Proyecto de Ley N°...../2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
06 JUN. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 5:18 p

LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES PARA PRECISAR ASPECTOS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Avanza País**, a iniciativa del Congresista **DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

I. FORMULA NORMATIVA

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES PARA PRECISAR ASPECTOS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

Artículo 1. Objeto de la Ley
El objetivo de la presente Ley es modificar diversos artículos de la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con el objetivo de precisar aspectos de su normativa, vinculados a su conformación, a fin de optimizar el funcionamiento de las Municipalidades de Centros Poblados.

Artículo 2. Modificación de los artículos 128, 130 y 133 de la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
Se modifica los artículos 128, 130 y 133 de la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, conforme a la fórmula normativa siguiente:

> *"**Artículo 128. Creación***
> *Las municipalidades de centros poblados son órganos del gobierno local, encargados de la administración y ejecución de las funciones y los servicios*

públicos locales que les son delegados y se rigen por las disposiciones de la presente ley. Son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial, con el voto favorable de los dos tercios del número legal de regidores.

La ordenanza de creación precisa:

1. *El centro poblado de referencia y su ámbito geográfico de responsabilidad.* ***La ordenanza de creación establece la extensión territorial con precisión utilizando, de ser posible, coordenadas UTM; y señalando los límites colindantes que corresponden.***
   […]"

*"**Artículo 130. Periodo de mandato, elección y proclamación***
El concejo municipal de centro poblado está integrado por un alcalde y cinco regidores, la duración de su mandato es la misma que la de las autoridades municipales provinciales y distritales. ***No hay reelección inmediata para alcaldes de Centros Poblados.*** *[…]"*

*"**Artículo 133. Recursos***
La municipalidad provincial y distrital, según corresponda, hace entrega de recursos presupuestales, propios y transferidos por el gobierno nacional de su libre disponibilidad, a la municipalidad de centro poblado, para el cumplimiento de las funciones delegadas, con arreglo a la normativa presupuestal vigente.

Son recursos de la municipalidad de centro poblado los siguientes:

1. *Los recursos que la municipalidad provincial y la municipalidad distrital les asigne para el cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios públicos locales delegados, en proporción a la población a ser atendida,* ***la cual debe ser calculada sobre la base de información oficial de las autoridades correspondientes, la que incluye pero no se limita al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)****; siendo el mínimo el 50% de una UIT. Estos recursos son transferidos hasta el quinto día hábil de cada mes, bajo responsabilidad funcional administrativa del alcalde y gerente municipal correspondiente.*
   […]"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. El Poder Ejecutivo, a través de una Directiva del Ministerio de Economía y Finanzas, en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario, precisa los criterios técnicos en virtud de los cuales la Municipal Provincial o Distrital asignan recursos a la Municipalidad de Centro Poblado.

Lima, mayo de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/06/2023 13:51:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2023 12:30:53-0500

DIEGO ALONSO FERNANDO BAZÁN CALDERÓN
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/05/2023 13:23:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2023 13:23:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2023 15:59:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2023 16:21:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/06/2023 16:51:38-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **8** de **junio** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5259/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de Ley tiene como objetivo realizar básicamente tres modificaciones en concreto a la Ley Orgánica de Municipalidades, con la finalidad de optimizar el funcionamiento de las Municipalidades de los Centros Poblados.

1. Problemática

El artículo 194 de la Constitución Política del Perú prescribe que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local; en tanto, las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a la ley de la materia.

Así, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece en su artículo 128 que, las municipalidades de centros poblados también son órganos de gobierno local, creadas por la municipalidad provincial mediante ordenanza, ello con la finalidad de que se represente de manera más descentralizada a las comunidades más alejadas, las cuales aún mantienen una gran brecha en cuanto al acceso a los servicios básicos como educación, salud y saneamiento, entre otros.

Nuestro país está compuesto por zonas urbanas y zonas rurales, siendo estas últimas las que, mayoritariamente, son de difícil acceso y las que por sus características especiales imposibilitan que los gobiernos de nivel provincial y distrital cumplan con satisfacer las necesidades de las poblaciones asentadas en estas circunscripciones territoriales.

Allí radica la importancia de las municipalidades de los centros poblados, pues son las que por delegación de funciones ejercen representación en estos espacios geográficos, permitiendo que la población sienta la presencia del Estado.

Sin embargo, estos gobiernos locales no son totalmente autónomos respecto de las municipalidades provinciales; tanto es así que, el último párrafo del artículo 130 de la precitada ley, establece que el proceso electoral de autoridades de estos gobiernos locales es responsabilidad del alcalde provincial.

Para su creación, la norma exige que la ordenanza precise varios aspectos. Uno de los primeros es la correcta demarcación territorial del centro poblado, esto es, identificar plenamente sus límites; sin embargo, muchas veces, dicha precisión no es clara, lo cual puede ocasionar disputas territoriales, por

espacios que no son parte integrante del gobierno provincial que emite la ordenanza.

Por otra parte, el artículo 133 de la Ley Orgánica de Municipalidades precisa que, los recursos de las municipalidades de los centros poblados son asignados tanto por la municipalidad provincial como la distrital correspondiente. Empero, no se establece cuál es el procedimiento o la base para el cálculo de los recursos que les serán concedidos. Esto definitivamente genera que, en muchos casos, se perciba un clima de marginación, toda vez que, algunos gobiernos locales no cumplen con determinar las transferencias económicas que se les debe desembolsar, generando que no se ejecuten con los trabajos proyectados en las comunidades que representan.

2. Propuestas de Modificación

2.1. Modificación del artículo 128 de la Ley Orgánica de Municipalidades

Como se ha señalado, el artículo 128 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece los requisitos que debe contener la ordenanza de creación de las municipalidades de los centros poblados, entre ellos la referencia al centro poblado objeto de creación y su ámbito geográfico que lo comprende.

Esta exigencia que fija la norma es de trascendental importancia, pues es la base para el ejercicio de las funciones que son propias de los gobiernos locales, es decir, sólo podrán ejercer sus atribuciones dentro de una determinada circunscripción política-administrativa, debidamente demarcada.

Para ese efecto, las municipalidades provinciales deben delimitar, de la manera más precisa posible, la extensión de los centros poblados, los cuales deben encontrarse dentro de su circunscripción territorial. De no respetarse dichos límites, se generaría conflictos competenciales entre municipalidades provinciales.

Si bien el artículo 194 de la Constitución Política dispone que las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía política, económica y administrativa, cierto es también que, dicha autonomía la pueden ejercer sólo dentro de los límites de la demarcación territorial que haya fijado por ley el Congreso de la República.

El derecho de uno termina donde comienza el derecho del otro. Esta frase tiene una función reguladora, pues significa que, en el