se ejerce por los concejos municipales, que los alcaldes y regidores son elegidos mediante sufragio directo de los vecinos, estableció claramente las competencias municipales haciendo mención de las rentas y bienes municipales con la facultad de administrarlos, promovió la participación de los vecinos en el desarrollo comunal y estableció un régimen especial para la ciudad capital de la república.

El año 1981 se promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades – Decreto Legislativo N° 051, desarrollando los mecanismos que la Constitución de 1979 establecía; reafirmó la autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia motivando la descentralización y modernización. Su vigencia fue breve y recibió muchas críticas por cuanto fortalecía la administración gerencial en desmedro de la institución municipal como gobierno local.

En 1984, se promulgó una nueva Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 23853 que fue objeto de numerosas modificaciones posteriores. Puso énfasis en el

aspecto político del municipio, en la capacidad gubernativa y en sus peculiares intereses y atribuciones arremetiendo contra el centralismo del Estado; permitió la participación democrática del pueblo no sólo mediante la elección de sus autoridades sino también mediante la institucionalización de la participación ciudadana.

### 3. EL MUNICIPIO EN LAS ANTIGUAS CIVILIZACIONES

#### 3.1 El municipio en la Grecia antigua

Muchos autores señalan que el municipio se creó antes aún que la época griega, es así que configuran la idea del Municipio Primitivo. Para Moisés Ochoa Campos «hablamos del municipio primitivo, al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias. Generalmente, acontece en el estadio del clan totémico en que los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad. Como casos de organización local fincada en clanes, tenemos el calpulli azteca, el uji japonés y el mishpacha del antiguo Israel»<sup>10</sup>.

«En la antigua Grecia al principio se encontraban fusionados Estado y Municipio, de tal manera que durante un buen tiempo no podemos hablar de niveles de gobierno diferentes y las pequeñas ciudades de entonces eran tanto un Estado como un Municipio, siendo esto explicable por el escaso ámbito territorial dentro del cual y por esos tiempos, 600 años A.C. se ejercitaba el instrumento de gobierno»<sup>11</sup>. Pero por la distancia entre estos Municipios considerados Estados, hacían que constantemente existan conflictos bélicos, todos por mantener y/o acrecentar el poder de sus soberanos, ya sea instaurando nuevos tributos, apropiándose de esclavos, o haciendo expropiar para ellos, grandes extensiones de terrenos, lo mismo que generaba envidia entre los monarcas, y así se iniciaban años de guerra; esto se tradujo con el tiempo, de los gobernantes se decidieran mejor unirse, ya cansados de tanta tragedia, y crearan una sola nación que en la actualidad es la nación Griega.

Esto de crear Ciudad-Estado en la época griega, ha generado muchas controversias en los estudiosos especializados en temas municipales, porque no se puede determinar claramente si es que en la época griega se conoció la figura jurídica

[<sup>10</sup>] OCHOA CAMPOS, Moisés; *La reforma municipal*, Tercera edición ampliada y actualizada, Porrúa S.A., México, 1979.

[<sup>11</sup>] PURIZAGA CASTRO, Walter; *El Municipio a través de la historia*, Universidad Alas Peruanas. Lima. Recuperado en agosto, 23 de 2018, de <https://tiptiktak.com/el-municipio-a-traves-de-la-historia-sergio.html>

del municipio y cual fue verdaderamente su sentido jurídico, o en su defecto cual fue primero el Estado o el Municipio. «Kelsen expresa este concepto con claridad meridiana: «Si la comunidad parcial hoy existente como Municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el Municipio, es decir, el Municipio habría sido Estado». Por este motivo, las ciudades–estados que florecieron en la Grecia clásica y en la Europa del Renacimiento, no son municipios, aunque contengan materia municipal»<sup>12</sup>.

En conclusión, podríamos decir que lo que apareció en la Grecia antigua no tiene nada que ver con la creación del Municipio, así como lo conocemos hoy en día, pero si podríamos señalar que el municipio como tal pertenece al Estado y en la época griega fue el propio Municipio-Estado, que están plenamente unidos en un solo órgano, que condujo por mucho tiempo a los hombres griegos. Pero cabe recalcar también que «la nota esencial de la Ciudad-Estado de Grecia, es que en ella no hubo una diferencia precisa entre lo que hoy se denomina lo político (perteneciente al estado) y lo municipal. La organización griega más parecida al municipio fue la llamada «demos», especie de ayuntamiento dirigido por un funcionario denominado «demarca» y por una asamblea deliberante formada por todos los ciudadanos. Cada «demo» formulaba y aprobaba su presupuesto, tenía dominio sobre sus bienes y celebraba sus fiestas»<sup>13</sup>.

### 3.2 El municipio en la Roma antigua

Durante la época romana, se llevó a cabo un conjunto de conquistas territoriales, que hicieron que Roma se volviera un Imperio. Por todo el continente europeo, desde lo que hoy es España hasta Turquía, el norte de África, parte de Asia y del medio oriente, las legiones romanas anexaban nuevos territorios, nuevas riquezas, nuevos esclavos; por lo que se les hizo indispensable crear una forma de gobernar todo este vasto territorio. Por eso, está confirmado de que «en nuestro

---

[<sup>12</sup>] ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA; Tomo XIX, MND-MUSE, Editorial Bibliográfica Argentina, 1964, pág. 961.

[<sup>13</sup>] SANTA MARÍA CALDERÓN, Luis & MÁLLAP RIVERA, Jhonny; *Legislación municipal comentada*, Editora Normas Legales SAC., Trujillo, 2004, pág. 21.

mundo occidental, el municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansión de Roma. Las ciudades conquistadas se incorporaban al Estado romano, pero sus habitantes carecían de derechos políticos, (*civitas sine suffragio*), aunque debían pagar un tributo que recibía el nombre de *municipia*, de *manus* (carga). La ciudad constituía un *municipium*, que era un sujeto de derecho privado, origen de la persona jurídica, con facultad de adquirir bienes y contraer obligaciones»<sup>14</sup>.

Era definido como municipio antiguo, «en la época romana, la ciudad principal y libre que se regía por sus propias leyes; cuyos vecinos podían obtener y gozar de los derechos y privilegios de la misma Roma»<sup>15</sup>. No obstante, ello, se puede considerar además que antiguamente «en Roma había surgido el Municipio con las siguientes características: 1) Una personalidad propia, la *Civitas*, pero sujeta al *Imperium*; 2) Un núcleo en relación con ese poder dominador –*Imperium*– que luego ha pasado a ser, dentro su calidad de poder soberano, el Estado Nacional; 3) Asentado en un territorio determinado; 4) Manifestación de la voluntad popular en una asamblea general; 5) Un cuerpo deliberante –*curia*– con sus magistrados; 6) Un culto común»<sup>16</sup>.

No obstante, ello, en la época romana existieron grandes filósofos que aportaron con sus ideas a desarrollar las leyes romanas y forjar una convivencia vecinal adecuada al desarrollo personal y social en los municipios. Por tal motivo es importante acotar el aporte que realiza un gran pensador y filósofo de la época; Cicerón. Para este pensador «el municipio era en Roma [una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana]. Su implicación jurídico-política, como puede advertirse, no coincide cabalmente con la acepción etimológica de la palabra, que proviene de la conjunción *munus* –oficio– y *capere* –tomar–. Conforme al concepto romano de municipio, este calificativo se adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conservando, sin embargo,

[<sup>14</sup>] ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA; ob. cit., p. 962.

[<sup>15</sup>] CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; *Diccionario jurídico elemental*, Editores Cultural Cuzco S.A., Lima, 1989, pág. 208.

[<sup>16</sup>] OCHOA CAMPOS, Moisés; ob. cit., p. 27.

una cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales»<sup>17</sup>.

«Hay que destacar por su trascendencia, el valioso e importante aporte de Roma al mundo referente al régimen municipal y al término o denominación de municipal y al término o denominación de Municipio que viene de municipium. Dentro del proceso de la evolución histórica del Municipio, se ha fijado el año 387 A.C. y a la ciudad de Tusculum, Roma, como el periodo y el lugar donde surge el Municipio como organización político-administrativo y como nivel diferenciado de gobierno»<sup>18</sup>.

### 3.3 El municipio en la época contemporánea

Como hemos visto con el recurrir del tiempo el municipio, como todo hecho y creación humana ha ido evolucionando, de modo que se puede señalar que «en la actualidad, la primera y menor de las corporaciones de Derecho Público, integrada por las autoridades (o ayuntamiento) y habitantes de un término jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto radio rural, con algunos núcleos poblados o casas dispersas. En las grandes urbes, no existe descampado; en ciertas regiones poco hospitalarias, no hay verdadero centro edificado. El ayuntamiento, compuesto por el alcalde y los concejales; en otros sitios o épocas llamados corregidor o intendente, y regidores o ediles. El término jurisdiccional que comprende el municipio o que administra su ayuntamiento»<sup>19</sup>.

«El Municipio como célula básica del Estado cumplirá su rol si garantiza la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural, permitiendo su actuación cerca de los poderes públicos en la solución de los problemas de interés local y sectorial, o permitiendo la intervención de los ciudadanos en la toma

---

[<sup>17</sup>] BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*, 15ava, Porrúa S.A., México, 2002.

[<sup>18</sup>] PURIZACA CASTRO, Walter; ob, cit.

[<sup>19</sup>] CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; ob, cit., p. 208.

de decisiones»<sup>20</sup>. «Por ello, para nosotros el Municipio es una forma sociopolítica. Es por excelencia, la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria»<sup>21</sup>.

#### 4. ORIGEN DE LA MUNICIPALIDAD

Los estudiosos establecen que sólo existen 02 corrientes o modelos teóricos que sustentan el origen del municipio, estos son: el modelo clásico-aristotélico y el modelo contractualista o ius-naturalista.

##### 4.1 El modelo Clásico o Aristotélico

«El modelo clásico parte de una concepción histórico-sociológica del estado, cuyo origen se ubica en la polis o ciudad, a partir de la cual en una suerte de evolución natural se va pasando por diferentes etapas -de las más primitivas a las más evolucionadas- hasta llegar a la sociedad más perfecta que es el estado. La familia es presentada como la primera forma de sociedad natural, como la célula básica del estado, y los individuos aparecen -desde el origen- integrados en sociedad a través de lazos orgánicos. Esta concepción plantea como fundamento del poder político el derecho natural. El estado sería la desembocadura natural y -en consecuencia- necesaria de la asociación de familias, aldeas y ciudades. De manera que el principio de legitimación de la sociedad política es el estado de necesidad o la misma naturaleza social del hombre»<sup>22</sup>.

##### 4.2 El modelo Contractualista o Iusnaturalista

«Esta escuela gozó de gran predicamento en nuestro continente como consecuencia de la difusión de la obra de Tocqueville, la democracia en América, donde decía al estudiar las instituciones municipales de Norteamérica a principios del

[<sup>20</sup>] PATRÓN FAURA, Pedro & PATRÓN BEDOYA, Pedro; ob. cit., p. 67.

[<sup>21</sup>] OCHOA CAMPOS, Moisés; ob. cit., p. 22.

[<sup>22</sup>] TERNAVASIO, Marcela; *Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo. La cuestión municipal en Argentina entre 1850 y 1920*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1982, pág. 2. Recuperado en julio 26 de 2018, de: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ternavasio.pdf>

siglo pasado: «Ésta (la comuna) es la única asociación que existe también en la naturaleza, que donde quiera que se encuentren hombres reunidos se forma por sí misma una comuna», y agregaba, condensando el concepto: «El hombre forma los reinos y establece las repúblicas; la comuna parece surgir de Dios»<sup>23</sup>.

«El modelo ius-naturalista -cuyo primer exponente es Hobbes en el siglo XVII- intenta romper con el modelo clásico vigente durante toda la edad media, dando lugar a una nueva teoría del estado en la que se inscriben diferentes pensadores de las más variadas ideologías. Así Hobbes inicia la reformulación de dicho modelo desde una perspectiva netamente conservadora, posteriormente Locke lo retoma representando a uno de los principales exponentes del liberalismo político y más tarde Rousseau desde una óptica que algunos autores denominan democrática o revolucionaria. El principio de unificación de pensadores tan diversos radica en la utilización de un método racional y demostrativo, y en la construcción de un modelo lógico en donde el origen del estado ya no es la familia ni la *polis*, sino un pacto concertado entre individuos libres e iguales. Esta concepción racionalista del origen del estado plantea que éste se funda en la concertación de un contrato, oponiéndose a un estado de naturaleza donde sólo se encuentran los individuos aislados con ciertos derechos innatos. Lo único natural son estos derechos individuales que, a través del contrato, el estado se compromete a garantizar y proteger. No existe ningún derecho natural que fundamente el origen del estado, sino que éste será un producto artificial, lógico y racional donde su principio de legitimidad radica en el consenso. Esta es una concepción esencialmente legalista que acompaña históricamente el nacimiento del estado moderno. El estado de derecho establece la supremacía de la ley por encima del derecho consuetudinario sustentado por el poder tradicional»<sup>24</sup>.

## 5. NATURALEZA DEL MUNICIPIO

La naturaleza del municipio es el sustento en la que se cimienta el municipio, es la condición y especificación de la institución municipal. Es de suma importancia su implicancia no sólo por su interés teórico vale decir por la curiosidad intelectual

---

[<sup>23</sup>] ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA; ob. cit., p. 962.

[<sup>24</sup>] TERNAVASIO, Marcela; ob. cit., transcripción de (1) BOBBIO, Norberto; *Estudios de Historia de la Filosofía: de Hobbes a Gramsci*, Editorial Debate, Madrid, 1985, caps. 1 y 2, & BOBBIO, Norberto & BOVERO, Michelangelo; *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

que lleva a resolverlo, sino por la proyección práctica que deriva del tipo de solución que se adopte en orden a la estructura y a las actividades de las instituciones municipales. Cabe señalar, además que, al hablar de la naturaleza del municipio, estamos hablando de diversas corrientes filosóficas y sociológicas que pretenden definirla de diversa forma, dentro de estas las más importantes están la Escuela Iusnaturalista y la Escuela Legalista.

El iusnaturalismo responde afirmativamente a la primera parte de la pregunta; el legalismo a la segunda. Existen además posiciones intermedias. Según la tesis primeramente citada, la autonomía del municipio y todo el derecho municipal se sustentan en el carácter de la comuna como institución independiente de la voluntad del Estado<sup>25</sup>; de acuerdo con la otra doctrina, el municipio «no es más que un órgano, una parte del Estado, y no existe sino en virtud de una delegación estatal»<sup>26 27</sup>.

La magnitud de este debate se traduce en la sustentación teórica de los dos puntos de vista y extremos y sus posturas legislativas. El pensador del siglo XIX Tocqueville exaltó el valor del iusnaturalismo al expresarse con las siguientes palabras: «La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes. Es el hombre el que hace los reinos y crea las repúblicas, la comuna parece salir directamente de las manos de Dios».

[<sup>25</sup>] Cuando decimos que el municipio se sustenta en el carácter de la comuna como institución independiente de la voluntad estatal, manifestamos que el municipio bien podría existir sencillamente como el grupo de personas de características muy comunes en un mismo territorio, con antecedentes históricos casi iguales. Por ende, todo el derecho municipal sencillamente es la propia legislación de la comuna, independiente de lo que el Estado plasme. En otras palabras, las comunas surgieron antes que el Estado y por eso este no interviene.

[<sup>26</sup>] Cuando manifestamos que el municipio sólo existe en virtud de una delegación estatal, pretendemos explicar que el Estado controla y legisla desde su origen al municipio. Podríamos decir que esta postura sustenta que las comunas surgen después del Estado.

[<sup>27</sup>] KELSEN, Hans; «*Teoría general del derecho y del Estado*», traducido por: GARCÍA, E. Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones, México D.F., 1995, pág. 242.

Al propugnar la tesis opuesta, un moderno municipalista escribe: «no es necesario recurrir a ficciones para inferir la competencia de los municipios, ni para buscarles una voluntad distinta de la voluntad de las personas naturales, de los seres humanos que los componen y que son los únicos capaces de querer».

#### 5.1. Escuela Iusnaturalista

La escuela jusnaturalista reconoce los postulados de la doctrina del derecho natural de larga y fecunda tradición en Occidente. Los postulados vertebrales han sido sintetizados por Albi en estos tres: 1) el Municipio es una sociedad natural, anterior al Estado, que debe ser necesariamente reconocida por éste «donde quiera que exista», 2) las relaciones de vecindad constituyen la base natural del Municipio y determinan la forma de convivencia social, 3) el carácter natural «produce, como consecuencia indeclinable, que el grupo social a que nos referimos posea una peculiar personalidad, una vida propia, un derecho natural al autogobierno, a la «autonomía», en una esfera de la vida humana total»<sup>28</sup>.

El pensador del siglo pasado, Ahrens, discípulo de Krause, que tanta influencia tuvo en España e Hispanoamérica, define el Municipio como «el segundo grado de las sociedades que abarcan todos los aspectos de la vida humana. No es una mera circunscripción territorial para un fin político; es, por el contrario – agrega – una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida»<sup>29</sup>.

Han seguido esta inspiración notables tratadistas desde fines de la pasada centuria a nuestros días. Azcárate, señalaba en 1891, que los «municipios no son asociantes que surgen al conjuro de los individuos o de los gobiernos, sino personas sociales, naturales y necesarias, cuya existencia tienen que reconocer gobiernos e individuos».

El jurista García Oviedo afirma que el Municipio «es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los de sus componentes, ya sean familias o individuos».

[<sup>28</sup>] ALBI, Fernando; *La crisis del municipalismo*, España: Instituto de Estudios de Administración Local, España, 1966, pág. 142.

[<sup>29</sup>] AHRENS, Enrique; *Curso de derecho natural o filosofía del derecho*, traducida por RODRÍGUEZ, Pedro & DE ASENSI, Ricardo; Tercera edición española, Librería Extranjera y Nacional, Científica y Literaria, Madrid, 1873, pág. 507.

El jurista Giner afirma que el Municipio no es una delegación del Estado Nacional ni la consecuencia de un contrato entre varias familias. Simplemente, el Municipio se forma mediante la atracción que, como un centro ideal de fuerza, ejerce sobre un cierto de familias, las cuales se agrupan gradualmente en torno de ese centro común, y se constituyen en órganos y representantes suyos.

Existen objeciones dirigidas contra la corriente jusnaturalista, que básicamente surgen de la confusión entre la base natural y la regulación jurídica del municipio. La primera es independiente del Estado, la segunda se incorpora dentro del Derecho.

En buen castellano, la tesis jusnaturalista afirma que el Municipio es una sociedad natural y espontánea; que se sustenta en las relaciones de vecindad que existen entre sus integrantes; que persigue fines propios, y que su gobierno se orienta a la satisfacción de las necesidades que le son peculiares.

Cuando en una agrupación espontánea y natural de personas se impone la imprescindible necesidad de una organización administrativa, jurídica y política, y ésta es reconocida por el Estado, mas no creada por éste, se produce entonces el fenómeno sociopolítico tomando las bases de la sociedad natural llamada Municipio, para formar un gobierno local. El Municipio, en razón de su gobierno y administración, es, pues, la organización político-administrativa de la sociedad local<sup>30</sup>.

A modo de resumen:

Para la Escuela Jusnaturalista, el municipio surge de la agrupación natural y espontánea, sustentada en las relaciones de vecindad y las necesidades derivadas de estas. Sin embargo, el Estado reconoce estas últimas, mas no es de su competencia crearlas. Lo único necesario para que exista el municipio, es que personas de características comunes, que viven en vecindad, en un mismo territorio, se agrupen y formen su ordenamiento jurídico.

---

[<sup>30</sup>] CARMONA ROMAY, Adriano; *Ofensa y defensa de la escuela sociológica del Municipio*, Revista de la Facultad de Derecho, Año II N° 4, Maracaibo Venezuela, 1962, págs. 57 y 58.

## 5.2. Escuela Legalista

Kelsen, el más connotado representante contemporáneo de la Escuela Legalista, sostiene que el Municipio se halla subsumido dentro de la totalidad del orden jurídico y que no existe «sino en virtud de una delegación estatal».

Kelsen pretende dos proposiciones: la ilegitimidad de la antítesis entre la administración autónoma y la administración estatal y la carencia de personalidad jurídica por parte de los llamados cuerpos autónomos.

Afirma el autor de «Teoría pura del Derecho» que la doctrina dominante sobre la autonomía, separa dos órdenes distintos: la administración estatal y la administración autónoma, que es colocada al margen del Estado. Pero sucede que «en gran número de casos, el Estado se limita a ordenar una materia administrativa mediante una ley, dejando la ejecución de la misma a cargo de una corporación autónoma». Kelsen expresa que a esta actividad se le denomina autonomía y a los órganos encargados de ejercerla «cuerpos autónomos».

El error principal de Hans Kelsen radica en la confusión del municipio como realidad natural, con la regulación jurídica del municipio. Las normas que constituyen el derecho municipal objetivo no son la institución municipal en sí.

En conclusión, la postura legalista nos manifiesta que el Municipio no puede existir si es que el Estado no reconoce su existencia, que la sencilla agrupación espontánea no constituye municipio, lo único que es necesario, es que el Estado cree ese ordenamiento en forma de gobierno local.

A modo de resumen:

Para la Escuela Legalista, el municipio surge mediante la creación de necesidades impuestas por el Estado a determinado grupo de personas de comunes características, pero sólo puede concebirse siempre que exista una regulación jurídica y una institución municipal.

## CAPÍTULO II

### EL MUNICIPIO EN EL ESTADO PERUANO

---

#### 1. ¿QUÉ ES LA MUNICIPALIDAD?

Las municipalidades son entes creados por ley, la misma que tienen personería jurídica y son regulados por el derecho público. En el Perú conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, la municipalidad se conceptualiza como el gobierno local, señalando que son: «Entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización».

En tal sentido la municipalidad, es una subdivisión territorial y organismo creado por el Estado, con la finalidad de que los que manejan el aparato estatal, se encuentren más cerca a la población, brindando los servicios públicos eficientemente, haciendo que la comunión Estado-Población, sea más cercana, más personal, con énfasis primordial en la satisfacción de los requerimientos que la sociedad prevé, en el espacio geográfico que conforma al municipio.

De igual modo es una forma de organización política del Estado, donde de un lado se dispersa en regiones, que dan origen al dividirse a las municipalidades provinciales, y esta a su vez a las municipalidades distritales, pero siempre

manteniendo la salvedad de que es un gobierno nacional unitario, un estado único, independiente de los otros países.

Entiéndase como entidad básica de igual modo al municipio, que es el núcleo principal de la organización del estado, es el inicio y el principio, la base, donde se cimienta la Administración Pública nacional. Es en consecuencia parte del territorio peruano, cuyo ámbito geográfico abarca población, y sobre todo es base geopolítica de la Nación, donde por su naturaleza jurídica se configuran organización, población, territorio y gobierno local. Tienen consecuentemente personería jurídica y son promotores del desarrollo local de su jurisdicción.

Podemos señalar que la organización a que nos referimos, se connota al hecho de que todo gobierno local deberá ser administrado como una organización, donde participan los alcaldes y regidores, los funcionarios y los servidores públicos, con fines, objetivos, metas y sobre todo haciendo uso de una administración pública a través de un proceso gerencial, donde los actores de la conducción municipal, cuenten con conocimientos técnicos y profesionales, aunque no muy profundos en todos los temas de la administración pública, pero si los suficientes para manipular y sostener a los municipios con las herramientas que otorga los conocimientos de administración de empresas, economía, contabilidad, entre otros.

En consecuencia, debemos mencionar que el municipio, denominado en nuestra legislación gobierno local, es la entidad más cercana al individuo, al ciudadano común, por lo que resulta indispensable que estos deban conocer sus problemas, y planear soluciones que permitan encaminar las acciones del gobierno local para satisfacer las necesidades de la comunidad. Así, hacer que se desarrolle la comunidad, para propiciar las condiciones para la transformación de la vida de los ciudadanos de la manera más rápida, dentro de una eficiente planeación y programación para el logro de los objetivos deseados. Entiéndase en consecuencia por «Gobierno al conjunto de órganos encargados del ejercicio del poder público. Conjunto de instituciones o de individuos que están por encima de los demás, o sea, que ocupan el vértice dentro de la estructura jerárquica total»<sup>31</sup>, pero que están al servicio de la población, porque son en fin los que pagan los sueldos a través de los impuestos para tal fin.

---

[<sup>31</sup>] GRAN DICCIONARIO JURÍDICO; Consejo Editorial A.F.A., Editores Importadores S.A., 2004, pág. 624.

Siendo consecuentemente el gobierno local parte de la estructura del gobierno central. Es decir que, al subdividirse la Nación Peruana en municipios, descentraliza el territorio en pequeños trozos de porción territorial, le otorga autonomía económica, política, administrativa, y el poder que recae en los funcionarios representantes de los ciudadanos del nivel local. Todo ello, dependiendo de cómo lo crea la Constitución Política del Perú, por eso cabe señalar que para en la carta magna de 1993, el territorio peruano se divide en regiones, departamentos, provincias, y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.

Esta división política a través de municipios es importante porque evita que exista la centralización y/o centralismo, que es lo que ha ido evitando el desarrollo del País. «El centralismo es el sistema de gobierno que concentra el poder a favor de un gobierno único, del nivel central. Supone la ausencia de entes descentralizados de gobierno. En la estructura del Estado centralista, el poder central, que se ejerce desde la Capital de la República, es el único nivel de decisión, dirección y control de la administración y de la actividad pública»<sup>32</sup>. En tal sentido es importante que en nuestro país se cimiente la necesidad de romper con este centralismo, haciendo que los municipios cada vez tengan mayores capacidades de autogobierno.

Existen diferentes criterios para definir al municipio, no obstante, ello, en el Perú, los legisladores a través de la propia ley N° 27972, definen al municipio como gobierno local. Por tal motivo conforme señala el título preliminar de la ley N° 27972 en el artículo I, «los gobierno locales son entidades básicas, porque es desde allí donde se cimienta la nación, son los municipio ejes fundamentales del desarrollo nacional y sobre todo son la base donde el Estado se aproxima a las necesidades de la población; de la organización territorial del Estado, porque es parte de este y depende de él para su funcionamiento y fortalecimiento, no se puede concebir un municipio como un Estado, sino más bien el municipio como parte integrante de este último; y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, porque es el vecindario parte importante del municipio, la misma que participa activamente en el desenvolvimiento de los proyectos de desarrollo municipal, y son los que se organizan para fiscalizar, proponer, y participar en la dirección, desarrollo, fiscalización y puesta

---

[<sup>32</sup>] TESIS DE PREGRADO; *Centralismo, descentralización y regionalización en el Perú*, Universidad Nacional San Luís Gonzaga, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1994.

en marcha de los trabajos comunales; que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; porque el trabajo que realiza el municipio tiene como único norte institucionalizar las actividades propias del municipio, respetando la ley, y sobre todo en comunión con las políticas de desarrollo, que el gobierno nacional y el gobierno regional prevén desarrollar con la participación de los municipios; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización, porque sin estos elementos no existiría el municipio, no tendría su razón de ser y aún más no podría mantener su autonomía.

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines».

Para Cabanellas municipio es, «Ayuntamiento. En algunas naciones de América, la casa consistorial»<sup>33</sup>. No obstante, ello, es importante consignar que la idea de ayuntamiento vino desde épocas de la colonia española, en consecuencia, para muchos países iberoamericanos, el municipio es un ayuntamiento, que por lo tanto lo señala en su definición el Dr. Cabanellas, «es la institución y es persona jurídica que en representación del municipio cumple función de gobierno y administración para promover la satisfacción de las necesidades básicas de los vecinos, su bienestar y desarrollo de la circunscripción»<sup>34</sup>.

Mientras que para el Diccionario Jurídico OMEBA, conceptualizando puntualmente al municipio señalando: «El municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de Derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.

Todo municipio, como todo Estado, cuenta con una población, un territorio, y una autoridad común a todos sus habitantes»<sup>35</sup>. En este punto, cabe establecer que esta definición conjuga tres elementos esenciales que crean, modifican, extinguen o

---

[<sup>33</sup>] CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; ob. cit., p. 208.

[<sup>34</sup>] CALDERÓN, Neyra; Instituto Peruano de Contabilidad e Informática (IPCI) Contabilidad.

[<sup>35</sup>] ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA; ob. cit., p. 961.

transforman a un municipio, estamos hablando de que los municipios están constituidos de población, territorio y autoridad común.

Ahora bien, qué papel juega el Estado con respecto al municipio, el estado en consecuencia se define como: «Sociedad jurídicamente organizada, capaz de imponer la autoridad de la ley en el interior y afirmar su personalidad y responsabilidad frente a los similares exteriores. Conjunto de los poderes públicos; acepción en que se asimila con gobierno, del cual se diferencia en cuanto éste constituye la encarnación personal de aquél, su órgano ejecutivo.

La representación política de la colectividad nacional, para oponerla a nación, en sentido estricto o conjunto de personas con comunes caracteres culturales, históricos y sociales regidos por las mismas leyes y un solo gobierno»<sup>36</sup>. Y es por así decirlo la comunión de comunas, la interrelación de municipios, la unión de las poblaciones municipales, las que crean al Estado.

Lógicamente al hablar del municipio como parte del Estado, debemos decir que estos se manejan, se conducen por personas, las cuales acertadamente los conocemos como funcionarios y servidores públicos, estas dos definiciones hacen prever los cargos que en los estamentos públicos existen, y sobre todo el trabajo que realizan estas personas para coadyuvar a mejorar los servicios prestados y mejorar de alguna manera las vidas de la población. En este punto cabe mencionar «como dice Bielsa: la realización o actuación de los fines del Estado no se concibe sin la actividad intelectual o física de personas que, en sentido lato, son sus agentes, es decir, funcionarios o empleados según el carácter jurídico de la actividad que realicen y según la naturaleza de la relación jurídica que los vincule con el Estado»<sup>37</sup>.

### 1.1 Importancia

Su importancia radica en que afronta tres dimensiones claves: a) reforma la estructura del Estado, introduciendo un nivel intermedio: el gobierno regional,

[<sup>36</sup>] CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; ob. cit., p. 121.

[<sup>37</sup>] BIELSA, Rafael; *La función pública*, De Palma, Buenos Aires, 1960.

dotado de autonomía política, económica y administrativa en el marco de la Constitución y la ley; b) abre oportunidades para emprender políticas de desarrollo regional que permitan un desarrollo equilibrado, armónico y sostenible; y, c) abre oportunidades para el fortalecimiento de la democracia por el carácter electivo de sus autoridades y por la introducción de mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión gubernamental»<sup>38</sup>.

## 1.2 Autonomía

Este criterio de autonomía municipal es de suma importancia para la consecución exitosa de un gobierno municipal, acorde con los requerimientos sociales que solicitan los pueblos dentro de una nación. Como ha de entenderse toda nación tiene soberanía nacional, mientras que los municipios sólo tienen autonomía, por lo que es necesario definir que es autonomía municipal, precisamente para encuadrar dos temas que por su naturaleza son distintas.

Se entiende que autonomía es «aquella facultad que posee una población para dirigir sin tutelaje extraño los intereses específicos de su vida interna, que puede expresarse en la creación de instituciones políticas propias para los espacios donde conviven. Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. Condición del individuo que de nadie depende bajo ciertos conceptos. Potestad que dentro del Estado pueden gozar los municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios»<sup>39</sup>.

«La doctrina ha determinado cuatro principios básicos que hacen a la autonomía municipal, ninguno de las cuales pueden ser suprimidos sin perjuicio de la integridad de dicho poder; estos son: a) elección de sus propias autoridades y potestad normativa para producir legislación municipal (autonomía política); b) organización

---

[<sup>38</sup>] CHIRINOS, Luis; *Descentralización: situación y perspectivas*, pág. 1. Recuperado en agosto, 12 de 2018 de la Web <http://palestra.pucp.edu.pe/?id=228>

[<sup>39</sup>] ZEGARRA GUZMÁN, Oscar; *Comentarios a la nueva Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972*, recogida de CHANAMÉ ORBE, Raúl del Diccionario de Derecho Constitucional, pág. 90.

de los servicios públicos locales y prestación de tales servicios (autonomía administrativa); c) creación de rentas e inversión de las mismas (autonomía financiera); y d) garantía de que sólo judicialmente podrán impugnarse las resoluciones y demás actos de sus autoridades realizadas en el ejercicio de sus funciones que a éstas le son propias (garantía judicial de la autonomía) »<sup>40</sup>.

Es importante determinar la existencia de estos requisitos esenciales para una verdadera autonomía municipal, no sin antes ser conscientes de que, en nuestro país, donde las capitales de las regiones tienen arraigado el centralismo económico, esto ha generado mucha dependencia en los municipios provinciales y distritales. En tal sentido es necesario implementar una verdadera autonomía municipal, donde se señalen los lineamientos primarios de la autonomía política, administrativa y, financiera, que permita el desarrollo municipal, donde se garantice judicialmente esta autonomía.

Lógicamente, siempre se deberá considerar que la autonomía municipal, está sujeta a la supervisión permanente de la población, las entidades públicas supervisoras y la sociedad civil organizada, que para tal fin existen, como son: La Contraloría General de la República y las ONG'S (Organismos no Gubernamentales de Desarrollo). En tal sentido y como una verdadera descentralización, la autonomía municipal cobra por así decirlo importancia indiscutible, en tanto se transforma en el motor que impulsa, la generación de desarrollo en los municipios provinciales y distritales más alejados del país.

Las Municipalidades en el Perú tienen tres autonomías específicas: Autonomía Económica, Autonomía Política y Autonomía Administrativa. Pero que entendemos por autonomía, según manifiesta el Diccionario Anaya de la Lengua «es la capacidad para gobernarse por sí mismo; Independencia. Capacidad de una provincia o región para entender y manejar su sistema económico, político, administrativo, etc., sin injerencias del poder central»<sup>41</sup>.

[<sup>40</sup>] SANTA MARÍA CALDERÓN, Luis & MÁLLAP RIVERA, Jhonny; ob, cit., p. 32.

[<sup>41</sup>] DICCIONARIO ANAYA DE LA LENGUA; Ediciones Anaya S.A., Madrid España, 1980, pág. 83.

### 1.3 Elementos constitutivos del municipio

Se podría decir que, sin estos elementos, no existiría el municipio, en consecuencia, es de vital importancia de que se conozcan porque son partes constitutivas del municipio. Estos elementos esenciales son: población, territorio, y organización.

#### 1.3.1 Población

No viene ser más que las personas que habitan en la circunscripción de un Municipio. Conforme a las ideas doctrinales es la facultad del hombre de accionar o afectar un lugar para poblarlo, ya sea por fines prácticos o por fines comunes, con el objeto de convivir en armonía social.

Comprende pues a la población ser la característica fundamental del municipio, ya que caracteriza por su mayor densidad y por las relaciones de vecindad el eje fundamental del gobierno local. Es preciso señalar que todo municipio, como todo Estado, cuenta con una población, sin esta característica fundamental, no podría existir ninguna delimitación territorial definido como Estado o Municipio. Sin la existencia de lo vecinal, no se comprende al Municipio, por lo que la población está constituida por un conjunto de personas heterogéneas: económica y socialmente; pero que los une un mismo idioma, una misma religión, una misma actividad económica, entre otros aspectos sociológicos casi homogéneos, pero lógicamente con las salvedades correspondientes a un país democrático como es el Perú, donde existe diversas libertades, como la de idioma, de religión, etc.

Para Teresita Rendón Huerta Barrera: «El concepto de población no atiende a factores cualitativos que marquen diferencias en cuanto a raza, estatura, color, grado de instrucción, etcétera, sino al aspecto cuantitativo, o sea, el número de individuos que forman la agrupación comunal, que es quien asume los objetivos sociales, como el de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden y, en general, la defensa de los intereses colectivos»<sup>42</sup>.

---

[<sup>42</sup>] HUERTA BARRERA, Teresita; *Derecho municipal*, 2da edición, Porrúa S.A., México, 1998.

### 1.3.2 El territorio

«Existe absoluta coincidencia, entre todas las definiciones, en considerar al Municipio como entidad territorial. Sin territorio no puede haber Municipio. Ese territorio se caracteriza habitualmente por su escaso tamaño, aunque no deba esto tomarse en términos absolutos, pues la creciente urbanización del mundo contemporáneo está produciendo conglomerados humanos que hace sólo un siglo hubieran sido considerados monstruosos, ocupando superficies cada vez más extendidas»<sup>43</sup>.

En el Perú existen municipios que por su naturaleza territorial se les denomina metropolitanos, siendo caso concreto el del municipio que lo constituye la ciudad de Lima, con más de siete millones de habitantes. Mientras que otros municipios denominados provinciales y distritales, tienen en su territorio algunos cientos a miles de habitantes, siendo considerados pequeños o medianos municipios conforme el nivel territorial que ocupan en el Perú. «El ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal, es el territorio del municipio; al igual que el del estado debe ser propio y exclusivo, en consecuencia, no puede compartir su dominio con otro u otros municipios, pero forma parte del territorio estatal, por ser el municipio la base de la división territorial del estado; sin territorio propio, un grupo humano podrá constituir un pueblo, una sociedad, una empresa o club, mas no un municipio o un estado»<sup>44</sup>.

### 1.4 Los órganos de los gobiernos locales

De acuerdo al artículo 4 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, los órganos del gobierno local son las municipalidades provinciales y distritales. En cuanto a la estructura está integrada por el concejo municipal y la alcaldía. La ley no ha señalado los órganos del gobierno local de las municipalidades delegadas.

El concejo municipal es el estamento jerárquico más alto con funciones normativas y fiscalizadoras. La alcaldía es la instancia ejecutiva del gobierno local, se reafirma la estructura lineal de organización al considerar en la más alta de jerarquía

[<sup>43</sup>] CASAS COLÍN, Guillermo; *de rincón del vago*, México. Recuperado en agosto 23 de 2018, de <https://html.rincondelvago.com/municipio.html>

[<sup>44</sup>] Ibid.

de las municipalidades al Concejo Municipal con sus funciones normativas y fiscalizadoras y más abajo la alcaldía ejerce funciones ejecutivas.

El concepto de gobierno local es una introducción a la descentralización, constituye la unidad básica de la organización política y administrativa de nuestro estado y tiene como fin principal, entre otros, brindar mejores servicios públicos locales y promover el desarrollo socio-económico en el municipio, pero basado principalmente en la promoción y consolidación de la participación de la población.

#### 1.4.1 El concejo municipal

El concejo municipal es el máximo órgano de gobierno de la municipalidad provincial o distrital. Está integrado por el alcalde provincial o distrital, quien lo preside y los regidores o concejales que tienen potestad para ejercer sus funciones de conformidad a la Constitución Política del Perú, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, Reglamento Interno de Concejo (RIC) y demás disposiciones legales conexas y vigentes. El número de regidores se determina de acuerdo a la circunscripción electoral donde han sido elegidos mediante votación popular.

En el caso de centros poblados, los concejos municipales están integrados por un alcalde y 5 regidores. El término regidor, es sinónimo de concejal según el Diccionario de la Lengua Española en su vigésima segunda edición.

Haciendo un paréntesis, se entiende por Reglamento Interno de Concejo (RIC) al documento o instrumento de gestión que reglamenta el ejercicio de las atribuciones y funciones del concejo municipal, de la convocatoria y desarrollo de las sesiones de concejo<sup>45</sup> y el funcionamiento de las comisiones internas. El Reglamento Interno de Concejo (RIC) es aprobado mediante ordenanza municipal. La conformación del concejo municipal se encuentra descrita en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, que

---

[45] Respecto de las Sesiones de Concejo, estas pueden ser: Ordinarias, Extraordinarias y Solemnes. La Sesiones de Concejo Municipal Ordinarias se desarrollan en etapas estas son: despachos, informes, pedidos y orden del día, la Sesión de Concejo Municipal Extraordinarias se desarrolla sobre puntos de Agenda o cuando la ley lo señale y las Sesiones de Concejo Solemnes se desarrollan sobre motivos protocolares especiales, ejemplo: Día de la Independencia del Perú, Aniversario del Distrito, etc.).

en su artículo 5 dispone que «El concejo municipal, provincial y distrital, está conformado por el alcalde y el número de regidores que establezca el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales».

Como, ya mencioné el Pleno del Concejo Municipal está conformado por alcalde y regidores. Los regidores en el Perú son elegidos mediante el voto popular y su número representa a la totalidad de habitantes de un distrito, ejercen su mandato por un periodo de 04 años, respecto a su reelección, este es determinado por la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 27972 y leyes conexas.

Asimismo, las funciones que asumen los regidores están comprendidas dentro de las normas municipales o instrumentos jurídicos municipales, es de mencionar, que cada regidor ejerce una comisión para una determinada función, por ejemplo, un regidor puede ser el Presidente de la Comisión de Educación, Cultura y Desarrollo Humano de una Municipalidad, por lo tanto, su función abarcará esa comisión y dará cuenta del trabajo realizado al Pleno del Concejo Municipal, del mismo modo, la función principal que tiene un regidor es de fiscalizar la gestión municipal en base a sus atribuciones conferidas por la Constitución Política del Perú y por la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 27972.

El primer regidor es conocido como teniente alcalde, término usado en algunos países como España, que es el concejal de un Ayuntamiento (Municipio) En Chile, México y Perú la denominación de regidor sigue usándose. De otro lado, existe otra denominación para los regidores o concejales en algunos países de Latinoamérica como es el caso de Guatemala, que utiliza el término de sindico, que es una autoridad elegida por el pueblo, para cuidar de sus intereses, mezclándose en el Ayuntamiento (Municipio) y haciendo de intermediario entre el pueblo y las autoridades para salvaguardar la legalidad, honradez y eficiencia.

#### 1.4.2 La alcaldía

El alcalde es el órgano que ejerce la función ejecutiva municipal. Etimológicamente, alcalde significa juez en árabe. La administración de justicia en el orden penal y civil fue la primera y la más importante atribución

de los alcaldes. Probablemente hasta el año 1000 ejercieron sólo dicha función, a la que posteriormente se fueron agregando otras.

A partir del siglo XV, los reyes de España asumieron la atribución de designar jueces rentados para los diversos pueblos, lo que determinó que los alcaldes de dicho país dejaran paulatinamente el ejercicio forense o de administración judicial.

Posteriormente, a comienzos del siglo XIX, al dictarse en 1812 la Constitución de Cádiz, fueron separadas en forma clara las atribuciones judiciales de las de gobierno local de los alcaldes, que desde esa época adquieren una fisonomía más precisa como órganos político-administrativos de las ciudades. La evolución en otros países fue paralela. El órgano ejecutivo de los municipios se denomina Alcalde en España y varios países de América Latina, incluido el nuestro; Intendente en Argentina; Prefeito en Brasil; Presidente Municipal en México; Ejecutivo Municipal en Costa Rica; Síndico en la República Dominicana; Mayor en los Estados Unidos y en el Reino Unido, donde se llama Lord Mayor; Cónsul mayor en Andorra; Presidente de Cámara en Portugal; Síndico en Italia; Bürgermeister en Alemania; Bourgmestre en Bélgica; Burgomaster en Holanda y en algunos otros países europeos reciben la denominación: Syndice, Sindiacco, Gemeindepräsident, Amann, Stadtpräsident, Gemeideanmann.

#### 1.5 Las competencias municipales

Los municipios (tomando en cuenta su condición de comuna provincial o distrital) asumen las competencias y ejercen sus funciones específicas en las siguientes materias básicas: organización del espacio físico, uso del suelo, zonificación, catastro urbano y rural, habilitación urbana, saneamiento físico legal de asentamientos humanos, acondicionamiento territorial, renovación urbana, infraestructura urbana o rural básica, vialidad, patrimonio histórico, cultural y paisajístico.

Dentro de esta competencia tenemos: conceder licencias de construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica; autorizaciones para la apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación; y, otorgar habilitaciones urbanas. Esta

última competencia, de acuerdo con esta nueva ley, corresponderá a las municipalidades distritales.

### CAPÍTULO III

#### LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

---

##### 1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

El Dr. Julio Cesar Castiglioni Ghiglino, comentando la Ley Orgánica de Municipalidades, ley N° 27972, afirma: «La dación (...) era imprescindible, por cuanto mediante Ley N° 27680 Ley de Reforma Constitucional se modificó el Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización de la Constitución Política del Estado, mediante Ley N° 27783 se dictó la Ley de Bases de Descentralización, mediante Ley N° 27683 se convocó a la elecciones regionales y mediante Ley N° 27867 se dictó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en consecuencia la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853 vigente en ese momento a la luz de los nuevos dispositivos era necesaria su modificación»<sup>46</sup>.

Según nuestro criterio abordaremos los antecedentes constitucionales más importantes.

##### 1.1 La municipalidad en la Constitución de 1920

En su Título XVI se ocupaba de las municipalidades y en sus artículos 141 y 142 establecía que habrá municipalidades en los lugares que designe la ley, la cual

---

[<sup>46</sup>] CASTIGLIONI GHIGLINO, Julio César; *Comentarios sobre la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972*, Lima 2011. Recuperado en agosto 21 de 2018, de Estudio Castiglioni Ghiglino & Abogados Sitio web: <http://estudiocastiglioni.blogspot.com/2014/06/comentarios-sobre-la-ley-organica.html>

determinará sus funciones, responsabilidad, cualidades de sus miembros y el modo de elegirlos; los Concejos Provinciales son autónomos en el manejo de los intereses que les están confiados, la creación de arbitrios será aprobada por el gobierno.

Con esta Ley N° 7482 dada el 19 de enero de 1932 se autoriza al poder ejecutivo para que nombre Municipalidades provisionales en las capitales de departamento y de provincias, mientras se verifiquen las elecciones de conformidad con la Ley Orgánica de Municipalidades que habría de ser dictada por los constituyentes de 1933.

## 1.2 La municipalidad en la Constitución de 1979

Su importancia radica en que se logró plasmar algunos postulados que hasta ese momento no habían sido tomados en cuenta, principalmente debido a intereses de grupos políticos que se oponían a las reformas. Un gran paso fue que este cuerpo constitucional disponga en su artículo 252 que «las Municipalidades son los órganos del Gobierno local. Tienen autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La administración municipal se ejerce por lo Concejos Municipales provinciales, distritales y los que se establecen conforme a ley».

Para el Dr. Domingo García Belaunde<sup>47</sup>, «la Constitución peruana de 1979 es la primera que puede considerarse moderna en el siglo XX y representa una innovación con respecto a las que la precedieron. El modelo constitucional peruano, fraguado en los primeros años de la República, se condensó, por así decirlo, en la Carta de 1828, cuyas líneas matrices se mantuvieron durante más de cien años. Fue cambiada totalmente por la Constitución de 1979, que representó una ruptura frontal con el constitucionalismo anterior, ya que: a) adoptó una nueva estructura formal, b) modernizó su terminología, c) replanteó el problema de los derechos humanos, d) introdujo nuevas figuras constitucionales autónomas, tales como el Ministerio Público, el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Consejo Nacional de la Magistratura, etc., e) replanteó la estructura clásica del poder y su distribución, tal como la estructura del Parlamento, f) diseñó una nueva distribución territorial del Estado, incluyendo con precisión las competencias de los municipios, etc. Cabe señalar que esta tendencia inaugurada en la Constitución de 1979 se mantiene en la

[<sup>47</sup>] GARCÍA BELAUNDE, Domingo; *Estado y municipio en el Perú*, México, 2003. Recuperado en agosto 18 de 2018, de Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM Sitio web: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr22.pdf>

actualidad, si bien es cierto que la vigente Carta de 1993 trajo algunas novedades y, sobre todo, un perfil ideológico-político más definido, acorde con los tiempos».

### 1.3 El municipio en la Constitución de 1993

Esta Constitución aborda brevemente el tema municipal, las disposiciones son similares a las de la Constitución anterior, la novedad aquí es que introduce la autonomía política a las ya existentes administrativas y económicas. Se regulan, la competencia de las municipalidades, sobre sus bienes y rentas, la posibilidad de concertar convenios cooperativos con otros municipios y una disposición sobre el régimen especial de determinadas municipalidades.

La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 hace que los municipios adopten una estructura gerencial, siendo sus unidades orgánicas administrativas, gerencias y no direcciones como anteriormente se solía denominar, por otro lado, el concejo al contar con funciones legislativas y fiscalizadoras, actúa como un parlamento dando normas en el ámbito de competencia y fiscalizando la labor de los otros organismos. El alcalde es quien hace las veces del ejecutivo, siendo además el personero de la municipalidad y autoridad que toma las decisiones administrativas.

Otro de los temas que aborda la Constitución de 1993 es sobre la regionalización, el cual se ha convertido en casi un mito para nuestro país<sup>48</sup>. Como se sabe, el debate que precedió a las dos últimas constituciones con más interés en la Carta de 1979 que en la de 1993 se trató sobre la descentralización.

A pesar de lo positivo de la Constitución de 1979 y la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853, es importante citar lo expuesto por Hildebrando Castro-Pozo Díaz<sup>49</sup>, acertadamente reconoce que «no todo, sin embargo, fue positivo, en la Ley Orgánica de Municipalidades (...)» porque «la ley otorgaba diversas competencias y atribuciones a las municipalidades sin establecer la necesaria correspondencia con las fuentes de recursos financieros o tributarios», también se

---

[<sup>48</sup>] La ley 27680 de 6 de marzo de 2002 ha iniciado el proceso de reforma total de la Constitución, empezando con el título referido a la descentralización. En él se divide el territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos, volviendo en parte a lo que señalaba la Constitución de 1979, pero sin distinguir las regiones de los departamentos, a los que confunde en cuanto ámbito territorial y competencias. Se prevé un proceso de creación de regiones a partir de los departamentos, lo que tomará algún tiempo.

[<sup>49</sup>] CASTRO-POZO DIAZ, Hildebrando; ob. cit., p. 1334.

señaló «que la ley de 1984 configuraba un modelo de organización municipal con abstracción de nuestra realidad económica, social y cultural. Por ello, acusamos a la ley de 1984 de ser una Ley uniformista en donde las municipalidades de la República tenían las mismas competencias y régimen de organización». También afirma que se «trató de manera deficiente y parcial el régimen especial de la Capital de la República y de las áreas metropolitanas; indicamos que la asignación de competencias a nivel provincial y distrital era confusa y que las normas sobre participación y el control ciudadano eran débiles y suficientes. La Ley Orgánica de Municipalidades de 1984 ignoró a más 1700 municipios con un patrón asentamiento típicamente rural. Debido a esta grave omisión, la estructura o sistema tributario municipal resultó igualmente aplicable, casi en su totalidad en áreas urbanas y los municipios urbanos, en tanto que en las áreas rurales era inexistente o escasa la base gravable para determinar los tributos municipales establecidos de manera general».

## **2. LA LEY ORGÁNICA EN EL PERÚ: CONSTITUCIONES DE 1979 Y 1993**

El concepto de ley orgánica surge, al parecer, en la Constitución francesa de 1848 y de ahí se extiende a toda América Latina, que la adopta con variantes. Pero en general, puede decirse que, en el Perú, por lo menos hasta 1979, este concepto no tenía ninguna significación específica, salvo la de destacar el carácter de una ley por la materia que regulaba. Así, se llamaba orgánica a una ley que desarrollaba una institución, especificaba la organización de un ente público, etc. Era un calificativo y nada más.

Una ley orgánica<sup>50</sup> es aquella que se requiere constitucionalmente para regular ciertas materias. Habitualmente, debido a la importancia de las materias que regula (derechos fundamentales de los ciudadanos o articulación de los diversos poderes del Estado, por ejemplo), para que un órgano legislativo pueda aprobar una ley orgánica se exige más que una mayoría simple. La Constitución suele prescribir que dichas normas sean aprobadas, por ejemplo, por mayoría absoluta o por algún otro tipo de mayoría cualificada. Con ello se pretende que no sea una mayoría parlamentaria coyuntural la que configure aspectos básicos y fundamentales de la

---

[<sup>50</sup>] LEY ORGÁNICA; (s.f), *En Wikipedia*. Recuperado en agosto 17 de 2018 de [https://es.wikipedia.org/wiki/Ley\\_org%C3%A1nica](https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_org%C3%A1nica)

convivencia ciudadana o la estructura y organización de los poderes políticos de un Estado.

Según el Dr. Domingo García Belaunde<sup>51</sup>, la «Constitución de 1979, en su artículo 194, adoptó el concepto de ley orgánica con un doble sentido: 1. aquella que era necesaria para desarrollar, organizar o precisar diversas instituciones, prerrogativas o derechos que la misma Constitución enunciaba; y adicionalmente, en estos casos; y 2. la ley necesitaba sancionarse con un quórum calificado, consistente en la mitad más uno del número legal de miembros de cada cámara».

Concluía García Belaunde, que se desprendían de esto lo siguientes: a. determinadas instituciones sólo podían regularse por ley orgánica (Municipalidades, Fuerza Armada, Poder Judicial, Tribunal de Garantías Constitucionales, etc.); b. la ley orgánica necesitaba para su aprobación parlamentaria de determinado *quórum*; y c. cualquier alteración, modificación, derogación, complementación o ampliación de una ley orgánica sólo podía hacerse por otra ley orgánica.

Continua García Belaunde que cabe agregar que el postulado de la ley orgánica se mantiene en sustancia con la vigente Constitución de 1993, y así consta en su artículo 106: su aprobación o modificación requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. Es claro que las competencias municipales son las que señala la Constitución y las que desarrolla y consagra la Ley Orgánica de Municipalidades. Pero ésta no es pétrea ni eterna, puede ser cambiada *ad libitum* por el Legislativo, siempre y cuando observe el *quórum* reglamentario que la Constitución establece. Y en cuanto a interpretación y materias competenciales, la ley orgánica puede decir mucho y también puede cambiar sus enfoques y contenidos, en la medida en que respete el contenido esencial del marco constitucional.

Finalmente, y no menos importante resulta el puntualizar respecto a que la Constitución de 1979 no les asignó un rango a las leyes orgánicas en general dentro de las fuentes del Derecho. Lo que ha originado un desorden sobre la materia. Esto

---

[<sup>51</sup>] GARCÍA BELAUNDE, Domingo; ob, cit.

quizá porque el concepto tomado de la Constitución Española de 1978, tampoco tuvo un concepto definido<sup>52</sup>.

### 3. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS REALIZADAS A LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

Podemos identificar dos tipos de modificaciones legislativas efectuadas, tenemos las realizadas en la década de 1990 con el ánimo de recortar sus alcances, y también tenemos las hechas después de la caída del régimen fujimorista, con la finalidad de subsanar algunos errores identificados en la ley.

#### 3.1 Modificaciones legislativas realizadas en la década de 1990

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1993, también se dio inicio al recorte progresivo de las atribuciones, competencias y rentas municipales, así como la desregulación y la privatización de los servicios públicos. Hildebrando Castro-Pozo Díaz<sup>53</sup>, realiza una lista de recortes y los describe de la siguiente manera:

##### 3.1.1. Desfinanciamiento del servicio de limpieza

El artículo 12 del Decreto Ley N° 25988 prohibió el cobro de arbitrios, y entre ellos, el arbitrio del servicio de limpieza pública, conjuntamente con los recibos de los servicios telefónicos o de electricidad. En virtud de esta disposición se produjo el desfinanciamiento de este servicio público local, en perjuicio de la salud pública, la población y el medio ambiente;

##### 3.1.2. Liberalización del transporte urbano

El Decreto Legislativo N° 651 del 24 de julio de 1991 y el Decreto Ley N° 25457 del 27 de abril de 1992 que establecieron la libre competencia en las tarifas del servicio público de transporte urbano de pasajeros y el libre acceso a las rutas de transporte urbano generando mayor caos y desorden en el tránsito de las ciudades;

[<sup>52</sup>] Un planteo general se encuentra en L. Pegoraro y A. Rinella, *Le fonti nel diritto comparato*, G. Giappichelli, Turín, 2000 (edición en castellano en curso de publicación). Y para el caso de España, cf. Francisco Balaguer et al., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1999, vol. 1. Enrique Álvarez Conde afirma lo siguiente: «nuestra doctrina se encuentra dividida entre los que mantienen la supremacía jerárquica de las leyes orgánicas y los que la niegan. Nosotros consideramos más acertado el segundo criterio [...]» (cf. *Curso de Derecho Constitucional*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, p. 33).

[<sup>53</sup>] CASTRO-POZO DIAZ, Hildebrando; ob, cit., p. 1334.

3.1.3. Centralización de adjudicación de terrenos fiscales

Mediante el Decreto Ley N° 25554 del 11 de junio de 1992, la adjudicación de terrenos fiscales se centralizó en el Ministerio de la Presidencia, contrariando el artículo 149 de la Ley Orgánica de Municipalidades, N° 23853;

3.1.4. Reducción del impuesto predial

El Poder Legislativo sucesivamente redujo montos y tramos impositivos del impuesto predial;

3.1.5. Debilitamiento de la potestad tributaria y reducción de los recursos municipales

El Decreto Legislativo N° 776 de diciembre de 1993, Ley de tributación municipal, reforzó el centralismo en la distribución de recursos fiscales y consagró la débil participación de las municipalidades de la República en los ingresos tributarios nacionales, recortando además la potestad tributaria local;

3.1.6. Recorte de equipamientos urbanos

Mediante Ley N° 26371 de octubre de 1994 se autorizó que los propietarios de terrenos afectados y destinados a parques zonales, los utilizarán en 30 por ciento del área para fines comerciales u otros, contrariando las competencias municipales en materia comerciales urbanismo y zonificación;

3.1.7. Centralización de la titulación de los asentamientos humanos

La Ley N° 26557 de diciembre de 1995 transfirió la competencia local de saneamiento físico-legal de los Asentamientos Humanos al Poder Ejecutivo. Asimismo, por Decreto Legislativo N° 803 de marzo de 1996 se creó la COFOPRI que arrebató a las municipalidades una competencia que corresponde ejercerse por las entidades competentes en materia de urbanismo;

3.1.8. Disolución de Proyectos industriales

Por Ley N° 26652 de julio de 1996 se disolvieron los proyectos especiales encargados de los parques industriales, que estaban a cargo de las municipalidades de Villa El Salvador, Carabayllo y San Juan de Lurigancho;

3.1.9. PROMCEPRI y los proyectos locales de inversión privada

El Decreto Legislativo N° 839 de agosto de 1996 de creación de PROMCEPRI en su primera disposición final excluyó a las municipalidades de los proyectos viales urbanos interdistritales e interprovinciales y dejó en suspenso los procesos en trámite, perjudicando la ejecución de diversos proyectos locales tales como el de terminales terrestres y otros de interés local;

3.1.10. Parques metropolitanos

La Ley N° 26664 de septiembre de 1996 transfirió a las Municipalidades distritales los parques de manejo metropolitano y/o zonal, perjudicando la mejor administración de la infraestructura y equipamientos recreativos de impacto metropolitano y zonal, atentando así contra la autonomía local;

3.1.11. Regularización de edificaciones

La Ley N° 27157 del 19 de julio de 1999 inspirada únicamente por los objetivos de simplificación administrativa, autorizó la regularización de las construcciones ejecutadas sin licencia de construcción alterando y debilitando sustancialmente los controles municipales, en contradicción inclusive con las restricciones y garantías especiales dirigidas a tutelar y proteger los centros históricos, las zonas monumentales y el patrimonio cultural de la nación.

3.2 Modificaciones legislativas realizadas después de la caída del régimen fujimorista

Podemos encontrar algunos proyectos aprobados, que si bien es cierto son importantes, no son considerados transcendentales. Así tenemos:

3.2.1. Voto dirimente del alcalde

La Ley N° 28268, Ley que modifica el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Ley Orgánica de Municipalidades, N° 27972 promulgada el 03 de julio de 2004, dispone dejar sin efecto el voto doble del alcalde, para solamente permitirle en caso de empate en las votaciones del Consejo Municipal tener el voto dirimente. Es importante tener en cuenta que esta modificación exime al alcalde de la responsabilidad por los acuerdos alcanzados donde no vote, lo cual contradice los artículos 5 y 18 de la Ley Orgánica de Municipalidades,

que establece que el Concejo Municipal está conformado por el alcalde y los regidores.

### 3.2.2. Regularización de edificaciones

La Ley N° 28437, Ley que modifica la Décimo Cuarta Disposición Complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades, el plazo de regularización de edificaciones sin licencia de construcción y/o en terrenos sin habilitación urbana, promulgada el 03 de diciembre de 2004, permite que aquellos propietarios que no alcanzaron a regularizar su documentación respecto a su edificación hasta el 31 de diciembre de 2002 tengan plazo hasta el 2005. Esto permitió formalizar el sector.

### 3.2.3. Adecuación de las municipalidades de Centros Poblados

La Ley N° 28458, Ley que establece plazo para la adecuación de las Municipalidades de Centros Poblados a la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, promulgada el 15 de diciembre de 2004, es necesario tener en cuenta que la Ley establece con claridad que la adecuación se hará «en lo que corresponda». La Comisión de Gobiernos Locales entendió que en mérito a dicha adecuación no era conveniente que se desapareciera a muchas municipalidades de centro poblado al no cumplir con el requisito de los mil habitantes mayores de edad, cantidad que representa el doble de lo exigido en la ley de municipalidades derogada. Lo que fue creado dentro del marco de una ley no puede desaparecer por la modificación de las exigencias legales.

Es importante resaltar lo siguiente: la responsabilidad del proceso de adecuación recae en el alcalde provincial; el proceso de adecuación se inicia a solicitud de la municipalidad de centro poblado o a iniciativa de la municipalidad provincial, y que el plazo de todo el proceso de adecuación es de 90 días naturales contados a partir de la presentación de la solicitud de adecuación por parte de la municipalidad de centro poblado o de la publicación de la ordenanza de adecuación cuando el proceso se hace a iniciativa de la municipalidad provincial.

### 3.2.4. Causales de vacancia y suspensión de alcaldes y regidores

Sobre la Ley N° 28961, Ley que modifica los artículos 22 y 25 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada el 20 de enero

de 2007, podemos advertir en cuanto al artículo 22 se omitió incluir la renuncia entre las causales de vacancia. La Constitución Política del Perú, modificada mediante Ley N° 28607, dispone en el último párrafo del artículo 194 que los alcaldes deben renunciar seis meses antes de la elección para postular al cargo de presidente de la república, vicepresidente, congresista o presidente del gobierno regional. «En igual sentido el Texto Fundamental señala en su artículo 113 inciso 3), que la Presidencia de la Republica vaca por aceptación de su renuncia por el Congreso de la Republica es decir si el máximo mandatario puede renunciar a su cargo, con mayor razón pueden renunciar los alcaldes y regidores que provienen de elección popular, toda vez que a una persona no se le puede obligar a que permanezca en un cargo del cual quiere apartarse por alguna razón»<sup>54</sup>.

### 3.2.5. Publicidad de las normas municipales

La Ley N° 30773, Ley que modifica el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972 referido a la publicidad de las normas municipales, promulgado el 22 de mayo de 2018, dispone una pequeña modificación en la redacción del numeral 1 del referido artículo por lo que queda redactado de la siguiente manera: «Las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados: 1. En el Diario Oficial El Peruano en el caso de todas las municipalidades de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao [...]».

### 3.2.6. Medidas de fortalecimiento

La Ley N° 30779, Ley que dispone medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), promulgada el 4 de junio de 2018, es la última modificación legislativa realizada a la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual declara de interés nacional y urgente necesidad pública el fortalecimiento del SINAGERD, para lo cual responsabiliza a los alcaldes de su cumplimiento, de tal manera que de

[<sup>54</sup>] CASTIGLIONI GHIGLINO, Julio César; *Las modificatorias a la Ley Orgánica de Municipalidades*, Lima 2008. Recuperado en agosto 10 de 2018, de CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO MUNICIPAL USMP Sitio web: [http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro\\_derecho\\_municipal/articulos/LAS\\_MODIFICATORIAS\\_A\\_LA\\_LEY\\_ORGANICA\\_DE\\_MUNICIPALIDADES.pdf](http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_municipal/articulos/LAS_MODIFICATORIAS_A_LA_LEY_ORGANICA_DE_MUNICIPALIDADES.pdf)

no cumplir, el cargo de alcalde se suspende, siempre y cuando no se instale ni convoque por lo menos una vez cada dos meses al comité de seguridad ciudadana, dispuesto en la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; así como por no cumplir con las funciones en materia de defensa civil a que se refiere la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

Como podemos ver las modificatorias legislativas hechas a la Ley Orgánica de Municipalidades no responde a un plan o reforma estructurada, se han ido dando según las circunstancias, situación que está agravando la situación de los gobiernos locales.

## CAPÍTULO IV

### ANÁLISIS E IDENTIFICACIÓN DE LAS INCONSISTENCIAS EN LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

---

#### 1. A MODO DE INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, como ya lo hemos expuesto anteriormente, es el producto de un largo proceso de discusión que involucró más activamente a una serie de instituciones y algunos sectores públicos y privados que a la mayoría de congresistas y alcaldes del país, aun sabiendo muy bien el rol que cumplen las municipalidades, órganos fundamentales a favor del progreso de la sociedad, consecuentemente del Estado y el fortalecimiento de un régimen democrático.

Sin embargo, la falta de interés por un importante sector del Congreso, provocó que el proceso de descentralización en el país haga evidente cuales eran las prioridades para los actores políticos en el año 2002, quienes priorizaron el tema regional, desatendiendo el espacio local. El resultado es que en estas últimas dos décadas poco se ha avanzado con el proceso de descentralización. Por ello, en lugar de ser una ley para reforzar la autoridad local, es una ley centralista y centralizadora, antítesis de la autonomía política local.

La ley ha sido criticada por distintas debilidades que contiene, particularmente en lo que respecta a la ausencia de un modelo de municipalidad a la que se aspira llegar como parte del proceso de descentralización, así como por la diversidad de

competencias poco articuladas y particularmente concentradas en el ámbito distrital, en desmedro del provincial. Sin embargo, a pesar de ello, pone de manifiesto el cierre de un ciclo caracterizado por una visión de lo municipal identificada con la provisión de los servicios urbanos y el paso a la legitimación, con muchas falencias, de otra perspectiva caracterizada por el involucramiento municipal en la promoción del desarrollo local (urbano y rural), a través de la planificación, la gestión participativa y concertada, anunciando aun tímidamente la necesidad de considerar la diversidad municipal existente en el país.

Hasta la fecha se han presentado más de 330 proyectos de Ley planteando su modificatoria:

» Periodo legislativo 2001-2006:	181 proyectos
» Periodo legislativo 2006-2011:	63 proyectos
» Periodo legislativo 2011-2016:	58 proyectos
» Periodo legislativo 2016-2021:	29 proyectos

Lo cual demuestra que esta norma requiere de reformas que la hagan un instrumento útil para la gestión de los gobiernos locales. Por lo que previo análisis, identificaremos cuales son las principales falencias que presenta, con la finalidad de corregirlas en la futura propuesta de reforma.

Es necesario para el estudio realizar un detalle pormenorizado de la Ley, sin embargo, estudiar artículo por artículo convertiría al presente en una especie de libro sobre la Ley acompañado de la sus concordancias y comentarios, enfoque que el autor no desea establecer, sino por el contrario, como lo describimos en los objetivos nuestra idea es proponer a partir de una análisis generalizado los lineamientos para una reforma de la Ley, es decir, consideramos, que no toda la Ley está errada, por el contrario, consideramos que es una norma importante, y que es fundamental en el proceso de Descentralización. En resumen, incidiremos respecto a lo que consideramos como los pilares primordiales para enrumbar a la Ley hacía un objetivo.

## **2. SOBRE EL TÍTULO PRELIMINAR**

En opinión de Zegarra Guzmán, «el título preliminar de la presente ley viene a ser el marco general sobre el que se desarrolla toda la normatividad municipal

vigente a partir de la dación y publicación de la Ley Orgánica de Municipalidades. Y esta es de fundamental importancia, toda vez que permite establecer los parámetros jurídicos pertinentes al momento de la interpretación, aplicación y confrontación de la norma dentro de sus alcances. (...) Conforme a lo expuesto, las disposiciones del título preliminar operan para todo el campo de acción de las municipalidades. En efecto, es un conjunto de preceptos, diez en total, que contienen mandatos que configuran la base normativa del ordenamiento jurídico para el caso de la institución municipal»<sup>55</sup>.

En otros menesteres el Título Preliminar es el parámetro circunstancial donde se operativiza la confluencia existencial del municipio. Esta enmarca, circunscribe, limita el accionar legal de los gobiernos locales, con la finalidad de unificar en un sólo sentido jurídico, a todas las municipalidades a nivel nacional. El Título Preliminar «tiene como finalidad definir a los gobiernos locales, dotándoles de ciertas características propias. Destaquemos, en primer lugar, que la Ley usa indistintamente los términos gobiernos locales y municipalidades, por tanto, en forma práctica, debemos tenerlos por sinónimos, pese a las diferencias conceptuales existentes»<sup>56</sup>.

## 2.1. De la finalidad de la Ley

**«Artículo I. Gobiernos locales.** Los gobiernos locales son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.»

Nos encontramos con que el segundo párrafo del artículo primero del Título Preliminar referente a los gobiernos locales dispone que las «municipalidades provinciales y distritales» son los órganos de gobierno «promotores del desarrollo local» con personería de derecho público, restringiendo o limitando esta finalidad a

---

[<sup>55</sup>] ZEGARRA GUZMÁN, Oscar; ob. cit., págs. 87 y 88.

[<sup>56</sup>] SANTA MARÍA CALDERÓN, Luis & MÁLLAP RIVERA, Jhonny; ob. cit., p. 67.

las municipalidades de centros poblados, asimismo esta disposición entra en contradicción con el artículo IV del mismo Título Preliminar que refiere como finalidad de los gobiernos locales el representar al vecindario, promover la adecuada prestación de los servicios públicos y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción, que si bien es cierto si es si es una función, más no es su finalidad primordial, más aún si está enmarcada bajo la Ley de Bases de la Descentralización.

## 2.2. El asunto del gobierno local

Por otro lado, también en el mismo artículo primero del Título Preliminar encontramos la denominación de «gobierno local» para referirse a la municipalidad. El concepto de gobierno local es algo impreciso; en sentido estricto significa todo aquello que no es central, es decir, que no es el poder más importante sino lo que está ubicado en la periferia. Pero en este concepto se pueden entender muchas cosas: municipios, comarcas, partidos, parroquias, provincias, etc.<sup>57</sup>

Esta particular situación en la Ley se ha mantenido a pesar de que, en el informe final del grupo de trabajo a cargo de la revisión de la Ley Orgánica de Municipalidades, de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República concluyó lo siguiente: «El texto vigente del artículo I del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades pretende contener una definición sobre gobiernos locales y municipales que no guarda relación con su verdadera naturaleza». (sic)

Al respecto, Castro-Pozo Díaz<sup>58</sup> nos hace una importante aclaración respecto a que «el concepto de gobierno local no es igual al territorio distrital o provincial (municipio) ni tampoco a la entidad pública que personifica su gobierno (municipalidad). Entendemos que el concepto de gobierno local es uno superior y con un profundo significado político que pone de manifiesto un estadio del autogobierno ciudadano», así también nos dice que «el Gobierno Local comprende y supera, al

[<sup>57</sup>] Sobre los gobiernos locales puede verse el colectivo coordinado por Paolo Biscaretti di Ruffia, *Problemi attuali del governo locale in alcuni stati occidentali*, Giuffrè, Milán, 1977 (trata Bélgica, Francia, Alemania y los Estados Unidos de América), y el colectivo *Organización territorial del Estado*, editado por el Instituto de Estudios Fiscales, 3 t., Madrid, 1985. Ver igualmente Santiago Muñoz Machado (ed.), *Tratado de Derecho Municipal*, 2 t., Civitas, Madrid, 1998; Jorge R. Vanossi et al., *El municipio*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996; y Antonio María Hernández, *Derecho Municipal*, Depalma, Buenos Aires, 1997, t. 1 (único publicado).

[<sup>58</sup>] CASTRO-POZO DIAZ, Hidelbrando; ob, cit., p. 1334.

municipio y la municipalidad, y pone de relieve un estilo y una forma de gobierno con la sociedad civil local; es decir, es una fase final del proceso democratizador de la institucionalidad municipal (...).»

A nuestro criterio este es un error que se debe subsanar; por ejemplo, se puede tomar la Ley de Municipalidades de Bolivia, que trata este tema en su artículo 3 que textualmente dice «Artículo 3. (Municipio, Municipalidad y Gobierno Municipal). I. Municipio es la unidad territorial, política y administrativamente organizada, en la jurisdicción y con los habitantes de la Sección de Provincia, base del ordenamiento territorial del Estado unitario y democrático boliviano. II. En el Municipio se expresa la diversidad étnica y cultural de la República. III. La Municipalidad es la entidad autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio que representa institucionalmente al Municipio, forma parte del Estado y contribuye a la realización de sus fines. IV. El gobierno y la administración del Municipio se ejerce por el Gobierno Municipal.»

### 2.3. Respeto a los principios

La Ley de Procedimiento Administrativo General N° 27444 acertadamente establece en su Título Preliminar 16 principios rectores del procedimiento administrativo, criterio que la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 no ha seguido, por el contrario, desordenadamente ha ido repitiendo estos en el artículo 26 respecto a los principios administrativos, en el artículo 34 respecto a los principios de las contrataciones, en el artículo 38 respecto a los principios del ordenamiento jurídico y en el artículo 97 respecto a los principios del Plan de Desarrollo Municipal concertado. Por lo que habría sido conveniente en atención a la importancia de la Ley se consignen en tomando como ejemplo la Ley N° 27444.

## 3. TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

### CAPÍTULO ÚNICO - EL OBJETO Y ALCANCE DE LA LEY Y LAS CLASES DE MUNICIPALIDADES

Alzamora Valdez, afirma respecto al tratamiento que tuvieron las municipalidades durante la etapa republicana que: «pese a los propósitos de los fundadores de la República que buscaron los modos adecuados para mantener y fortalecer la institución municipal, inspirados en un afán de vertebración democrática del Perú y en el anhelo de una mejor organización del Estado, un contumaz

centralismo, hábitos burocráticos, inercia administrativa e intereses políticos, se han asociado en la tarea de debilitar la vida municipal para reducirla o eliminarla algunas veces hasta por décadas. Durante las etapas que han existido, las municipalidades se han visto obligadas a sufrir permanentes acechanzas contra su autonomía y el despojo constante de sus atribuciones; han sido absorbidas por organismos dependientes de la administración central, y han padecido la merma continua de recursos económicos, todo lo cual ha dificultado gravemente su tarea (...)»<sup>59</sup>.

### 3.1 De los tipos de municipalidades

**«Artículo 2. Tipos de municipalidades.** Las municipalidades son provinciales o distritales. Están sujetas a régimen especial las municipalidades de frontera y la Municipalidad Metropolitana de Lima. Las municipalidades de centros poblados son creadas conforme a la presente ley.»

De alguna manera los peruanos somos conscientes de la diversidad de nuestro país, ya sea por factores como el clima, el territorio, la lengua, las costumbres. Esta diversidad se ve reflejada en la forma de vida de la población, y de algún modo en sus aspiraciones sociales, políticas y económicas, sin embargo, al momento de decidir respecto a la tipología de los municipios no se ha tomado en cuenta la diversidad de particularidades que presentan.

Para ser más explícitos, por ejemplo, no podríamos «exigirle o imponerle» los mismos requisitos a una municipalidad distrital de la provincia de Condorcanqui que a un distrito de la provincia de Trujillo. De ninguna manera el criterio de uniformidad es procedente, nuestras provincias, distritos y centros poblados difieren uno de los otros.

La descentralización, presupone reconocer la diversidad de las localidades, de forma que cada pueblo se vea reflejado o encuentre su lugar dentro de la estructura del Estado. No se puede descentralizar bajo la imposición.

El uniformismo de la Ley, desconoce o simplemente no toma en cuenta que nuestro país tiene ciudades muy grandes tanto poblacional como territorialmente que

---

[<sup>59</sup>] ALZAMORA VALDEZ, Mario; Derecho municipal, EDDL, 2ª ed., Lima, 1985, pág.77.

bien pueden ser consideradas metrópolis, ciudades que están camino a convertirse en metrópolis, ciudades que por su origen y el patrimonio cultural que ostentan pueden ser consideradas históricas y asimismo un sin número de pueblos rurales caracterizados principalmente por la falta de recursos.

El enfoque de las normas municipales han sido en su totalidad uniformistas, y hasta ahora ese criterio no ha brindado alternativas de solución a los problemas de la población. El municipio debe responder adecuadamente a la sociedad local, esta respuesta debe basarse en su realidad, en sus finalidades y objetivos.

Al respecto, es importante citar el pronunciamiento de la Comisión Consultiva de derecho Municipal «A» del Colegio de Abogados de Lima, presidida por el Doctor Mario Gotuzzo Romero, del 24 de junio del 2002, respecto al proyecto de Ley Orgánica de Municipalidades, en cuyo punto 5 se advierte que «no es conveniente que la institución municipal peruana siga sometida a una Ley Orgánica de Municipalidades reglamentaria. Lo que necesitan y reclaman las municipalidades del país es una Ley Municipal de Bases, esto es, normas básicas o principios generales que reconozcan la diversidad de realidades locales».

Producto de la crisis y debilidad de las municipalidades no se puede emprender gestiones que construyan y administren a las ciudades como expresiones de solidaridad y de compromiso colectivo de los vecinos. El problema es mayor respecto a las municipalidades rurales que no tienen ni las competencias, instrumentos y recursos necesarios y suficientes para el acometer las tareas del desarrollo rural de sus jurisdicciones.

### 3.2 Jurisdicción y regímenes especiales

#### **«Artículo 3. Jurisdicción y regímenes especiales.**

Las municipalidades se clasifican, en función de su jurisdicción y régimen especial, en las siguientes:

En función de su jurisdicción:

1. La municipalidad provincial, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado.
2. La municipalidad distrital, sobre el territorio del distrito.
3. La municipalidad de centro poblado, cuya jurisdicción la determina el respectivo concejo provincial, a propuesta del concejo distrital.

Están sujetas a régimen especial las siguientes:

1. Metropolitana de Lima, sujeta al régimen especial que se establece en la presente ley.
2. Fronterizas, las que funcionan en las capitales de provincia y distritos ubicados en zona de frontera.»

Abordamos el tema respecto a la jurisdicción y los regímenes especiales, considera que están sujetas a régimen especial la municipalidad Metropolitana de Lima, y las municipalidades fronterizas, olvidando por completo a las municipalidades rurales, que se encuentran reguladas en el Título XI (del artículo 139 al 145) de la presente Ley. El error sobresale aún más cuando el artículo 142 sobre la estructura administrativa dispone que: «Las municipalidades ubicadas en zonas rurales no están obligadas a adoptar la estructura administrativa básica que señala la presente ley, sin que ello suponga que no se deban ejercer las funciones previstas.»

#### 4. TÍTULO II LA ORGANIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

##### CAPÍTULO ÚNICO - LOS ÓRGANOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

###### 4.1 Subcapítulo I - El Concejo Municipal

«**Artículo 5. Concejo Municipal.** El concejo municipal, provincial y distrital, está conformado por el alcalde y el número de regidores que establezca el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales.

Los concejos municipales de los centros poblados están integrados por un alcalde y 5 (cinco) regidores.

El concejo municipal ejerce funciones normativas y fiscalizadoras.»

Este artículo, nos dice en su tercer y último párrafo que el Concejo Municipal ejerce «funciones normativas y fiscalizadoras», lo cual nos indica y delimita que el Concejo Municipal, «solo» ejerce funciones de tipo normativas y fiscalizadoras. Sin embargo, el postulado está incompleto, por cuanto, la Ley también dispone que el Concejo Municipal ejerza otro tipo de funciones.

Cuando revisamos la Ley podemos encontrar que el Concejo Municipal está facultado a ejercer funciones administrativas, por ejemplo, tenemos:

4.1.1. Inciso 16

Aprobar el presupuesto anual y sus modificaciones dentro de los plazos señalados por ley, bajo responsabilidad.

4.1.2. Inciso 25

Aprobar endeudamientos internos y externos, exclusivamente para obras y servicios públicos, por mayoría calificada y conforme a ley.

4.1.3. Inciso 28

Aprobar la remuneración del alcalde y las dietas de los regidores.

También podemos encontrar que el Concejo Municipal está facultado a ejercer funciones jurisdiccionales, por ejemplo, tenemos:

a. **Artículo 23**

Respecto al procedimiento de declaración de vacancia del cargo de alcalde o regidor, tenemos que la vacancia del cargo de alcalde o regidor es declarada por el correspondiente concejo municipal, en sesión extraordinaria, con el voto aprobatorio de dos tercios del número legal de sus miembros, previa notificación al afectado para que ejerza su derecho de defensa.

El acuerdo de concejo que declara o rechaza la vacancia es susceptible de recurso de reconsideración, a solicitud de parte, dentro del plazo de 15 (quince) días hábiles perentorios ante el respectivo concejo municipal (...).

b. **Artículo 51**

Respecto a la reconsideración de acuerdos tenemos que el 20 por ciento de los miembros hábiles del concejo pueden solicitar la reconsideración respecto de los acuerdos, en estricta observancia de su reglamento de organización interna y dentro del tercer día hábil contados a partir de la fecha en que se adoptó el acuerdo.

4.2 De las atribuciones

**«Artículo 9. Atribuciones del Concejo Municipal.**

Corresponde al concejo municipal:

1. Aprobar los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y el Presupuesto Participativo.

2. Aprobar, monitorear y controlar el plan de desarrollo institucional y el programa de inversiones, teniendo en cuenta los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y sus Presupuestos Participativos.
3. Aprobar el régimen de organización interior y funcionamiento del gobierno local.
4. Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana; las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental declaradas conforme a ley.
5. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial.
6. Aprobar el Plan de Desarrollo de Capacidades.
7. Aprobar el sistema de gestión ambiental local y sus instrumentos, en concordancia con el sistema de gestión ambiental nacional y regional.
8. Aprobar, modificar o derogar las ordenanzas y dejar sin efecto los acuerdos.
9. Crear, modificar, suprimir o exonerar de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos, conforme a ley.
10. Declarar la vacancia o suspensión de los cargos de alcalde y regidor.
11. Autorizar los viajes al exterior del país que, en comisión de servicios o representación de la municipalidad, realicen el alcalde, los regidores, el gerente municipal y cualquier otro funcionario.
12. Aprobar por ordenanza el reglamento del concejo municipal.
13. Aprobar los proyectos de ley que en materia de su competencia sean propuestos al Congreso de la República.
14. Aprobar normas que garanticen una efectiva participación vecinal.
15. Constituir comisiones ordinarias y especiales, conforme a su reglamento.
16. Aprobar el presupuesto anual y sus modificaciones dentro de los plazos señalados por ley, bajo responsabilidad.

17. Aprobar el balance y la memoria.
18. Aprobar la entrega de construcciones de infraestructura y servicios públicos municipales al sector privado a través de concesiones o cualquier otra forma de participación de la inversión privada permitida por ley, conforme a los artículos 32 y 35 de la presente ley.
19. Aprobar la creación de centros poblados y de agencias municipales.
20. Aceptar donaciones, legados, subsidios o cualquier otra liberalidad.
21. Solicitar la realización de exámenes especiales, auditorías económicas y otros actos de control.
22. Autorizar y atender los pedidos de información de los regidores para efectos de fiscalización.
23. Autorizar al procurador público municipal, para que, en defensa de los intereses y derechos de la municipalidad y bajo responsabilidad, inicie o impulse procesos judiciales contra los funcionarios, servidores o terceros respecto de los cuales el órgano de control interno haya encontrado responsabilidad civil o penal; así como en los demás procesos judiciales interpuestos contra el gobierno local o sus representantes.
24. Aprobar endeudamientos internos y externos, exclusivamente para obras y servicios públicos, por mayoría calificada y conforme a ley.
25. Aprobar la donación o la cesión en uso de bienes muebles e inmuebles de la municipalidad a favor de entidades públicas o privadas sin fines de lucro y la venta de sus bienes en subasta pública.
26. Aprobar la celebración de convenios de cooperación nacional e internacional y convenios interinstitucionales.
27. Aprobar las licencias solicitadas por el alcalde o los regidores, no pudiendo concederse licencias simultáneamente a un número mayor del 40 cuarenta por ciento de los regidores.
28. Aprobar la remuneración del alcalde y las dietas de los regidores.
29. Aprobar el régimen de administración de sus bienes y rentas, así como el régimen de administración de los servicios públicos locales.
30. Disponer el cese del gerente municipal cuando exista acto doloso o falta grave.

31. Plantear los conflictos de competencia.
32. Aprobar el cuadro de asignación de personal y las bases de las pruebas para la selección de personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo.
33. Fiscalizar la gestión de los funcionarios de la municipalidad.
34. Aprobar los espacios de concertación y participación vecinal, a propuesta del alcalde, así como reglamentar su funcionamiento.
35. Las demás atribuciones que le correspondan conforme a ley.»

Se ha podido advertir algunas observaciones en algunos incisos:

#### **4.2.1. Inciso 22**

En este inciso se observa un error mayor, puesto que al disponer que para efectos de fiscalización corresponde al concejo municipal autorizar y atender los pedidos de información, limita la función de fiscalización de los regidores de los regidores. La función que tienen los regidores de fiscalizar la gestión municipal reviste carácter constitucional.

El objetivo de la norma era que, cuando el regidor o regidores soliciten al Concejo Municipal la autorización para que se les brinde información sobre algún tema en particular, esta no pueda ser denegada por algún ente administrativo dentro de la municipalidad. Sin embargo, en la realidad no cumple esa función.

En el Proyecto de Ley N° 353/2006-CR fechado de setiembre de 2006, suscrito por el Presidente de la Comisión de Descentralización y Gobiernos Locales, al respecto se puntualiza: «Que es necesario que el Concejo Municipal apruebe a través de votación la atención del pedido de información formulado por un regidor, con lo cual al miembro del Concejo que le está reservada la función de fiscalización en la Municipalidad se le concede un derecho menor

que al de cualquier ciudadano quien pagando el costo de información que requiere, puede acceder a ella sin restricciones»<sup>60</sup>.

#### **4.2.2. Inciso 26**

Aquí se establece que es atribución del Concejo Municipal aprobar la celebración de «convenios» de cooperación nacional e internacional y convenios interinstitucionales; disposición que se contrapone con lo dispuesto en el inciso 23) del artículo 20 de la Ley, que dispone que es atribución del alcalde celebrar los actos, contratos y «convenios» necesarios para el ejercicio de sus funciones. Como se puede observar a existe una duplicidad y contradicción en las funciones.

#### **4.2.3. Inciso 31**

En este inciso se dispone al Concejo Municipal el poder «plantear los conflictos de competencia», disposición que colisiona con el artículo 20 de la misma Ley, que atribuye al alcalde el defender y cautelar los derechos e intereses de la Municipalidad; del mismo modo ocurre con la atribución del Procurador Público Municipal, que según el artículo 29 de la Ley se encarga de la representación y defensa de los intereses y derechos de las municipalidades en juicio.

#### **4.2.4. Inciso 32**

En este inciso se establece que corresponde al Concejo Municipal aprobar el Cuadro de Asignación de Personal y las Bases de las pruebas para la selección de personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo, aquí existe un error al atribuirle al Concejo Municipal el aprobar las Bases de las pruebas para la selección de personal, función de carácter ejecutiva, que no corresponde al Concejo Municipal, «estas funciones están

---

[<sup>60</sup>] EGUREN NEUENSCHWANDER, Juan Carlos; *Proyecto de Ley N° 353/2006-CR*. Lima, 2006. Recuperado en agosto 19 de 2018, de Congreso de la República del Perú Sitio web: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>

reservadas para la Comisión que se forma para estos efectos, conforme lo establece el Decreto Legislativo N° 276 Ley de Bases para la Carrera Administrativa y su Reglamento Decreto Supremo N° 005-90-PCM»<sup>61</sup>.

#### 4.2.5. Omisión

Finalmente, en este artículo se omite atribuirle al Concejo Municipal la creación de serenazgo y la policía municipal, reconocida en la Ley Orgánica de Municipalidades anterior que sí establecía en su artículo 34 inciso b) la facultad de crear su cuerpo de vigilancia.

Lo grave aquí es que la actual Ley Municipal si reconoce esta potestad, pero solo para el Concejo Metropolitano, así el inciso 17) del artículo 157 establece aprobar el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana y crear el Serenazgo Municipal Metropolitano, así como reglamentar su funcionamiento. Esto limita a los concejos distritales de Lima, distritales del interior del país y provinciales de todo el país.

#### 4.3 De los regidores

**«Artículo 11. Responsabilidades, impedimentos y derechos de los regidores.** Los regidores son responsables, individualmente, por los actos violatorios de la ley practicados en el ejercicio de sus funciones y, solidariamente, por los acuerdos adoptados contra la ley, a menos que salven expresamente su voto, dejando constancia de ello en actas.

Los regidores no pueden ejercer funciones ni cargos ejecutivos o administrativos, sean de carrera o de confianza, ni ocupar cargos de miembros de directorio, gerente u otro, en la misma municipalidad o en las empresas municipales o de nivel municipal de su jurisdicción. Todos los actos que contravengan esta disposición son nulos y la infracción de esta prohibición es causal de vacancia en el cargo de regidor.

Para el ejercicio de la función edil, los regidores que trabajan como dependientes en el sector público o privado gozan de licencia con goce de haber hasta por 20 (veinte) horas semanales, tiempo que será dedicado exclusivamente

[<sup>61</sup>] CASTIGLIONI GHIGLINO, Julio César; ob, cit.

a sus labores municipales. El empleador está obligado a conceder dicha licencia y a preservar su nivel remunerativo, así como a no trasladarlos ni reasignarlos sin su expreso consentimiento mientras ejerzan función municipal, bajo responsabilidad.»

Este artículo tiene como fuente la fusión de los artículos 22 y 38 de la derogada Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853, los dos artículos tratan el caso de los regidores que laboraban como dependientes de entidades públicas o en el sector privado y las responsabilidades de los regidores, razón de ser cual es la de evitar que existan conflicto de intereses de un regidor elegido para ejercer cargos ejecutivos o administrativos sean de carrera o de confianza en la propia municipalidad, así como en las empresas municipales, hecho que lesiona la autonomía constitucional municipal y el espíritu de la legislación general.

Al respecto, el artículo 3 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público establece que si bien es incompatible la percepción simultánea de remuneración y pensión por servicios prestados al Estado, admite como «únicas excepciones la función docente y la percepción de dietas por participación en uno (1) de los directorios de entidades o empresas públicas». Pese a ello, con respecto a los regidores se limita totalmente el derecho.

#### 4.4 De las dietas

**«Artículo 12. Régimen de dietas.** Los regidores desempeñan su cargo a tiempo parcial y tienen derecho a dietas fijadas por acuerdo del concejo municipal dentro del primer trimestre del primer año de gestión. El acuerdo que las fija será publicado obligatoriamente bajo responsabilidad.

El monto de las dietas es fijado discrecionalmente de acuerdo a la real y tangible capacidad económica del gobierno local, previas las constataciones presupuestales del caso. No pueden otorgarse más de cuatro dietas mensuales a cada regidor. Las dietas se pagan por asistencia efectiva a las sesiones.

El alcalde no tiene derecho a dietas. El primer regidor u otro que asuma las funciones ejecutivas del alcalde por suspensión de éste, siempre que ésta se extienda por un período mayor a un mes, tendrá derecho a percibir la

remuneración del alcalde suspendido, vía encargatura de cargo, sin derecho a dieta mientras perciba la remuneración del suspendido.»

Este artículo se refiere al régimen de dietas. De aquellas podemos decir que no tienen carácter remunerativo, si bien son una especie de retribuciones, y su percepción es excluyente de cualquier otra bonificación o asignación por igual o similar concepto.

El análisis nos indica una circunstancia particular en el tratamiento de las autoridades elegidas y las municipalidades. Como lo indica el artículo bajo análisis, el régimen de dietas es aprobada por acuerdo del Concejo Municipal en el primer trimestre del primer año de gestión, lo que presupone que una vez fijadas las dietas estas no pueden ser aumentadas durante toda la gestión. Sin embargo, al revisar el artículo 21 de la Ley, este dispone que al igual que con la situación de los regidores, la remuneración mensual del alcalde es fijada por acuerdo del concejo municipal dentro del primer trimestre del primer año de gestión, con la diferencia que esta anualmente podrá ser incrementada, lo cual denota un trato discriminatorio que la Ley establece entre regidores y alcaldes.

El análisis nos conduce a un nivel más grave aún de la situación cuando se revisa el artículo 157 inciso 10) respecto a las competencias del Concejo Metropolitano, este establece que aprueban la remuneración del alcalde metropolitano y las dietas de los regidores, de acuerdo al régimen especial que le confiere la Constitución Política, es decir aquí no solo existe un criterio discriminatorio entre los regidores y alcaldes, si no, que los regidores metropolitanos si pueden incrementar sus dietas anualmente.

#### 4.5 De las sesiones de concejo

**«Artículo 13. Sesiones del Concejo Municipal.** Las sesiones del concejo municipal son públicas, salvo que se refieran a asuntos que puedan afectar los derechos fundamentales al honor, la intimidad personal o familiar y la propia imagen; pueden ser ordinarias, extraordinarias y solemnes. El alcalde preside las sesiones del concejo municipal y en su ausencia las preside el primer regidor de su lista.

El concejo municipal se reúne en sesión ordinaria no menos de dos, ni más de cuatro veces al mes, para tratar los asuntos de trámite regular.

En la sesión extraordinaria sólo se tratan los asuntos prefijados en la agenda; tiene lugar cuando la convoca el alcalde o a solicitud de una tercera parte del número legal de sus miembros.

En el caso de no ser convocada por el alcalde dentro de los 5 (cinco) días hábiles siguientes a la petición, puede hacerlo el primer regidor o cualquier otro regidor, previa notificación escrita al alcalde. Entre la convocatoria y la sesión mediará, cuando menos, un lapso de 5 (cinco) días hábiles.

Se puede convocar a sesión solemne en los casos que señala el respectivo reglamento de organización interior.

En situaciones de emergencia declaradas conforme a ley, el concejo municipal podrá dispensar del trámite de convocatoria a sesión extraordinaria, siempre que se encuentren presentes suficientes regidores como para hacer quórum, según la presente ley.

En caso de que el concejo municipal no pueda sesionar por falta de quórum, el alcalde o quien convoca a la sesión deberá notificar a los regidores que, aunque debidamente notificados, dejaron de asistir a la sesión convocada, dejando constancia de dicha inasistencia para efectos de lo establecido en el artículo 22.»

En este artículo se fija algunos parámetros para regir las sesiones de concejo municipal en general. En principio diremos, como bien se establece, las sesiones de concejo tienen carácter público, a excepción de cuando se trate asuntos como: i. los derechos fundamentales al honor, y ii. la intimidad personal o familiar y la propia imagen. Estas excepciones no han desarrollado mayor normativa o reglamentación interna.

Acertadamente, sumada a las sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes, la Ley considera las sesiones de emergencia declaradas conforme a Ley. Esta figura jurídica pertenece a la legislación española. Ángel Ballesteros, en su libro «El régimen local» la describe como sesiones extraordinarias urgentes. Si embargo la condición para su realización no es la más conveniente, quiere decir que, si sucede una situación

de emergencia, como son los desastres naturales u semejantes el concejo municipal no puede reunirse prescindiendo de las formalidades de ley, a pesar que existe una necesidad, toda vez que se tiene que esperar que la emergencia tiene que ser declarada por ley. Esta situación se considera un ataque más a la autonomía municipal.

#### 4.6 Subcapítulo II - La alcaldía

**«Artículo 20. Atribuciones del alcalde.** Son atribuciones del alcalde:

1. Defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad y los vecinos;
2. Convocar, presidir y dar por concluidas las sesiones del concejo municipal;
3. Ejecutar los acuerdos del concejo municipal, bajo responsabilidad;
4. Proponer al concejo municipal proyectos de ordenanzas y acuerdos;
5. Promulgar las ordenanzas y disponer su publicación;
6. Dictar decretos y resoluciones de alcaldía, con sujeción a las leyes y ordenanzas;
7. Dirigir la formulación y someter a aprobación del concejo el plan integral de desarrollo sostenible local y el programa de inversiones concertado con la sociedad civil;
8. Dirigir la ejecución de los planes de desarrollo municipal;
9. Someter a aprobación del concejo municipal, bajo responsabilidad y dentro de los plazos y modalidades establecidos en la Ley Anual de Presupuesto de la República, el Presupuesto Municipal Participativo, debidamente equilibrado y financiado;
10. Aprobar el presupuesto municipal, en caso de que el concejo municipal no lo apruebe dentro del plazo previsto en la presente ley;
11. Someter a aprobación del concejo municipal, dentro del primer trimestre del ejercicio presupuestal siguiente y bajo responsabilidad, el balance general y la memoria del ejercicio económico fenecido;
12. Proponer al concejo municipal la creación, modificación, supresión o exoneración de contribuciones, tasas, arbitrios, derechos y licencias; y, con acuerdo del concejo municipal, solicitar al Poder

- Legislativo la creación de los impuestos que considere necesarios;
13. Someter al concejo municipal la aprobación del sistema de gestión ambiental local y de sus instrumentos, dentro del marco del sistema de gestión ambiental nacional y regional;
  14. Proponer al concejo municipal los proyectos de reglamento interno del concejo municipal, los de personal, los administrativos y todos los que sean necesarios para el gobierno y la administración municipal;
  15. Informar al concejo municipal mensualmente respecto al control de la recaudación de los ingresos municipales y autorizar los egresos de conformidad con la ley y el presupuesto aprobado;
  16. Celebrar matrimonios civiles de los vecinos, de acuerdo con las normas del Código Civil;
  17. Designar y cesar al gerente municipal y, a propuesta de éste, a los demás funcionarios de confianza;
  18. Autorizar las licencias solicitadas por los funcionarios y demás servidores de la municipalidad;
  19. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales con el auxilio del serenazgo y la Policía Nacional;
  20. Delegar sus atribuciones políticas en un regidor hábil y las administrativas en el gerente municipal;
  21. Proponer al concejo municipal la realización de auditorías, exámenes especiales y otros actos de control;
  22. Implementar, bajo responsabilidad, las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría interna;
  23. Celebrar los actos, contratos y convenios necesarios para el ejercicio de sus funciones;
  24. Proponer la creación de empresas municipales bajo cualquier modalidad legalmente permitida, sugerir la participación accionaria, y recomendar la concesión de obras de infraestructura y servicios públicos municipales;
  25. Supervisar la recaudación municipal, el buen funcionamiento y los resultados económicos y financieros de las empresas municipales y de las obras y servicios públicos municipales ofrecidos directamente o bajo delegación al sector privado;

26. Presidir las Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad Informal o designar a su representante, en aquellos lugares en que se implementen;
27. Otorgar los títulos de propiedad emitidos en el ámbito de su jurisdicción y competencia;
28. Nombrar, contratar, cesar y sancionar a los servidores municipales de carrera;
29. Proponer al concejo municipal las operaciones de crédito interno y externo, conforme a Ley;
30. Presidir el comité de defensa civil de su jurisdicción;
31. Suscribir convenios con otras municipalidades para la ejecución de obras y prestación de servicios comunes;
32. Atender y resolver los pedidos que formulen las organizaciones vecinales o, de ser el caso, tramitarlos ante el concejo municipal;
33. Resolver en última instancia administrativa los asuntos de su competencia de acuerdo al Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad;
34. Proponer al concejo municipal espacios de concertación y participación vecinal;
35. Las demás que le correspondan de acuerdo a ley.»

Analizaremos los incisos observados:

#### 4.6.1. Inciso 20

Este inciso dispone que el alcalde puede delegar sus atribuciones políticas en un regidor hábil y las administrativas en el gerente municipal. La delegación de atribuciones políticas no reviste mayor problema, sin embargo, son las atribuciones administrativas donde encontramos deficiencias, primero porque no se describe cuáles son, y segundo, porque existen atribuciones de carácter indelegable, intrínsecas a la naturaleza del cargo de alcalde, entre ellas tenemos, convocar, presidir y dar por concluidas las sesiones de concejo, promulgar las ordenanzas, dictar decretos y resoluciones, entre otras.

#### 4.7 Sobre la vacancia

**«Artículo 22. Vacancia del cargo de alcalde o regidor.** El cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal, en los siguientes casos:

1. Muerte;
2. Asunción de otro cargo proveniente de mandato popular;
3. Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones;
4. Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de treinta (30) días consecutivos, sin autorización del concejo municipal;
5. Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal;
6. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad;
7. Inconcurencia injustificada a tres (3) sesiones ordinarias consecutivas o seis (6) no consecutivas durante tres (3) meses;
8. Nepotismo, conforme a ley de la materia;
9. Por incurrir en la causal establecida en el artículo 63 de la presente Ley;
10. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección.

Para efecto del numeral 5 no se considera cambio de domicilio el señalamiento de más de un domicilio, siempre que uno de ellos se mantenga dentro de la circunscripción territorial.»

Este artículo en particular reviste un especial interés para la ciudadanía, debido a que es lo primero en que piensa para «sacar al alcalde», cuando este no demuestra eficiencia, capacidad u alguna otra cualidad esperada para solucionar los problemas de la ciudad o distrito.

Jurídicamente, compartimos la idea desarrollada por varios autores respecto a incluir a la renuncia como causal de vacancia del cargo de alcalde o regidor, esto debido a que el Presidente de la República quien es la máxima autoridad elegida por voto popular, tiene la prerrogativa de poder renunciar al cargo. Esto debido a los múltiples problemas que presentan las municipalidades respecto a sus autoridades y su desempeño.

#### 4.8 Sobre el procedimiento de la vacancia

**«Artículo 23. Procedimiento de declaración de vacancia del cargo de alcalde o regidor.** La vacancia del cargo de alcalde o regidor es declarada por el correspondiente concejo municipal, en sesión extraordinaria, con el voto aprobatorio de dos tercios del número legal de sus miembros, previa notificación al afectado para que ejerza su derecho de defensa.

El acuerdo de concejo que declara o rechaza la vacancia es susceptible de recurso de reconsideración, a solicitud de parte, dentro del plazo de 15 (quince) días hábiles perentorios ante el respectivo concejo municipal.

El acuerdo que resuelve el recurso de reconsideración es susceptible de apelación. El recurso de apelación se interpone, a solicitud de parte, ante el concejo municipal que resolvió el recurso de reconsideración dentro de los 15 (quince) días hábiles siguientes, el cual elevará los actuados en el término de 3 (tres) días hábiles al Jurado Nacional de Elecciones, que resolverá en un plazo máximo de 30 (treinta) días hábiles, bajo responsabilidad.

La resolución del Jurado Nacional de Elecciones es definitiva y no revisable en otra vía.

Cualquier vecino puede solicitar la vacancia del cargo de un miembro del concejo ante el concejo municipal o ante el Jurado Nacional de Elecciones; su pedido debe estar fundamentado y debidamente sustentado, con la prueba que corresponda, según la causal. El concejo se pronuncia en sesión extraordinaria en un plazo no mayor de 30 (treinta) días hábiles después de presentada la solicitud y luego de notificarse al afectado para que ejerza su derecho de defensa.

En caso de que la solicitud sea presentada al Jurado Nacional de Elecciones, él correrá traslado al concejo municipal respectivo para que proceda conforme a este artículo.»

Este artículo establece que la vacancia del alcalde o regidor procederá siempre y cuando sea declarada por el correspondiente concejo municipal, en sesión extraordinaria, con el voto aprobatorio de dos tercios del número legal de sus miembros, previa notificación al afectado, sin embargo existen algunos casos donde

el Jurado Nacional de Elecciones, como los de las municipalidades de Huacho y de Pomabamba sin que exista acuerdo de concejo, ha declarado la vacancia, con lo cual los dos tercios de votación no se tomó en cuenta como requisito previo.

La explicación sería que emitido el acuerdo de concejo que acepta o rechaza la solicitud de vacancia, esta es susceptible de reconsideración, el mismo que también es susceptible de apelación en el Jurado Nacional de Elecciones que funciona como segunda instancia.

Es necesario entonces que el máximo órgano electoral deberá uniformizar sus criterios para no crear inestabilidad jurídica y confundir más a las personas que ya de por sí encuentran serias dificultades en la interpretación de los vacíos que presenta la Ley Orgánica de Municipalidades.

#### 4.9 Lo que sobreviene la vacancia

**«Artículo 24. Reemplazo en caso de vacancia o ausencia.** En caso de vacancia o ausencia del alcalde lo reemplaza el Teniente Alcalde que es el primer regidor hábil que sigue en su propia lista electoral.

En caso de vacancia del regidor, lo reemplaza:

1. Al Teniente Alcalde, el regidor hábil que sigue en su propia lista electoral.
2. A los regidores, los suplentes, respetando la precedencia establecida en su propia lista electoral.»

En este artículo se señala que en caso de vacancia o ausencia del alcalde lo reemplaza el teniente alcalde, que es el primer regidor hábil que sigue en su propia lista, y no se agrega nada más, por lo que no podemos deducir si la ausencia es justificada o injustificada.

Cuando nos referimos a la ausencia justificada, podemos encontrar que en el artículo 25 inciso 2) establece las causales de suspensión del cargo, que es por licencia autorizada por el concejo municipal por un período máximo de 30 días naturales. Sobre la ausencia injustificada encontramos que artículo 22 establece las causales de vacancia del cargo de alcalde o regidor y en su inciso 4) señala, ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de 30 días consecutivos sin autorización del concejo municipal.

Esto es complejo, puesto que, en el supuesto que un alcalde o regidor puede ausentarse hasta veintinueve (29) días sin la autorización del concejo, con lo cual no estaría en causal de vacancia, aquí surge un problema cuando se refiere a la ausencia si esta es justificada o injustificada, si sería justificada el reemplazante no tiene problemas para asumir las atribuciones del alcalde, por cuanto existiría un acuerdo de concejo, pero si es injustificada quien quisiera reemplazarlo tendría problemas porque no estaría facultado para emitir actos administrativos y actos de administración, más aún se expondría a ser denunciado por delito de usurpación de funciones y abuso de autoridad.

## 5. TÍTULO III LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y DE ADMINISTRACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES

### CAPÍTULO I - LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

#### 5.1. Subcapítulo I - La estructura administrativa

##### **«Artículo 28. Estructura orgánica administrativa.**

La estructura orgánica municipal básica de la municipalidad comprende en el ámbito administrativo, a la gerencia municipal, el órgano de auditoría interna, la procuraduría pública municipal, la oficina de asesoría jurídica y la oficina de planeamiento y presupuesto; ella está de acuerdo a su disponibilidad económica y los límites presupuestales asignados para gasto corriente.

Los demás órganos de línea, apoyo y asesoría se establecen conforme lo determina cada gobierno local.»

Este artículo nos presenta la estructura orgánica administrativa básica de los gobiernos locales, para que las municipalidades puedan cumplir con su rol de promotores del desarrollo local. Esta disposición no tiene inconveniente cuando se trata de municipales consideradas grandes o medianas, sin embargo, existen municipalidades distritales en el interior del país funcionan con dos o tres personas, porque su realidad así lo exige y en consecuencia no estaría obligadas a adoptar la estructura básica.

Nuestro país tiene una diversidad económica, social y cultural tan diversa, que pretender instaurar un solo modelo de organización empresarial para más de 2000

municipalidades del país es un iniciativa pretenciosa y limitativa de la autonomía municipal.

5.2. Subcapítulo II - La defensa judicial de los intereses y derechos de los Gobiernos Locales

**«Artículo 29. Procuradurías Públicas Municipales.**

La representación y defensa de los intereses y derechos de las municipalidades en juicio, se ejercitan a través del órgano de defensa judicial conforme a ley, el cual está a cargo de procuradores públicos municipales y el personal de apoyo que requiera.

Los procuradores públicos municipales son funcionarios designados por el alcalde y dependen administrativamente de la municipalidad, y funcional y normativamente del Consejo de Defensa Judicial del Estado.

El concejo municipal, a propuesta del alcalde, aprueba el Reglamento de Organización, Funciones y Responsabilidades de la Procuraduría Pública Municipal.

Los procuradores públicos municipales de las municipalidades provinciales extienden sus funciones a las municipalidades distritales de su circunscripción que no cuenten con ellos, previo convenio sobre la materia.»

En este artículo, nos encontramos nuevamente con el problema del uniformismo reinante en la Ley, una municipalidad mediana debe contar con un procurador, un procurador adjunto, un asistente, una o dos secretarías, dependiendo de la carga procesal, tener los dispositivos legales a la mano para asumir la defensa de los intereses de la municipalidad, lo que ha hecho difícil que a la fecha muchas municipalidades no puedan implementar sus procuradurías, porque estas representan elevar el presupuesto del gobierno local, que ya de por sí se encuentra ajustado.

Otro problema sobre este artículo, es los años de abogado que se necesita para asumir el cargo de Procurador Público Municipal, si nos regimos por las disposiciones del Consejo de Defensa Judicial del Estado, el Procurador Público Municipal debería contar con más de quince (15) años de ejercicio en la profesión de abogado, y siguiendo la misma línea su sueldo debe ser equivalente a la de un Vocal Superior, lo que convierte el hecho en irreal, razón por la cual los concejos municipales han

aprobado su Reglamento de Organización Funciones y Responsabilidades de la Procuraduría Pública Municipal, incluso con menos de diez (10) años en el ejercicio de la profesión de abogado, en razón de que el sueldo que percibe es bastante inferior a lo que debería percibir por su cargo, y este se apareja con el sueldo que percibe un gerente municipal.

### 5.3. Subcapítulo IV - La gestión municipal

**«Artículo 32. Modalidades para la prestación de servicios.** Los servicios públicos locales pueden ser de gestión directa y de gestión indirecta, siempre que sea permitido por ley y que se asegure el interés de los vecinos, la eficiencia y eficacia del servicio y el adecuado control municipal.

En toda medida destinada a la prestación de servicios deberá asegurarse el equilibrio presupuestario de la municipalidad.»

Aquí se aborda el tema de los servicios públicos, sin embargo, la vaguedad con que se ha tratado el tema en la Ley demuestra la poca importancia que le ha brindado a un asunto tan importante. No se tiene idea de cuantos, y cuáles son los servicios públicos, por lo que el asunto requiere de un tratamiento particular. Todas las definiciones de los tratadistas sobre servicios públicos tienen por denominador común su prestación y organización para una determinada necesidad pública<sup>62</sup>.

### 5.4. Sobre la actividad empresarial municipal

**«Artículo 35. Actividad empresarial Municipal.** Las empresas municipales son creadas por ley, a iniciativa de los gobiernos locales con acuerdo del concejo municipal

[<sup>62</sup>] «Hauriou: un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública. Bielsa: toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de la policía. Santa Marca de Paredes: Servicio o acción de servir; servir es ejecutar algo, ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad. García Oviedo: que el SP es una ordenación de elementos o actividades para un fin; que el fin a cumplir es una necesidad pública, que el SP implica una acción de una personalidad pública, y que tales acciones se cristalizan en una serie de relaciones jurídicas constitutivas de un régimen jurídico especial, distinto del régimen jurídico especial de los servicios privados». DROMI JOSÉ, Roberto; *Derecho Administrativo Económico*, Tomo 2. Astrea. Buenos Aires, 1985, pág. 98.

con el voto favorable de más de la mitad del número legal de regidores. Dichas empresas adoptan cualquiera de las modalidades previstas por la legislación que regula la actividad empresarial y su objeto es la prestación de servicios públicos municipales.

En esta materia, las municipalidades pueden celebrar convenios de asesoría y financiamiento con las instituciones nacionales de promoción de la inversión.

Los criterios de dicha actividad empresarial tendrán en cuenta el principio de subsidiariedad del Estado y estimularán la inversión privada creando un entorno favorable para ésta. En ningún caso podrán constituir competencia desleal para el sector privado ni proveer de bienes y servicios al propio municipio en una relación comercial directa y exclusiva.

El control de las empresas municipales se rige por las normas de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.»

En ese artículo se trata el asunto de las empresas municipales, las que, de acuerdo a la actual Ley Orgánica de Municipalidades son creadas por ley, distinto a lo que establecía la anterior Ley Orgánica de Municipalidades anterior N° 23853, que señalaba que las empresas municipales se creaban por acuerdo de concejo municipal, mayor aún es la contradicción cuando en el artículo 157 del Concejo Metropolitano inciso 13) se establece como competencia aprobar la creación, modificación, ampliación y liquidación de empresas municipales y otros, es decir la Municipalidad Metropolitana de Lima si puede crear sus empresas municipales por acuerdo de concejo y las municipalidades provinciales y distritales de todo el país, tienen que hacerlo a través de una iniciativa legislativa, lo cual nuevamente nos lleva a centralismos asfixiante que tanto hemos rechazado a lo largo de la historia del país.

## **CAPÍTULO II - LAS NORMAS MUNICIPALES Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

### **5.5. Subcapítulo I - Las normas municipales**

**«Artículo 39. Normas Municipales.** Los concejos municipales ejercen sus funciones de gobierno mediante la aprobación de ordenanzas y acuerdos. Los asuntos

administrativos concernientes a su organización interna, los resuelven a través de resoluciones de concejo. El alcalde ejerce las funciones ejecutivas de gobierno señaladas en la presente ley mediante decretos de alcaldía. Por resoluciones de alcaldía resuelve los asuntos administrativos a su cargo.

Las gerencias resuelven los aspectos administrativos a su cargo a través de resoluciones y directivas.»

Este artículo establece que las gerencias resuelven los aspectos administrativos a su cargo, a través de resoluciones y directivas, sin embargo en los artículos subsiguientes no se ha desarrollado cuales son los alcances de ambos dispositivos municipales, porque es de entenderse que las resoluciones de gerencia se emiten en primera instancia y las resoluciones de alcaldía en segunda instancia, con lo cual se agota la vía administrativa, conforme lo establece el artículo 50 del texto en comentario.

#### 5.6. Sobre las ordenanzas

«**Artículo 40. Ordenanzas.** Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.

Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley.

Las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia.

Para efectos de la estabilización de tributos municipales, las municipalidades pueden suscribir convenios de estabilidad tributaria municipal; dentro del plazo que establece la ley. Los conflictos derivados de la ejecución de dichos convenios de estabilidad serán resueltos mediante arbitraje.»

El tercer párrafo del presente artículo establece que las ordenanzas distritales expedidas en materia tributaria deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia, sin embargo, las ordenanzas al tener rango de ley, conforme lo establece el artículo 200 inciso 4) de la Constitución Política del Estado y las municipalidades provinciales y distritales, gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, conforme lo establece el artículo 194 de la Constitución Política del Estado, y en ese sentido, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades que no existe diferencia entre la autonomía provincial con la autonomía distrital, por lo cual no puede haber subordinación de las municipalidades distritales hacia las municipalidades provinciales, porque ambas gozan de autonomía y la diferencia radica en las competencias exclusivas o compartidas que tengan cada una de las municipalidades, por lo cual la ratificación de una ordenanza distrital por una municipalidad provincial atenta con la autonomía de que gozan las municipalidades distritales. Sumado a ello, nos encontramos con la demora en la ratificación de las ordenanzas en sede provincial, su demora es tanta, que en muchos casos los tributos municipales que cobran las municipalidades distritales se conviertan en ilegales, por no haber pasado por el tamiz de la ratificación.

#### 5.7. Subcapítulo II - La capacidad sancionadora

**«Artículo 46. Sanciones.** Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar.

Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias.

Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras.

A solicitud de la municipalidad respectiva o del ejecutor coactivo correspondiente, la Policía Nacional prestará su apoyo en el cumplimiento de las sanciones que se impongan, bajo responsabilidad.»

En este artículo podemos encontrar que la multa ha sido considerada dentro de las sanciones que puede aplicar la autoridad municipal como ente administrativo, sin embargo en el artículo 47 se establece la forma como se aprueban las multas que aplican a los gobiernos locales, sean de carácter administrativo o de carácter tributario donde existe un gravísimo error de interpretación, la multa no es el acto sancionador, sino es el acto reparador y en consecuencia se confunde entre el acto sancionador con el acto reparador. El tratamiento que tiene el acto sancionador con el acto reparador es distinto, una municipalidad puede clausurar un establecimiento que funciona sin la licencia respectiva y a la vez puede interponerle la multa correspondiente y no está atentando dos veces contra el mismo acto, porque situación distinta es como el acto reparador con el acto sancionador.

Asimismo se señala que la autoridad podrá ordenar la clausura, retiro o demolición de obras inmobiliarias que contravengan a las normas legales, sin embargo en el tercer párrafo que precisa que la autoridad municipal puede demandar autorización judicial en la vía sumarísima para la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales, es decir para llevar adelante una demolición de una obra no construida en la vía pública se tiene que acudir a la vía judicial, lo que contradice lo preceptuado en el artículo 93 del mismo texto legal, que señala que las municipalidades provinciales y distritales dentro del ámbito de su jurisdicción están facultadas para ordenar la demolición de edificios construidos en contravención del Reglamento Nacional de Construcciones, de los planos aprobados por cuyo mérito se expidió licencia o de las ordenanzas vigentes al tiempo de su edificación y ordenar la demolición de obras que no cuenten con la correspondiente licencia de construcción.

## 6. TÍTULO IV EL RÉGIMEN ECONÓMICO MUNICIPAL

### CAPÍTULO II - EL PATRIMONIO MUNICIPAL

#### 6.1 Subcapítulo II - Los bienes municipales

«**Artículo 56. Bienes de propiedad municipal.** Son bienes de las municipalidades:

1. Los bienes inmuebles y muebles de uso público destinados a servicios públicos locales.
2. Los edificios municipales y sus instalaciones y, en general, todos los bienes adquiridos, construidos y/o sostenidos por la municipalidad.
3. Las acciones y participaciones de las empresas municipales.
4. Los caudales, acciones, bonos, participaciones sociales, derechos o cualquier otro bien que represente valores cuantificables económicamente.
5. Los terrenos eriazos, abandonados y ribereños que le transfiera el Gobierno Nacional.
6. Los aportes provenientes de habilitaciones urbanas.
7. Los legados o donaciones que se instituyan en su favor.
8. Todos los demás que adquiriera cada municipio.

Las vías y áreas públicas, con subsuelo y aires son bienes de dominio y uso público.»

«**Artículo 62. Condición de bienes públicos.** Las playas, ríos, manantiales, corrientes de agua, así como los lagos, son bienes de uso público. Solamente por razones de seguridad nacional pueden ser objeto de concesión para otros usos.»

Estos dos artículos se refieren a los bienes de propiedad municipal y la condición de bienes públicos. La observación aquí diatriba respecto a la no distinción entre: bienes de uso público como son los parques, plazas, plazuelas y otros; los bienes privados de uso público como el palacio municipal, el camal municipal, el mercado municipal y otros, y bienes públicos de uso privado en razón de alguna concesión. Esto facilitará, por ejemplo, establecer que bienes propiedad del Estado son inembargables acorde al artículo 648 del Código Procesal Civil.

## CAPÍTULO IV - EL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL

### 6.2 Subcapítulo único - Disposiciones generales

**«Artículo 70. Sistema Tributario Municipal.** El sistema tributario de las municipalidades, se rige por la ley especial y el Código Tributario en la parte pertinente.

Las municipalidades pueden suscribir convenios con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), orientados a optimizar la fiscalización y recaudación de sus tributos, tasas, arbitrios, licencias y derechos. El costo que representa el cobro de los referidos tributos a través de dichos convenios no podrá ser trasladado a los contribuyentes.»

Este artículo aborda un tema de interés medular que es el sistema tributario de las municipalidades, aquí se señala que se rige por la ley especial y por el Código Tributario en la parte pertinente, sin embargo, no se ha avanzado mucho al respecto, no se ha aprobado la Ley del Sistema Tributario y lo único que se ha hecho es modificar el Decreto Legislativo N° 776 Ley de Tributación Municipal con el Decreto Legislativo N° 952.

Las disposiciones en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, suprimieron el texto del artículo 96 de la anterior Ley Orgánica de Municipalidades, estableciéndose que el sistema tributario de las municipalidades se rige por la ley especial y el Código Tributario. Ello implica la eliminación de la norma que en forma expresa regulaba la relación de jerarquía entre la municipalidad distrital y provincial para el caso específico de las impugnaciones en materia tributaria. En el artículo 124 de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, que en general regula la relación entre las municipalidades, se establece que «Las relaciones que mantiene las municipalidades entre ellas, son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios. Se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno».

La Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 no establece relación de jerárquica entre las municipalidades provinciales y distritales, y en el caso específico del procedimiento contencioso tributario, no prescribe expresamente que las apelaciones de las resoluciones expedidas por estas últimas son competencia de las

municipalidades provinciales como vía previa para recurrir al Tribunal Fiscal, última instancia en sede administrativa.

## 7. TÍTULO V LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES ESPECÍFICAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

### CAPÍTULO I - LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES ESPECÍFICAS GENERALES

#### 7.1 Sobre las competencias

##### «Artículo 73. Materias de Competencia Municipal.

La Ley de Bases de la Descentralización establece la condición de exclusiva o compartida de una competencia.

Las funciones específicas municipales que se derivan de las competencias se ejercen con carácter exclusivo o compartido entre las municipalidades provinciales y distritales, con arreglo a lo dispuesto en la presente ley orgánica.

Dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la presente ley, el rol de las municipalidades provinciales comprende:

(a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial.

Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital.

(b) Promover, permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital. Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia.

(c) Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial; para cuyo efecto, suscriben los convenios pertinentes con las respectivas municipalidades distritales. (d) Emitir las normas técnicas generales, en

materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente.

Cuando se trate del caso de municipalidades conurbadas, los servicios públicos locales que, por sus características, sirven al conjunto de la aglomeración urbana, deberán contar con mecanismos de coordinación en el ámbito de la planificación y prestación de dichos servicios entre las municipalidades vinculadas, de modo que se asegure la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos y una adecuada provisión a los vecinos.

Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:

1. Organización del espacio físico - Uso del suelo
  - 1.1 Zonificación.
  - 1.2 Catastro urbano y rural.
  - 1.3 Habilitación urbana.
  - 1.4 Saneamiento físico legal de asentamientos humanos.
  - 1.5 Acondicionamiento territorial.
  - 1.6 Renovación urbana.
  - 1.7 Infraestructura urbana o rural básica.
  - 1.8 Vialidad.
  - 1.9 Patrimonio histórico, cultural y paisajístico.
2. Servicios públicos locales
  - 2.1 Saneamiento ambiental, salubridad y salud.
  - 2.2 Tránsito, circulación y transporte público.
  - 2.3 Educación, cultura, deporte y recreación.
  - 2.4 Programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos.
  - 2.5 Seguridad ciudadana.
  - 2.6 Abastecimiento y comercialización de productos y servicios.
  - 2.7 Registros Civiles, en mérito a convenio suscrito con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, conforme a ley.
  - 2.8 Promoción del desarrollo económico local para la generación de empleo.
  - 2.9 Establecimiento, conservación y administración de parques zonales, parques zoológicos, jardines

- botánicos, bosques naturales, directamente o a través de concesiones.
- 2.10 Otros servicios públicos no reservados a entidades de carácter regional o nacional.
  3. Protección y conservación del ambiente
    - 3.1 Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.
    - 3.2 Proponer la creación de áreas de conservación ambiental.
    - 3.3 Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles.
    - 3.4 Participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones.
    - 3.5 Coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.
  4. En materia de desarrollo y economía local
    - 4.1 Planeamiento y dotación de infraestructura para el desarrollo local.
    - 4.2 Fomento de las inversiones privadas en proyectos de interés local.
    - 4.3 Promoción de la generación de empleo y el desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana o rural.
    - 4.4 Fomento de la artesanía.
    - 4.5 Fomento del turismo local sostenible.
    - 4.6 Fomento de programas de desarrollo rural.
  5. En materia de participación vecinal
    - 5.1 Promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local.
    - 5.2 Establecer instrumentos y procedimientos de fiscalización.
    - 5.3 Organizar los registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción.
  6. En materia de servicios sociales locales
    - 6.1 Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y desarrollo social.

- 6.2 Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población.
- 6.3 Establecer canales de concertación entre los vecinos y los programas sociales.
- 6.4 Difundir y promover los derechos del niño, del adolescente, de la mujer y del adulto mayor; propiciando espacios para su participación a nivel de instancias municipales.
- 7. Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas
  - 7.1 Promover programas de prevención y rehabilitación en los casos de consumo de drogas y alcoholismo y crear programas de erradicación en coordinación con el gobierno regional.
  - 7.2 Promover convenios de cooperación internacional para la implementación de programas de erradicación del consumo ilegal de drogas.

A iniciativa de la municipalidad se podrán organizar comités multisectoriales de prevención del consumo de drogas, con la participación de los vecinos, con la finalidad de diseñar, monitorear, supervisar, coordinar y ejecutar programas o proyectos de prevención del consumo de drogas y de conductas de riesgo en el ámbito local, pudiendo contar para ello con la asistencia técnica de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA.»

Este artículo, se establece las competencias que corresponden a los gobiernos locales, distribuidas en competencias exclusivas y compartidas, mientras que las competencias delegadas o delegables las encontramos en los centros poblados. Este artículo se encuentra relacionado con los textos de los artículos 79 y 86, debido a que, sumado a las competencias, disponen funciones y atribuciones. Lamentablemente, ocurre una mezcla errada de conceptos que distorsiona la finalidad de los mismos.

Consideramos que el tema de las competencias de vital importancia, porque precisamente el proceso de descentralización se cimienta en la transferencia de las competencias y funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y a los

gobiernos locales divididos estos entre municipalidades provinciales y distritales. Sin embargo, pasado casi dos décadas de la promulgación de la Ley Orgánica Municipal actual no se ha observado voluntad política de transferir en forma progresiva las competencias a los diferentes niveles de gobierno. Por el contrario se han emitido dispositivos como la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273, que tiene como objeto el garantizar la transferencia de competencias, funciones, atribuciones y recursos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales, y optimizar la calidad de los servicios públicos, pero que en realidad solo ha logrado obligar a los gobiernos locales a demostrar supuestamente capacidad de gestión para la transferencia de las competencias. Lo que olvida el gobierno central es que antes que existiera el Estado en nuestro país, existían los cabildos que eran los que gobernaban las ciudades y las células primigenias del municipalismo peruano.

Desconocer la capacidad de gestión de los gobiernos locales, porque en algunos casos existan malas autoridades que dan un uso indebido a los recursos públicos, es una opinión sesgada, por el contrario, ya se ha demostrado en muchas oportunidades que saben cómo manejar los recursos recaudados por los impuestos, las tasas, los impuestos, las transferencias que hace el gobierno central sea a través del canon aduanero, petrolero, gasífero, minero, el canon, sobrecanon, el fondo de compensación municipal – FONCOMUN.

## 8. TÍTULO VII LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL CONCERTADOS Y LOS ÓRGANOS DE COORDINACIÓN

### CAPÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES

#### 8.1 Del Plan de Desarrollo Municipal Concertado

**«Artículo 97. Plan de Desarrollo Municipal Concertado.** Basándose en los Planes de Desarrollo Municipal Distritales Concertados y sus Presupuestos Participativos, el Consejo de Coordinación Local Provincial procede a coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y su Presupuesto Participativo, el cual luego de aprobado es elevado al Consejo de Coordinación Regional para su integración a todos los planes de desarrollo municipal provincial concertados de la región y la formulación del Plan de Desarrollo Regional Concertado.

Estos planes deben responder fundamentalmente a los principios de participación, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiaridad, consistencia de las políticas locales, especialización de las funciones, competitividad e integración.

Los planes de desarrollo municipal concertados y sus presupuestos participativos tienen un carácter orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales. Son aprobados por los respectivos concejos municipales.

Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local, conforme al artículo 197 de la Constitución.»

El segundo párrafo de este artículo, nos reitera el error expuesto anteriormente, respecto a la disposición de principios del desarrollo municipal concertado, donde se confunden estos con preceptos, con dispositivos legales, con programas de gobierno, objetivos y metas.

## **CAPÍTULO II - CONSEJO DE COORDINACIÓN LOCAL PROVINCIAL**

### **8.2 Del Consejo de Coordinación Local Provincial**

**«Artículo 98. Definición y composición.** El Consejo de Coordinación Local Provincial es un órgano de coordinación y concertación de las Municipalidades Provinciales. Está integrado por el Alcalde Provincial que lo preside, pudiendo delegar tal función en el Teniente Alcalde, y los regidores provinciales; por los Alcaldes Distritales de la respectiva jurisdicción provincial y por los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel provincial, con las funciones y atribuciones que le señala la presente Ley.

La proporción de los representantes de la sociedad civil será del 40 cuarenta por ciento del número que resulte de la sumatoria del total de miembros del respectivo

Concejo Municipal Provincial y la totalidad de los Alcaldes Distritales de la jurisdicción provincial que corresponda.

Los representantes de la sociedad civil son elegidos democráticamente, por un período de 2 (dos) años, de entre los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel provincial, que se hayan inscrito en el registro que abrirá para tal efecto la Municipalidad Provincial, siempre y cuando acrediten personería jurídica y un mínimo de 3 (tres) años de actividad institucional comprobada. La elección de representantes será supervisada por el organismo electoral correspondiente.

Una misma organización o componente de ella no puede acreditarse simultáneamente a nivel provincial y distrital.»

Este artículo aborda lo relacionado con el Consejo de Coordinación Provincial, el cual está compuesto por representantes de la sociedad civil y los alcaldes distritales de la jurisdicción provincial que corresponda, en un porcentaje de 40 por ciento de los primeros, hecho que disminuye el objeto del capítulo, puesto que su finalidad es la de que la sociedad civil tenga participación activa y directa en la toma de decisiones de la municipalidad. El mismo criterio presenta el artículo 102.

La importancia de los consejos de coordinación local distrital o provincial radica en que constituyen los medios para coordinar el plan de desarrollo municipal, priorizar en lo que se va a invertir, aprobar el presupuesto participativo, entre otras.

## **9. TÍTULO VIII LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL VECINAL**

### **CAPÍTULO II - LA PARTICIPACIÓN DE LOS VECINOS EN EL GOBIERNO LOCAL**

#### **9.1. De la participación empresarial**

**«Artículo 120. Participación Local del Sector Empresarial.** Los empresarios, en forma colectiva, a través de gremios, asociaciones de empresarios, u otras formas de organizaciones locales, participan en la formulación, discusión, concertación y control de los planes de desarrollo económico local.»

Este artículo redunda con lo expuesto en los textos de los artículos 98 y 102 de la presente Ley, allí se establece que las organizaciones de productores y los gremios empresariales y profesionales participan de los consejos de coordinación local provincial y distritales, por lo que deviene en obsoleto.

### **CAPÍTULO III - LOS DERECHOS DE CONTROL VECINAL A LOS GOBIERNOS LOCALES**

#### 9.2. Del mandato

**«Artículo 122. Revocatoria del mandato.** El mandato de los alcaldes y regidores es irrenunciable conforme a ley y revocable de acuerdo a las normas previstas en la Constitución Política y la ley en la materia.»

La entrada en vigencia de la Ley que modifica diversos artículos de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 30315, establece que el proceso de revocatoria procede por una sola vez durante el período del mandato que dura cuatro años, y la consulta se realiza el tercer año del mandato para todas las autoridades. Ratifica que la consulta se lleva adelante en cada circunscripción electoral si la solicitud está acompañada del veinticinco por ciento de las firmas de los electores de cada circunscripción y ha sido admitida. Dichas disposiciones son desde todo punto limitativas. Dispositivos como este debilitan la participación ciudadana y sus herramientas de control.

Asimismo, nuestra disconformidad se expresa respecto a la excepción de este mecanismo de los congresistas y presidente de la República, puesto que el criterio es ser autoridad elegida.

Tengamos en cuenta que la revocatoria no es una causal jurídica como es la vacancia, la suspensión y la inhabilitación, este es una mecanismo de consulta política donde a la población se le pregunta si quiere que se quede en el cargo la autoridad que fue elegida, lo más grave del caso es que la revocatoria no se prueba, sino solamente se sustenta, es decir se puede argumentar incluso que las autoridades municipales no cumplieron con su plan de gobierno municipal y por ello deben ser revocados.

## 10. TÍTULO X LAS MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO Y LAS FRONTERIZAS

### CAPÍTULO I - LAS MUNICIPALIDADES DE LOS CENTROS POBLADOS

#### 10.1. Subcapítulo único - La creación; las autoridades, las limitaciones y los recursos

**«Artículo 129. Requisitos para la creación de una Municipalidad De Centro Poblado.** Para la creación de municipalidades de centros poblados se requiere la aprobación mayoritaria de los regidores que integran el concejo provincial correspondiente y la comprobación previa del cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud de un comité de gestión suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado y registrados debidamente y acreditar dos delegados.
2. Que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece.
3. Que exista comprobada necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenimiento.
4. Que exista opinión favorable del concejo municipal distrital, sustentada en informes de las gerencias de planificación y presupuesto, de desarrollo urbano y de asesoría jurídica, o sus equivalentes, de la municipalidad distrital respectiva.
5. Que la ordenanza municipal de creación quede consentida y ejecutoriada.

Es nula la ordenanza de creación que no cumple con los requisitos antes señalados, bajo responsabilidad exclusiva del alcalde provincial.»

Aquí se aborda el asunto de los centros poblados, la Ley no ha definido concretamente el rol que tienen las municipalidades de centros poblados, por ejemplo, si pueden elegirse un alcalde y 5 regidores, nos preguntamos ¿cuáles son las atribuciones de los concejos municipales y de los alcaldes de centros poblados? Toda vez que en la Ley no se señala las atribuciones que estos cumplen conforme vamos a ver en el artículo 133. Creemos que se debe brindar un tratamiento especial a este asunto.

10.2. De las autoridades de Centros Poblados

**«Artículo 131. Designación de autoridades.** El alcalde y los regidores de las municipalidades de centros poblados son proclamados por el alcalde provincial, ratificando el resultado de las elecciones convocadas para tal fin.»

**«Artículo 132. Procedimiento para la elección del alcalde y regidores de un Centro Poblado.** El procedimiento para la elección de alcaldes y regidores de municipalidades de centros poblados se regula por la ley de la materia.»

El texto del artículo 131 establece que el alcalde y los regidores de las municipalidades de centros poblados son proclamados por el alcalde provincial ratificando el resultado de las elecciones convocadas, y el texto del artículo 132 se precisa que el procedimiento para la elección de alcaldes y regidores de municipalidades de centros poblados se regula por la ley de la materia. Teniendo en cuenta lo expuesta, consideramos que no es correcta el establecerse que el alcalde debe ratificar una elección popular.

10.3. De los recursos de los Centros Poblados

**«Artículo 133. Recursos de las Municipalidades de Centro Poblado.** Las municipalidades provinciales y distritales están obligadas a entregar a las municipalidades de centros poblados de su jurisdicción, en proporción a su población y los servicios públicos delegados, un porcentaje de sus recursos propios y los transferidos por el gobierno nacional, para el cumplimiento de la prestación de los servicios públicos delegados. La entrega o transferencia de recursos se efectuará en forma mensual, bajo responsabilidad del alcalde y del gerente municipal correspondiente. Las municipalidades provinciales y distritales pueden incrementar las transferencias de recursos a las municipalidades de centros poblados, previo acuerdo de sus concejos municipales.

La ordenanza de creación o de adecuación, según sea el caso, podrá contemplar otros ingresos.

La delegación de los servicios públicos locales que asuman las municipalidades de centro poblado puede implicar la facultad de cobrar directamente a la población los recursos que por concepto de arbitrio se encuentren estimados percibir como contraprestación de los respectivos servicios.

La percepción de los recursos que cobren, por delegación expresa, las municipalidades de centro poblado, se entenderán como transferencias efectuadas por parte de la municipalidad provincial o distrital pertinente, para cuyo efecto, deben rendir cuenta mensualmente de los importes recaudados por dicho concepto.»

En este artículo nos encontramos que las municipalidades provinciales y distritales están obligadas a entregar a las municipalidades de centros poblados de su jurisdicción en proporción a su población y los servicios públicos delegados, un porcentaje de sus recursos propios y los transferidos por el gobierno nacional para el cumplimiento de la prestación de los servicios públicos delegados.

Eso quiere decir que la Ley les brinda a las municipalidades de centro poblado un tratamiento como órgano desconcentrado que solamente van administrar servicios públicos.

Nuestro país tiene más de tres mil municipalidades de centros poblados, lo cual amerita un tratamiento especial, minucioso. No será posible la transferencia directa del FONCOMUN ni la transferencia de otros recursos en tanto estas municipalidades no gocen de la autonomía correspondiente que sólo se les puede consagrar por mandato constitucional.

## 11. TÍTULO XIII LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA

### CAPÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES

#### 11.1. De las municipalidades metropolitanas

«**Artículo 154. Municipalidades Distritales.** La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce jurisdicción, en las materias de su competencia, sobre las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima. Se rigen por las disposiciones establecidas para las municipalidades distritales en

general, en concordancia con las competencias y funciones metropolitanas especiales, con las limitaciones comprendidas en la presente ley y las que se establezcan mediante ordenanza metropolitana.»

Este artículo establece que la Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce jurisdicción en las materias de su competencia sobre las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima, lo cual es concordante con lo señalado en el artículo 157 inciso 2) que dispone que son competencias del concejo metropolitano dictar ordenanzas sobre asuntos municipales y regionales dentro de su ámbito territorial los cuales tendrán alcance, vigencia y preeminencia metropolitana. Al respecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en repetidas oportunidades respecto a que, no existe subordinación jerárquica de una municipalidad distrital frente a las municipalidades provinciales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 194 de la Constitución Política del Estado; asimismo afirma que existe entre ellas son materias de coordinación, conforme a la Ley y más no subordinación jerárquica.

## **CAPÍTULO II - EL CONCEJO METROPOLITANO**

### 11.2. De las atribuciones del Concejo Metropolitano

**«Artículo 157. Atribuciones.** Compete al Concejo Metropolitano:

1. Aprobar el Estatuto del Gobierno Metropolitano de Lima mediante ordenanza;
2. Dictar ordenanzas sobre asuntos municipales y regionales, dentro de su ámbito territorial, las cuales tendrán alcance, vigencia y preeminencia metropolitana;
3. Velar por el respeto de la Constitución, de la presente ley de desarrollo constitucional, de las ordenanzas que dicte, así como por la autonomía política, económica y administrativa del gobierno municipal metropolitano de Lima;
4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales;
5. Ejercer las atribuciones que conforme a esta ley corresponden a los concejos provinciales;
6. Aprobar y evaluar el Plan Regional de Desarrollo Concertado y los Planes Directores de los distritos;

7. Aprobar mediante ordenanza la organización y funciones de la Junta de Planeamiento Metropolitano, la Junta de Cooperación Metropolitana y las Comisiones Especiales de Asesoramiento;
8. Aprobar mediante ordenanza las normas reguladoras del desarrollo del Centro Histórico de Lima, del Proyecto de la Costa Verde, del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana, de la Economía y Hacienda Municipal; y de otras que lo requieran;
9. Aprobar el Presupuesto Regional Participativo de Lima y fiscalizar su ejecución;
10. Acordar el régimen de organización interior de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de sus órganos de gobierno y aprobar la remuneración del alcalde metropolitano y las dietas de los regidores, de acuerdo al régimen especial que le confiere la Constitución Política;
11. Aprobar normas necesarias para implementar la integración de las Municipalidades Distritales ubicadas en la Provincia de Lima en la Municipalidad Metropolitana de Lima, de acuerdo al desarrollo de los planes y programas metropolitanos en forma integral y armónica;
12. Aprobar planes y programas metropolitanos en materia de acondicionamiento territorial y urbanístico, infraestructura urbana, vivienda, seguridad ciudadana, población, salud, protección del medio ambiente, educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación, deporte, abastecimiento, comercialización de productos, transporte, circulación, tránsito y participación ciudadana, planes y programas destinados a lograr el desarrollo integral y armónico de la capital de la República, así como el bienestar de los vecinos de su jurisdicción. Los planes y programas metropolitanos relacionados con inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación deberán contar con opinión favorable previa del Instituto Nacional de Cultura;
13. Aprobar la creación, modificación, ampliación y liquidación de empresas municipales y, en general, de personas jurídicas de derecho público, cuyo objeto social corresponda a la implementación de las

- funciones y al cumplimiento de los fines de la Municipalidad Metropolitana de Lima;
14. Aprobar la emisión de bonos e instrumentos de financiamiento cotizables y comercializables en el mercado de valores nacional e internacional;
  15. Aprobar la participación de la Municipalidad Metropolitana de Lima en empresas mixtas, dedicadas a la prestación de servicios públicos locales y a la ejecución de actividades municipales metropolitanas;
  16. Aprobar los planes ambientales en su jurisdicción, así como controlar la preservación del medio ambiente;
  17. Aprobar el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana y crear el Serenazgo Municipal Metropolitano, así como reglamentar su funcionamiento;
  18. Dictar las normas necesarias para brindar el servicio de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional;
  19. Regular la cooperación de la Policía Nacional para el cabal cumplimiento de las competencias, funciones y fines de la Municipalidad Metropolitana de Lima;
  20. Regular el funcionamiento de la Policía de Tránsito, de Turismo y de Ecología;
  21. Regular el funcionamiento del transporte público, la circulación y el tránsito metropolitano;
  22. Aprobar empréstitos internos y externos, de acuerdo a ley;
  23. Aprobar el régimen de administración de bienes y rentas de la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como la organización de los servicios públicos locales de carácter metropolitano;
  24. Promover y organizar la activa participación de los vecinos en el gobierno de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de las municipalidades distritales que la integran;
  25. Contratar, sin aprobación previa o ratificación de otro organismo, la atención de los servicios que no administre directamente; y
  26. Fiscalizar a la Alcaldía Metropolitana, a las empresas municipales, a los organismos públicos descentralizados municipales, a los entes municipales metropolitanos y a las municipalidades distritales que integran la Municipalidad Metropolitana de Lima.»

La presente enumeración no es limitativa; por ordenanza municipal podrán asignarse otras competencias, siempre que correspondan a la naturaleza y funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima como órgano del gobierno local de la capital de la República e instrumento fundamental de la descentralización del país.

**11.2.1. Inciso 10**

Este inciso se señala que se puede fijar en forma anual la remuneración del alcalde y la dieta de los regidores metropolitanos en relación a su régimen especial, sin embargo, esto va en contra de los regidores de las demás municipalidades, sean estas distritales o provinciales, ya que una vez fijada sus dietas en el primer trimestre del primer año de gestión conforme lo ha precisado la Contraloría General de la República, no pueden ser aumentadas en los años subsiguientes.

**11.2.2. Inciso 13**

Este inciso dispone que la Municipalidad Metropolitana de Lima, puede crear por Acuerdo de Concejo Municipal sus empresas municipales a diferencia de las demás municipalidades que necesariamente tienen que ir por la iniciativa legislativa.

**11.2.3. Inciso 17**

Este inciso faculta al concejo aprobar el sistema metropolitano de seguridad ciudadana y crear el Serenazgo Municipal Metropolitano a diferencia de las demás municipalidades sean provinciales o distritales que dentro de sus facultades de sus concejos no tienen esta atribución.

**11.2.4. Inciso 20**

Este inciso precisa que es facultad del concejo metropolitano regular el funcionamiento de la Policía de Tránsito de Turismo y de Ecología, nos parece que esta competencia también debería tener las municipalidades provinciales, del interior del país, más aun tratándose del tema de turismo y de ecología.

## **CAPÍTULO VI - LAS RENTAS METROPOLITANAS ESPECIALES**

### 11.3. De las Rentas Metropolitanas

#### «Artículo 166. Rentas Metropolitanas Especiales.

Son rentas municipales metropolitanas, además de las contenidas en la presente ley, las siguientes:

1. Las que genere el Fondo Metropolitano de Inversiones (INVERMET), así como las empresas municipales y organismos descentralizados que la conformen.
2. El íntegro de las rentas que por concepto del cobro de peaje se obtengan dentro de su jurisdicción.
3. Las demás que determine la ley.»

En este artículo vemos que los fondos de INVERMET y otras empresas municipales constituyen rentas de la Municipalidad Metropolitana de Lima, habiéndose desnaturalizado el objeto social de estas empresas municipales, toda vez que solamente se las ha convertido en entes recaudadores y mas no en empresas con participación societaria que aplican sus planes de acción y desarrollo, evidentemente dentro del marco de la política del gobierno municipal.

## 12. RESPECTO A LAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

«**Primera.** La Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP, a través de sus oficinas registrales, procederán a la regularización administrativa del tracto sucesivo o a la prescripción adquisitiva de dominio de los bienes inscritos, de conformidad con los reglamentos que para dichos efectos emita, tomando en consideración, en lo que resulte pertinente, lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 032-99-MTC.

Las acciones antes indicadas serán desarrolladas progresivamente y de oficio, sea directamente o por convenio con otras entidades públicas, salvo los supuestos de tramitación a pedido de parte que dispongan los reglamentos.

Lo dispuesto se aplicará en todo aquello que no se oponga a las acciones de formalización de la propiedad a cargo del Programa Especial de Titulación de Tierras y de COFOPRI; siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 2014 del Código Civil.»

«**Segunda.** La asignación de competencias a las municipalidades provinciales y distritales a que se refieren

los artículos 73 y siguientes, se realizará de manera gradual de acuerdo a la normatividad de la materia, respetando las particularidades de cada circunscripción.»

«**Tercera.** El Poder Ejecutivo, a propuesta de la Contaduría de la Nación, la Contraloría General de la República, así como el Ministerio de Justicia, mediante decreto supremo, dictará normas especiales acordes a la realidad de las municipalidades rurales que no cuentan con los recursos humanos y económicos para aplicar las normas vigentes.»

«**Cuarta.** Las competencias y funciones específicas contempladas en la presente ley que se encuentren supeditadas al proceso de descentralización establecido en la Ley de Bases de Descentralización, se cumplirán progresivamente conforme se ejecuten las transferencias de la infraestructura, acervo, recursos humanos y presupuestales, y cualquier otro que correspondan, dentro del marco del proceso de descentralización.»

«**Quinta.** El Consejo Nacional de Descentralización, en coordinación con los sectores, iniciará en el año 2003 el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos locales de los fondos y proyectos sociales, así como de los programas sociales de lucha contra la pobreza.»

«**Sexta.** En concordancia con los principios y criterios de gradualidad, neutralidad y de provisión contenidos en los artículos 4, 5 y 14 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, las transferencias de recursos económicos del gobierno nacional a los gobiernos locales, se incrementarán en cada ejercicio fiscal, de acuerdo al avance del proceso de descentralización. Los gobiernos locales adoptarán acciones administrativas orientadas a incrementar sus ingresos propios en función a lo que se disponga en la Ley de Descentralización Fiscal.

Para el ejercicio fiscal 2004, el incremento de las transferencias permitirá a los gobiernos locales, una participación no menor al 6 seis por ciento del total del Presupuesto del Sector Público. A partir del año 2005, y por un lapso de 4 (cuatro) años, esta participación se incrementará anualmente hasta alcanzar no menos del 12 doce por ciento del total del Presupuesto del Sector Público.»

«**Sétima.** Para asegurar que el proceso de transferencia se realice en forma progresiva y ordenada, el Poder Ejecutivo constituirá, dentro de los 10 (diez) primeros días hábiles contados a partir de la vigencia de la presente Ley, Comisiones Sectoriales de Transferencia, presididas por los viceministros de los sectores correspondientes.

Las comisiones sectoriales de transferencia propondrán, hasta el último día útil del mes de febrero de cada año, los planes anuales de transferencia, los mismos que serán presentados al Consejo Nacional de Descentralización.

Hasta el último día útil del mes de marzo del año correspondiente el Consejo Nacional de Descentralización evaluará y articulará los planes sectoriales y coordinará la formulación del plan anual de transferencia de competencias sectoriales a las municipalidades, el mismo que será presentado para su aprobación por decreto supremo, con el voto favorable del Consejo de Ministros.

«**Octava.** Los predios que correspondan a las municipalidades en aplicación de la presente ley se inscriben en el Registro de Predios por el sólo mérito del acuerdo de concejo que lo disponga, siempre que no se encuentren inscritos a favor de terceros.

En este único supuesto, la regularización de la titularidad municipal estará exonerada del pago de derechos registrales, siempre que se efectúe en el plazo de un año a partir de la vigencia de la presente ley.»

«**Novena.** Mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se aprobará el listado de las municipalidades rurales.»

«**Décima.** Las funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima en materia regional se determinan en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.»

«**Décimo Primera.** La ejecución de obras e instalación de servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, disposición sanitaria con excretas y electrificación hecha con aportes de la población, constituyen patrimonio de la municipalidad donde se ejecutaron las mismas. Por tanto, la entidad prestadora que opera en esa localidad, recepcionará dicha infraestructura con carácter de contribución reembolsable.

Este reembolso podrá hacerse a través de la transferencia de acciones, bonos u otras modalidades que garanticen su recuperación real.

Los recursos que obtengan las municipalidades por dicho concepto deberán ser utilizados en obras dentro de su jurisdicción, bajo responsabilidad.»

**«Décimo Segunda.** Las municipalidades de centros poblados creadas a la vigencia de la presente ley adecuan su funcionamiento, en lo que sea pertinente, a las normas dispuestas en la presente ley.

Los centros poblados creados por resoluciones expresas se adecuan a lo previsto en la presente Ley, manteniendo su existencia en mérito a la adecuación respectiva y las ordenanzas que sobre el particular se expidan.

El período de los alcaldes y regidores de los centros poblados existentes se adecua a lo previsto en la presente ley.»

**«Décimo Tercera.** Tratándose de predios respecto de los cuales dos o más jurisdicciones reclamen para sí los tributos municipales que se calculan en base al valor de autovalúo de los mismos o al costo de servicio prestado, se reputarán como válidos los pagos efectuados al municipio de la jurisdicción a la que corresponda el predio según inscripción en el registro de propiedad inmueble correspondiente. En caso de predios que no cuenten con inscripción registral, se reputarán como válidos los pagos efectuados a cualquiera de las jurisdicciones distritales en conflicto, a elección del contribuyente.

La validación de los pagos, conforme a lo anterior, tendrá vigencia hasta que se defina el conflicto de límites existente, de manera tal que a partir del año siguiente a aquél en que se defina el conflicto de límites, se deberá tributar al municipio a cuya jurisdicción se haya atribuido el predio.

A partir del día de publicación de la presente norma, se dejará sin efectos todo proceso de cobranza iniciado respecto de tributos municipales por los predios ubicados en zonas de conflicto de jurisdicción, a la sola acreditación por el contribuyente de los pagos efectuados de acuerdo a los párrafos precedentes de este artículo.»

«**Décimo Cuarta.** Los propietarios de edificaciones que hayan sido construidas sin licencia de construcción y/o en terrenos sin habilitación urbana, hasta el 31 de diciembre de 2003, podrán regularizar su situación, sin pago de multas ni otras sanciones, hasta el 31 de diciembre de 2005, mediante el procedimiento de regularización de edificaciones a que se refiere la Ley N° 27157 y normas reglamentarias.»

«**Décimo Quinta.** El sistema de acreditación de los gobiernos locales es regulado por ley, con votación calificada, sobre la base de la propuesta técnica elaborada por el Consejo Nacional de Descentralización.»

«**Décimo Sexta.** Las municipalidades determinarán espacios de concertación adicionales a los previstos en la presente ley y regularán mediante ordenanza los mecanismos de aprobación de sus presupuestos participativos.»

«**Décimo Sétima.** Las deudas provenientes de aportes a las diferentes entidades del Estado que se encuentren pendientes de pago hasta el 31 de diciembre de 2002 podrán reprogramarse, refinanciarse o reestructurarse, con un plazo no menor a los cuatro años ni mayor a los diez años. Los términos y condiciones del fraccionamiento especial a favor de los municipios, se determinará por libre acuerdo entre las partes.»

«**Décimo Octava.** Las municipalidades que tengan a su cargo beneficiarios del Decreto Ley N° 20530, deberán priorizar el pago oportuno de sus pensiones pendientes o por generarse; para tal efecto y cuando estas no puedan ser cubiertas con los otros ingresos de sus presupuestos, deberán disponer de hasta el diez por ciento de los recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Incurren en responsabilidad los Concejos que contravengan lo dispuesto en el presente párrafo.»

«**Décimo Novena.** Para la implementación de los portales electrónicos el Consejo Nacional de Descentralización diseñará un software con una estructura uniforme para todas las municipalidades.»

«**Vigésima.** Las municipalidades provinciales o distritales, por única vez, con acuerdo adoptado por dos tercios de los miembros del concejo municipal, podrán declararse en emergencia administrativa o financiera, por

un plazo máximo de noventa días, con el objeto de hacer las reformas, cambios o reorganizaciones que fueran necesarias para optimizar sus recursos y funciones, respetando los derechos laborales adquiridos legalmente.»

«**Vigésimo Primera.** Los fondos municipales de inversión se mantienen vigentes y se rigen por su ley de creación.»

«**Vigésimo Segunda.** Cuando la gestión financiera y presupuestaria de los gobiernos locales comprometa gravemente la estabilidad macroeconómica del país, podrán dictarse medidas extraordinarias en materia económica y financiera conforme inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.»

«**Vigésimo Tercera.** Hasta la entrada en vigencia de la Ley de Descentralización Fiscal los recursos mensuales que perciben las municipalidades por concepto del Fondo de Compensación Municipal no podrán ser inferiores al monto equivalente a 8 UIT vigentes a la fecha de aprobación de la Ley Anual de Presupuesto.»

«**Vigésimo Cuarta.** En concordancia con el artículo 125 de la presente Ley, se mantiene la vigencia de la Asociación de Municipalidades del Perú, AMPE.»

«**Vigésimo Quinta.** Derogase la Ley N° 23853 que aprueba la Ley Orgánica de Municipalidades, sus normas legales complementarias y toda disposición legal que se oponga a la presente ley, en lo que corresponda.»

Las disposiciones complementarias nos encontramos con la segunda, cuarta, quinta, sexta y séptima donde señalan que las competencias de las municipalidades provinciales y distritales establecidas en el artículo 73 su transferencia será en forma gradual, conforme al proceso de Descentralización hecho que a la actualidad no viene sucediendo por cuanto no existe una voluntad política del gobierno central de transferir las competencias a las municipalidades.

La décimo segunda disposición, encontramos que los Centros Poblados deben adecuar su funcionamiento a lo previsto en la ley, sin embargo, no se precisa la adecuación en que consiste en la delegación de facultades en funciones y competencias que no las tienen o cumplir con los nuevos requisitos para la creación de los centros

poblados, lo cual sería un contrasentido, toda vez que estos ya han sido creados con anterioridad.

La décimo quinta disposición que habla del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Locales, se debe derogar esta disposición al igual que la Ley de Acreditación porque simplemente se han convertido en barreras de orden burocrático para sojuzgar a los gobiernos locales y no transferirles las competencias que por ley les corresponde.

La vigésima disposición que establecía un plazo de noventa días para que por única vez las municipalidades puedan declararse en emergencia administrativa o financiera o hacer los cambios o reformas fue bastante irrisorio debiendo haber sido todo lo que quedaba del año 2003, ya que a la actualidad vemos que muchas municipalidades ni siquiera han terminado de aprobar sus instrumentos de gestión y dictar sus dispositivos municipales.

Finalmente, no se ha establecido una Disposición Transitoria que señala que los hechos producidos como el caso de vacancias y suspensiones se aplica la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853 derogada, ultractivamente por el principio de legalidad y temporalidad.

## CAPÍTULO V

### LOS PROBLEMAS MEDULARES DE LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

---

#### 1. ¿POR QUÉ UNA «LEY ORGÁNICA»?

Nuestra principal norma municipal se enmarca bajo las prerrogativas de una «Ley Orgánica», semejante a la Ley Orgánica de Régimen Municipal del Ecuador, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile, la Ley Orgánica de las Municipalidades de Argentina, Ley Orgánica del Poder Público Municipal de Venezuela.

El artículo 106 de la Constitución Política del Perú, establece que mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.

El antecedente jurídico más inmediato de las leyes orgánicas se encuentra en el Derecho francés, en particular en la Constitución francesa de 1958, que estableció un escalón intermedio entre la norma constitucional y las leyes ordinarias. Pero ¿qué presupone dotarle de este título a una norma?, en principio encontramos definiciones como la de la Enciclopedia Libre Wikipedia<sup>63</sup>, para quien «una Ley Orgánica es aquella que se requiere constitucionalmente para regular ciertas materias.

---

[<sup>63</sup>] LEY ORGÁNICA; ob, cit.

Habitualmente, debido a la importancia de las materias que regula (derechos fundamentales de los ciudadanos o articulación de los diversos poderes del Estado, por ejemplo), para que un órgano legislativo pueda aprobar una ley orgánica se exige más que una mayoría simple». Una Ley Orgánica tiene como característica principal que es dictada con carácter complementario de la constitución de un Estado, es decir, la ley orgánica se necesita desde el punto de vista constitucional con el fin de regular o normar ciertas materias específicas, siendo una de sus principales funciones la formación de una regla para desenvolver un precepto o institución. Estas leyes por lo general tratan acerca del desarrollo de las libertades públicas y de los derechos fundamentales, colocando límites en su aplicación, para así poder garantizar su cumplimiento.

Sin embargo, para nosotros esta «denominación» no es la más adecuada, debido a varios factores. El hecho de la ostentación de este título no presupone una especie de protección de la institución municipal, como muchos consideran. La historia, la doctrina y la jurisprudencia internacional<sup>64</sup> sin embargo se encargan de desmentir esta postura. Es evidente que no existe esa «protección especial» a la Ley, si no miremos todos los recortes que se le han efectuado.

Precisemos en un punto importante, ¿qué diferencia a una ley ordinaria de una ley orgánica en el derecho peruano?, es la del procedimiento en su aprobación, sé que exige un quórum especial. El segundo párrafo del artículo 106 de la Constitución Política del Perú, dispone que los proyectos de ley orgánica se tramitan como

---

[<sup>64</sup>] En España, por ejemplo, las Sentencias constitucionales de 13 de febrero de 1981 y de 5 de agosto de 1983 han sido categóricas en su rechazo de la concepción formal de las Leyes Orgánicas, que de llevarse a sus últimas consecuencias, alteraría gravemente todo el cuadro de distribución de los poderes normativos establecido en la Constitución, dejándolo al arbitrio de la voluntad cambiante de las mayorías que en un momento dado pudieran otorgar ese «carácter» a cualquier producto normativo, lo que, además, podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado.

cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Dr. Domingo García Belaunde<sup>65</sup> sostiene que la asignación de la Ley Orgánica en la Constitución en cuanto a las materias es caprichosa y que ello demuestra que «no hubo clara conciencia en el constituyente de lo que se trataba ni tampoco existió interés en darle un contorno definido». Si ello es así, el constituyente y el legislador han debido realizar una delimitación de las instituciones públicas que no requieren y que no deben regularse mediante Ley Orgánica, entre ellas, lógicamente, las más de 2,000 municipalidades de la República.

Lo expuesto nos lleva a concluir que establecer una Ley Orgánica de Municipalidades que rijan todas las municipalidades del país de manera uniforme, no es adecuada. Recordemos que tenemos, áreas metropolitanas, ciudades de tamaño mediano, zonas rurales, etc.

## **2. LAS RENTAS Y FINANCIAMIENTO MUNICIPAL**

Las municipalidades y sus administraciones temporales elegidos mediante elección popular, se crearon con la finalidad de promover el desarrollo de la comunidad para crear el bienestar social. Ese es el fin primigenio de la municipalidad. Sin embargo, las administraciones de turno anteponen sus intereses por sobre las necesidades, deseos y esperanzas de la comunidad. Esto trae consecuencias funestas para las municipalidades, principalmente, en la recaudación de impuestos.

Normativamente tenemos el artículo 196 de la Constitución Política del Perú, que a través de nueve apartados nos «mezcla» bienes y rentas municipales, mal inicio para un tema tan importante.

Este artículo constitucional no compromete ni asigna los recursos que necesitan las municipalidades para desempeñar con efectividad el rol que la propia Constitución les encarga. La vaguedad, la imprecisión y la generalidad de sus disposiciones hacen que ello ocurra así. Estas normas no obligan a compromisos o pactos redistributivos fiscales en montos y en plazos conocidos. Las referencias y

---

[<sup>65</sup>] GARCÍA BELAUNDE, Domingo; *Funciones legislativas del ejecutivo moderno: el caso peruano*, Varios autores, Lecturas sobre temas constitucionales 3, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1989, pág. 27.

disposiciones a las rentas y recursos municipales de este artículo constitucional no constituyen prescripciones claras, precisas y mandatorias de asignación y de distribución de los recursos públicos a favor de las municipalidades.

El primer apartado dispone que son de las municipalidades «los tributos creados por ley a su favor», con lo cual se trata de un asunto dejado al libre albedrío del legislador ordinario. Mención aparte merecen las disposiciones relativas a los derechos económicos que se generen por las privatizaciones, concesiones y servicios, el Fondo de Compensación Municipal y los provenientes del canon. Los derechos económicos que se generen por las privatizaciones, concesiones y servicios contemplados por el inc. 4) de este artículo constituye la única disposición original de este artículo constitucional.

La legislación comparada sobre rentas y recursos municipales resulta aleccionadora. Así, el artículo 357 de la Constitución de Colombia de 1991 manda que la participación en los ingresos corrientes de la Nación se incremente año por año, del 14 por ciento en 1993 hasta alcanzar el 22 por ciento, como mínimo, en el 2002. El artículo 146 de la Constitución de Bolivia manda que las rentas del Estado se dividan en nacionales, departamentales y municipales, y que se invierta por sus tesoros conforme a sus respectivos presupuestos y en relación al plan de desarrollo económico y social del país.

### **3. LAS AREAS METROPOLITANAS**

La Constitución Política del Perú, establece en su artículo 198 que: «La Capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima (...).» Como puede observarse esta disposición rige solo y exclusivamente para la Municipalidad Metropolitana de Lima, limitando este régimen especial a aquellas ciudades que presentan estadísticas generales semejantes, y con ello un status jurídico distintos al de los gobiernos regionales y el de los gobiernos locales.

El texto no permite establecer una noción clara respecto a las consideraciones de área metropolitana y región metropolitana, esto genera que sin mayor asidero que se divida o aparte el área metropolitana de Lima y Callao, asimismo no se define si dicha área metropolitana contaba o no con una región metropolitana.

Ahora bien, resulta preciso establecer directrices y características de este «régimen especial», ¿que la diferencia del régimen general o común? Algunas aproximaciones al respecto afirman este régimen especial se creó a partir de la normativa regional general amoldada dentro del marco normativo municipal, una especie de «régimen híbrido», lógicamente el vago tratamiento teórico-político de este asunto, negaría a su «creación» la posibilidad de constituirse en una herramienta idónea para mejorar la gestión municipal.

El análisis, nos indica que estas falencias no son nuevas, podemos identificar algunas como, por ejemplo:

- » No establece los límites territoriales del área metropolitana.
- » No determina la existencia o no de la Región metropolitana.
- » No determina si el «régimen especial» se aplica a la provincia de Lima y no al íntegro del área metropolitana de Lima-Callao.
- » El «régimen especial» no se incluye en las leyes generales de descentralización, regionalización y de municipalidades.

En el dictamen del proyecto de Ley de Reforma Constitucional, puede verificarse la intención del legislador-constituyente. Y, si bien en su reducido texto existe una alusión a lo «urbanístico» no encontramos en dicho documento parlamentario ninguna referencia y mucho menos, la comprensión y desarrollo del fenómeno metropolitano.

El preciso tener en cuenta lo que el legislador-constituyente establece en el dictamen del proyecto de Ley de Reforma Constitucional, a fin de tener idea del espíritu que se buscaba impregnar:

«La provincia de Lima, Capital de la República, por razones históricas y urbanísticas tiene un régimen especial, es decir, un régimen organizativo propio, así lo señalarán las leyes de descentralización y las de Municipalidades, precisándose en éstas las funciones generales y específicas que diferencien tanto el gobierno regional como el local todo ello en función a su realidad y tipología, la razón es que las marcadas diferencias entre las municipalidades provinciales y distritales no se pueden obviar. Se eliminan los casos previstos para las provincias de frontera y los distritos

fronterizos, así como para la municipalidad del Callao, se ha tenido en cuenta que implicaba una discriminación frente a las demás municipalidades».

#### 4. DIVERSIDAD Y UNIFORMISMO

A pesar de la antigüedad de muchos de nuestros municipios, aún no hemos logrado comprender los rasgos que los diferencian, esta diversidad genera que desconozcamos algunos sus aspectos más importantes.

Algunos de nuestros municipios son diametralmente opuestos, incluso dentro de una misma provincia podemos encontrar que las diferencias entre sus distritos son notorias, esto consecuentemente nos lleva a interrogarnos por ejemplo sobre si sus competencias son las adecuadas, o si sus rentas son semejantes, o quizá si la estructura organizativa que presenta deba ser modificada.

La diversidad presente en nuestros municipios no debe pasar desapercibido, por el contrario, debería ser fuente principal de construcción y mejora de la descentralización, consecuentemente se generaría los medios necesarios para una efectiva autonomía local. Esto daría por superado el criterio de uniformidad presentado en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Nuestro país, presenta ciudades grandes, ciudades medianas, ciudades de valor histórico y ciudades pequeñas, por lo que la normatividad municipal requiere adecuarse a cada una de estas, teniendo en cuenta sus finalidades y objetivos basados en su realidad social. Estamos atrasados en comparación de los demás países que conforman América Latina, que cobijan formas o tipos de gobiernos municipales que se adecuan a su realidad.

Castro-Pozo Díaz<sup>66</sup> recoge una interesante propuesta realizada por el Grupo de Opinión Convergencia de Venezuela, los distintos tipos de municipios y modelos así propuestos fueron los siguientes:

- » Municipio Urbano, aquel cuya actividad económica predominante es la comercial, industrial o de servicios. En los Municipios urbanos se dará atención preferente a la construcción de viviendas, a la adquisición y conservación de tierras para la expansión de las ciudades, a la protección del

---

[<sup>66</sup>] CASTRO-POZO DIAZ, Hidelbrando; ob. cit., p. 126.

ambiente, a los servicios sanitarios, de agua potable, educativos, de transporte de pasajeros y de recreación.

- » Municipio rural, aquel cuya actividad dominante es la agropecuaria o forestal. Se prescribe que no cambia la naturaleza rural del Municipio la instalación de empresas de transformación de productos agropecuarios o forestales. En los Municipios se ejecutará una política destinada a fomentar las actividades agroalimentarias, preservar los empleos agrícolas, fortalecer la soberanía alimentaria, proteger el ambiente y velar por la sanidad vegetal, animal y forestal. Los Municipios rurales tendrán derecho a participar en los programas nacionales o estatales de asistencia técnica o financiera que tengan por objeto las actividades agropecuarias o forestales.
- » Municipio turístico, aquel que, por sus riquezas arquitectónicas, bellezas naturales o por cualquier otro factor, tenga o puede tener una estructura económica y social destinada predominantemente a la prestación de servicios turísticos participarán en la elaboración de los planes nacionales y estatales en materia turística y recibirán los aportes que al efecto se acuerden.
- » Municipio minero, aquel cuya actividad predominante es la exploración, explotación y procesamiento de sustancias minerales. En los Municipios mineros se deberá desarrollar una economía alterna que sustituya a la economía minera para cuando se agote la explotación del mineral. En los Municipios mineros se prestará atención especial a la protección del ambiente y a la ordenación del territorio.
- » Municipio indígena, aquel cuya población está formada predominantemente por personas que integran una comunidad indígena. Los Municipios que tengan población con minorías indígenas deberán reconocérseles y garantizarles la identidad cultural e histórica que tengan, así como los derechos que la Constitución les reconoce. Los Municipios indígenas serán administrados conforme a los usos y prácticas indígenas. En ellos se mantendrán y promoverán la cultura y los valores de esas comunidades y se continuará con sus prácticas económicas. Tendrán también derecho a participar en los programas nacionales o estatales de asistencia técnica o financiera que se establezcan con el fin de desarrollar esas actividades.

- » Municipios fronterizos, aquel que colinda con un Estado extranjero que tiene límites con Venezuela. Los municipios fronterizos cooperan con el Poder Nacional en la ejecución de la política fronteriza y en el desarrollo de las comunidades vecinales. También podrán celebrar con la entidad local del país vecino acuerdos de cooperación intermunicipal.

Cuando nos adentramos al análisis estadístico poblacional de nuestro país nos encontramos que, según la estimación para el 2021 tendremos 33 149 016 ciudadanos, de los cuales 10 479 899 se concentran en el área metropolitana de Lima y Callao, 31,6 por ciento de la población nacional. Las provincias de Arequipa, Santa, Cusco, Huancayo, Trujillo, Chiclayo, Maynas y Piura, con poblaciones entre los 400 000 y un millón de habitantes representan el 16,7 por ciento de la población; las provincias de Huamanga, Cajamarca, Huánuco, Ica, Chíncha, Satipo, Lambayeque, Cañete, Huaura, Sullana, Puno, San Román, Tacna, y Coronel Portillo presentan poblaciones entre 200 000 y menos de 400 000 habitantes representan el 12,1 por ciento de la población. Estas 24 provincias constituyen el 60,4 por ciento de la población nacional. El restante 39,6 por ciento lo constituyen provincias emergentes, distritos y otros.

El país se constituye por 196 municipalidades provinciales, 1655 municipalidades distritales, y 2534 municipalidades de Centros Poblados, lo cual nos demuestra técnicamente la diversidad general de nuestras municipalidades.

Sin embargo, -y es importante citarlo-, anteriormente se han presentado a la legislatura nacional propuestas interesantes, por ejemplo el Proyecto de Ley N° 3459/97 de 1998 que incluían la «categorización», postulando categorías como *municipalidad metropolitana* para aquellas capitales de departamento que superen los 500 000 habitantes; *municipalidad urbana* a aquellas que funcionan como capitales de provincia o distrito cuya población urbana sea igual o mayor al 65 por ciento de su población; *municipalidad pro-urbana* a aquellas que funcionan como capitales de provincia o distrito cuya población urbana es no mayor de 64 ni menor al 36 por ciento de su población total; y *municipalidad rural*<sup>67</sup> a aquellas que funcionan como capitales de provincia o distrito cuya población urbana es no mayor al 35 por ciento

---

[<sup>67</sup>] Las cursivas en el párrafo son nuestras.

de su población total. Finalmente, -y como pasa con muchos proyectos de ley fundamentados- los legisladores de ese entonces decidieron no apoyar la propuesta.

Muestra, -también- de nuestra diversidad son las 1303 municipalidades consideradas rurales por el Decreto Supremo N° 090-2011-PCM, promulgada en diciembre del 2011. Estas representan el 70 por ciento de las municipalidades del país. Otro motivo más para reformar de manera urgente la Ley teniendo en cuenta el criterio de la diversidad.

#### 4.1. Legislación comparada

Veamos el tratamiento que se le brinda a este asunto en otros países:

##### 4.1.1. Ecuador

Abordan el asunto en la Constitución de la República, puntualmente en los artículos 240, 247 y 254.

- » El artículo 240 distingue los alcances entre gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones. Asimismo, menciona a las juntas parroquiales rurales. Es interesante lo que el artículo 247 dispone, *respecto a que el cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano*<sup>68</sup>.

El artículo 254 nos dice que los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado, disposición de connotación importante.

En concordancia la Ley Orgánica de Régimen Municipal del Ecuador aborda este asunto en los artículos 10 y 11:

- » El artículo 10 establece que para la creación de parroquias rurales se deberá cumplir entre varias condiciones, con que la población residente no menor de diez mil habitantes, de los cuales por lo menos dos mil deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia. El

[<sup>68</sup>] La cursiva es nuestra.

artículo 11 nos recuerda que a la municipalidad le corresponde, cumpliendo con los fines que le son esenciales, satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, *especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no competa a otros organismos gubernativos*<sup>69</sup>.

#### 4.1.2. Colombia

Abordan el asunto en la Constitución Política, puntualmente en el artículo 320:

- » El artículo 320 dispone que la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

En concordancia la Ley 136/94 de Colombia aborda este asunto en el artículo 6.

- » Aquí recurre a la denominada «Categorización», estableciendo que los municipios de Colombia se clasificarán, atendiendo su población y sus recursos fiscales como indicadores de sus condiciones socioeconómicas así:
  - ⊃ Categoría especial: Todos aquellos municipios con población superior a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos anuales superen los cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.
  - ⊃ Primera categoría: Todos aquellos municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cien mil (100.000) y cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.
  - ⊃ Segunda categoría: Todos aquellos municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil

[<sup>69</sup>] La cursiva es nuestra.

(100.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cincuenta mil (50.000) y cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

- ↪ Tercera categoría: Todos aquellos municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre treinta mil (30.000) y cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.
- ↪ Cuarta categoría: Todos aquellos municipios con población comprendida entre quince mil uno (15.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre quince mil (15.000) y treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.
- ↪ Quinta categoría: Todos aquellos municipios con población comprendida entre siete mil uno (7.001) y quince mil (15.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cinco (5.000) y quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.
- ↪ Sexta categoría: Todos aquellos municipios con población inferior a siete mil (7.000) habitantes y con ingresos anuales no superiores a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales.
- ↪ Parágrafo 1.- Los municipios con población considerada en la correspondiente categoría y que superen el monto de ingresos señalados, se clasificarán automáticamente en la categoría inmediatamente superior.

Así mismo, los municipios que acrediten la población en la categoría correspondiente, pero cuyos ingresos no alcancen el monto señalado, se clasificarán en la categoría inmediatamente inferior.

- Parágrafo 2.- Para los efectos de esta categorización, no se computarán los recursos del crédito en el cálculo de los ingresos.

#### 4.1.3. España

Abordan el asunto en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, puntualmente en los artículos 3 y 30:

- » El artículo 3 establece que:
  1. Son entidades locales territoriales: a. El Municipio; b. La Provincia, y; c. La Isla en los archipiélagos balear y canario.
  2. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales: a. Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía; b. Las Áreas Metropolitanas, y; c. Las Mancomunidades de Municipios.
- » Asimismo, el artículo 30 dispone *que las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes*<sup>70</sup>.

#### 4.1.4. Venezuela

Abordan el asunto en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, puntualmente en el artículo 19:

- » Este artículo expone que además de los municipios, son entidades locales territoriales: 1. La comuna. 2. Los distritos metropolitanos. 3. Las áreas metropolitanas. 4. Las parroquias y demarcaciones dentro del territorio del Municipio, tales como la urbanización, el barrio, la aldea y el caserío.

---

[<sup>70</sup>] La cursiva es nuestra.

#### 4.1.5. Guatemala

Abordan el asunto en el Código Municipal de Guatemala, puntualmente en el artículo 4:

- » Este artículo dispone que las Entidades locales territoriales. Son entidades locales territoriales: a. El municipio; b. Las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide, tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microrregión, finca, y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente; c. Los distritos metropolitanos, y; d. Las mancomunidades de municipios.

## CAPÍTULO VI

### PROPUESTAS PARA REFORMAR LA ACTUAL LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

---

#### 1. INTRODUCCIÓN

El análisis general realizado nos confirma una realidad peor de lo imaginado, los municipios en el país afrontan una grave crisis institucional, y las causas provienen de diferentes frentes. En consecuencia, la reforma municipal es urgente y necesaria.

Sin embargo, la crisis de la institución municipal no es un asunto nuevo, los intentos por sanear la misma, no han sido más que vanos intentos limitados que solo han logrado «parchar» o «remendar» la Ley, y ese no es el asunto de fondo. En ese sentido, postulamos que la reforma municipal debe ser atacada desde dos enfoques: reforma interna y reforma externa.

Cuando nos referimos a la reforma municipal interna, abordamos el proceso desde adentro, desde su estructura organizativa, teniendo en cuenta aspectos diversos como sus atribuciones, sus competencias, sus responsabilidades, el modo como manejan su presupuesto.

Este proceso no responde a medidas únicas e inflexibles, por el contrario, su éxito radica en la permanencia de los mismos, la naturaleza compleja y la amplitud de sus alcances así lo exige. Se tendrá que incidir en el diseño de instrumentos a la medida de la realidad particular de cada municipio, a fin de que respondan a las

necesidades propias, esto generará cambios concretos, principalmente en los servicios que se brinda a la comunidad.

La reforma municipal externa diatriba en la defensa incondicional de la autonomía municipal, puesto que esta se constituye como la coraza de todo el sistema municipal. Las acciones de defensa deben apuntar en primer lugar, al texto legal de mayor jerarquía en la estructura del derecho en el Perú, la Constitución Política del Perú, la misma que deberá ser reformada a fin de garantizar fundamentalmente dos aspectos: primero, la defensa irrestricta de las competencias municipales a fin de evitar injerencias de otras instancias o niveles del Estado, y segundo, garantizar el financiamiento adecuado a fin de cubrir las necesidades.

Esta reforma municipal debe ser plasmada en nuevos cuerpos normativos, para normar el funcionamiento de los municipios del país se debe trabajar en una Ley de Bases de Municipalidades, en el caso de las metrópolis se debe debatir respecto a una Ley General de Régimen Especial de las Áreas Metropolitanas. Lo que se busca a través de estas normas propuestas es permitir a los municipios legislar y administrar en base a los diferentes aspectos de su realidad. Lo que se les brinda es un marco general que limite el accionar municipal con parámetros constitucionales como el principio de la unidad nacional.

En resumen, la base de la reforma constitucional para garantizar la protección de los municipios debe basarse principalmente en los siguientes postulados:

- » Defensa de la autonomía municipal.
- » Garantizar el financiamiento adecuado de los municipios.
- » Facultad para disponer de sus ingresos (rentas) libremente.
- » Reconocer la diversidad de los municipios.
- » Fortalecimiento de la participación ciudadana de manera directa.

## **2. REFORMA MUNICIPAL**

Por su naturaleza y transcendencia, este proceso, del compromiso de los actores relacionados directa o indirectamente. Sus alcances van más allá del ámbito institucional, estamos hablando de la sociedad en su conjunto. Cada provincia, distrito

y centro poblado ve reflejado su desarrollo de acuerdo al avance de su entidad municipal. Por lo que sería un error asumir que la reforma municipal consiste en modificar unos cuantos artículos de la Ley, aquí el asunto va mucho más allá.

La finalidad está encaminada a establecer el tipo o modelo de municipalidad que se quiere construir a fin de obtener parámetros de eficiencia y eficacia, estructuras y normas de acuerdo a su problemática.

#### 2.1. Propuesta de Reforma Constitucional

Esta se expresa en los siguientes postulados:

- » La autonomía local como base de la reforma.
- » Determinación de las competencias, los recursos tributarios y financieros municipales.
- » Los recursos económicos proporcionados deben ser directamente proporcional a las necesidades de cada municipio.
- » Consideración de la diversidad urbanística.
- » Reconocimiento de la función social y ambiental del municipio.

#### 2.2. Propuesta de Reforma Institucional Legislativa

Esta se expresa en los siguientes postulados: Ley de Bases de Municipalidades.

- » El espíritu de esta norma es el de brindar el marco general de los gobiernos municipales. Clases de municipalidades, competencias y rentas, etc.
- » Brindar a cada municipio la facultad de aprobar sus normas de organización y gobierno.
- » Fijar las clases de municipalidades y los regímenes de gobierno que le corresponden.

#### 2.3. Propuesta de Regímenes Especiales

- » Estructura adecuada para la metrópoli que constituye la Capital de la República, Lima.
- » Las competencias y recursos metropolitanos deben establecerse de acuerdo a su régimen.

- » El régimen especial de las áreas metropolitanas debe regularse mediante una Ley de Áreas Metropolitanas.
- » El régimen especial de las ciudades intermedias debe regularse mediante una Ley de Ciudades Intermedias.
- » El régimen especial de las ciudades históricas, debe regularse mediante una Ley de Ciudades Históricas.

# TITULO TERCERO

## RESULTADOS



## CAPÍTULO ÚNICO

### CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

---

#### **CONCLUSIONES**

Después de haber realizado el tema de investigación, se concluyó lo siguiente:

1. La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, presenta una serie de inconsistencias, ambigüedades, errores y vacíos que la descalifican para poder constituirse como una herramienta válida que genere desarrollo local y la mejora de las instituciones municipales. Por lo que indefectiblemente se deberá iniciar el proceso de reforma de manera urgente y necesaria, el mismo que a fin de promover una institución municipal eficiente, deberá tomar en cuenta diversos criterios como la diversidad preexistente, el proceso de descentralización, el rol de la inversión privada, el compromiso medio ambiental y otros.
2. La Ley no toma en consideración la tipología de las municipalidades, por lo que les da un trato uniforme a todas las municipalidades, excepto a la Capital de la República, Lima a quien le brinda un régimen especial, restringido para los demás municipios. Asimismo, omite considerar las ciudades intermedias y las ciudades históricas. Del mismo modo no determina o establece la

normatividad específica para los centros poblados menores y de las autoridades locales de las Comunidades Campesinas y Nativas.

3. El tema de las competencias municipales en la Ley, no reviste un análisis profundo, esto se expresa en la mezcla antitécnica y desordenada de los conceptos de función, competencia y atribuciones, todo lo cual sin lugar a dudas generará confusión al momento de su aplicación. A este se le suma la no determinación de plazos y condiciones en algunos casos.
4. Las rentas y el financiamiento local constituyen un pilar importante de la gestión municipal, sin embargo, la Ley le brinda un tratamiento mínimo. Para establecer un marco general mínimamente se requiere fijar los principios, las garantías y las orientaciones generales.
5. Los asuntos de administración municipal, gestión y personal municipal tratados en la Ley se establecen a partir de una estructura empresarial a cargo de gerentes desconoce que las municipalidades no son empresas, si no órganos de gobierno.
6. Los asuntos presupuestarios y los servicios públicos brindados por el municipio no son establecidos por la Ley, causa del desorden generalizado en estos asuntos.
7. En general, la Ley presenta errores, puesto que se su construcción proviene de un momento histórico complicado para el país. La ligereza en el trato de los asuntos, el reemplazo de artículos, la falta de entendimiento, la duplicidad y otras falencias responden a vaguedad con la que se abordó este tema. La Ley requiere de una reforma urgente, necesaria desde todo punto de vista, integral y permanente.

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones son las siguientes:

1. El éxito de la reforma propuesta a la Ley municipal será posible si se supera el centralismo histórico que ha reinado el país. Su trascendental importancia radica en factores mucho más allá de los parámetros administrativos y legislativos. Esta reforma debe abrir paso a otras con características semejantes.
2. La propuesta de reforma municipal deberá ser complementada en base a la unificación de acciones entre el Estado, la economía y la sociedad civil (público, privado y social), a fin de generar las condiciones necesarias para que los municipios cumplan cabalmente con su finalidad, que es la de lograr el desarrollo local.
3. La reforma propuesta forma parte de un fin mayor, que es la obtención de una nueva Constitución Política del Perú, por lo que no podemos obviar el hecho de que una de las causas de la crisis de las instituciones, en particular de las instituciones municipales, radican en el sistema político-económico impuesto en la Carta Constitucional vigente.
4. La reforma municipal no puede darse de espaldas a las otras instituciones del Estado, el rol que cumplen los municipios de dentro del engranaje estructural de este, deberá obligatoriamente trastocar los cimientos de las demás instituciones.
5. Lo que se busca con esta propuesta es centrar la atención en lo importante que constituye el reconocimiento de la autonomía local. Esta es la pieza fundamental para lograr construir un modelo de Estado que cumpla con la importante labor de descentralizar de manera adecuada las competencias administrativas, económicas y políticas.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

**AGUILAR VILLANUEVA, Luis**

*Estudio introductorio en problemas públicos y agenda de gobierno*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

**AHRENS, Enrique**

*Curso de derecho natural o filosofía del derecho*, traducida por RODRÍGUEZ, Pedro & DE ASENSI, Ricardo; Tercera edición española, Librería Extranjera y Nacional, Científica y Literaria, Madrid, 1873.

**ALBI, Fernando**

*La crisis del municipalismo*, España: Instituto de Estudios de Administración Local, España, 1966.

**ALZAMORA VALDEZ, Mario**

*Derecho municipal*, EDDLI, 2ª ed., Lima, 1985.

**ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA**

*Manual de gestión municipal*, Lima, 1999.

**BIELSA, Rafael**

*La función pública*, De Palma, Buenos Aires, 1960.

**BOBBIO, Norberto & BOVERO, Michelangelo**

*Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

**BOBBIO, Norberto**

*Estudios de Historia de la Filosofía: de Hobbes a Gramsci*, Editorial Debate, Madrid, 1985.

**BURGOA ORIHUELA, Ignacio**

*Derecho Constitucional Mexicano*, 15ava, Porrúa S.A., México, 2002.

**CABANELLAS DE TORRES, Guillermo**

*Diccionario jurídico elemental*, Editores Cultural Cuzco S.A., Lima, 1989.

**CALDERÓN, Neyra**

Instituto Peruano de Contabilidad e Informática (IPCI) Contabilidad.

**CAMOU, Antonio**

«*Gobernabilidad y democracia*», Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, N° 6, Instituto federal Electoral, México, 2003.

**CARMONA ROMAY, Adriano**

*Ofensa y defensa de la escuela sociológica del Municipio*, Revista de la Facultad de Derecho, Año II N° 4, Maracaibo Venezuela, 1962.

**CASTRO-POZO DIAZ, Hidelbrando**

*Ley Orgánica de Municipalidades: Concordada y comentada*, 3ª edición actualizada, Ubi Lex Asesores, Lima, 2015.

**DICCIONARIO ANAYA DE LA LENGUA**

Ediciones Anaya S.A., Madrid España, 1980.

**DROMI JOSÉ, Roberto**

*Derecho Administrativo Económico*, Tomo 2. Astrea. Buenos Aires, 1985.

**ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA**

Tomo XIX, MND-MUSE, Editorial Bibliográfica Argentina, 1964.

**FRIEDRICH HEGEL, Georg Wilhelm**

*Lecciones sobre la filosofía de la historia*, Revista de Occidente, Madrid, 1953.

**GARCÍA BELAUNDE, Domingo**

*Funciones legislativas del ejecutivo moderno: el caso peruano*, Varios autores, Lecturas sobre temas constitucionales 3, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1989.

**GRAN DICCIONARIO JURÍDICO**

Consejo Editorial A.F.A., Editores Importadores S.A., 2004.

**GRUPO PROPUESTA**

*La participación ciudadana en el presupuesto participativo*, Cuadernos Descentralistas N° 11, Lima, 2004.

**HUERTA BARRERA, Teresita**

*Derecho municipal*, 2da edición, Porrúa S.A., México, 1998.

**KELSEN, Hans**

«*Teoría general del derecho y del Estado*», traducido por: GARCÍA, E. Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones, México D.F., 1995.

**OCHOA CAMPOS, Moisés**

*La reforma municipal*, Tercera edición ampliada y actualizada, Porrúa S.A., México, 1979.

**PATRÓN FAURA, Pedro & PATRÓN BEDOYA, Pedro**

*Derecho administrativo y administración pública en el Perú*, Editorial GRIJLEY, Lima, 1997.

**PAYNE, Mark**

*La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC., 2002.

**RONDINELLI, Dennis; NELLIS, John & CHEEMA, Shabbir**

*Decentralization in developing countries: a review of recent experience*. Staff Working Papers 581, The World Bank, Washington, 1983.

**SANTA MARÍA CALDERÓN, Luis & MÁLLAP RIVERA, Jhonny**

*Legislación municipal comentada*, Editora Normas Legales SAC., Trujillo, 2004.

**SPILLER, Pablo & TOMMASI, Mariano**

*The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina*. *Journal of Law, Economics and Organization*. In *The Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 19, N° 2: Oxford University, EE. UU, 2003.

**STEIN, Ernesto & TOMMASI, Mariano**

*Capítulo 2: Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas*. En *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*.

Informe 2006, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2006.

**SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; & VARONNE, Frédéric**  
*Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona, 2008.

**ZEGARRA GUZMÁN, Oscar**

*Comentarios a la nueva Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972*, recogida de CHANAMÉ ORBE, Raúl del Diccionario de Derecho Constitucional.

## ENLACES DE INTERNET

### ACUERDO NACIONAL

<https://acuerdonacional.pe/>

**CASAS COLÍN, Guillermo**

De Rincón del vago, México. Recuperado en agosto 23 de 2018, de

<https://html.rincondelvago.com/municipio.html>

**CASTIGLIONI GHIGLINO, Julio César**

*Comentarios sobre la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972*, Lima 2011. Recuperado en agosto 21 de 2018, de Estudio Castiglioni Ghiglino & Abogados Sitio web:

<http://estudiocastiglioni.blogspot.com/2014/06/comentarios-sobre-la-ley-organica-de.html>

**CASTIGLIONI GHIGLINO, Julio César**

*Las modificatorias a la Ley Orgánica de Municipalidades*, Lima 2008. Recuperado en agosto 10 de 2018, de CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO MUNICIPAL USMP Sitio web:

[http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro\\_derecho\\_municipal/articulos/LAS\\_MODIFICATORIAS\\_A\\_LA\\_LEY\\_ORGANICA\\_DE\\_MUNICIPALIDADES.pdf](http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_municipal/articulos/LAS_MODIFICATORIAS_A_LA_LEY_ORGANICA_DE_MUNICIPALIDADES.pdf)

**CHIRINOS, Luis**

*Descentralización: situación y perspectivas*, pág. 1.  
Recuperado en agosto, 12 de 2018 de la Web  
<http://palestra.pucp.edu.pe/?id=228>.

**EGUREN NEUENSCHWANDER, Juan Carlos**

*Proyecto de Ley N° 353/2006-CR*. Lima, 2006.  
Recuperado en agosto 19 de 2018, de Congreso de la  
República del Perú Sitio web:  
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/  
CLProLey2006.nsf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf)

**FAYA VIASCA, Francisco**

*Visión histórica del Municipio como institución política*,  
México, 1997. Recuperado en julio 21 del 2018, de la  
Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas de la UNAM - Sitio Web:  
[https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/  
7/3027/8.pdf](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3027/8.pdf)

**GARCÍA BELAUNDE, Domingo**

*Estado y municipio en el Perú*, México, 2003. Recuperado  
en agosto 18 de 2018, de Instituto de investigaciones  
jurídicas de la UNAM Sitio web:  
[http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev  
/dconstla/cont/2003/pr/pr22.pdf](http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr22.pdf)

**LEY ORGÁNICA**

*En Wikipedia*. Recuperado en agosto 17 de 2018 de:  
[https://es.wikipedia.org/wiki/Ley\\_org%C3%A1nica](https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_org%C3%A1nica)

**PURIZAGA CASTRO, Walter**

*El Municipio a través de la historia*, Universidad Alas  
Peruanas. Lima. Recuperado en agosto, 23 de 2018, de  
[https://tiptiktak.com/el-municipio-a-traves-de-la-  
historia-sergio.html](https://tiptiktak.com/el-municipio-a-traves-de-la-historia-sergio.html)

**SALAS ZEGARRA, Alejandro**

*El Municipio en el Perú*. Lima 2013. Recuperado en  
agosto 17 de 2018, de la Universidad de Lima Sitio web:

<https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Athina/articloe/download/1162/1116>

**TERNAVASIO, Marcela**

*Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo. La cuestión municipal en Argentina entre 1850 y 1920*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1982, pág. 2. Recuperado en julio 26 de 2018, de: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ternavasio.pdf>

**TESIS**

**TESIS DE PREGRADO**

*Centralismo, descentralización y regionalización en el Perú*, Universidad Nacional San Luís Gonzaga, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1994.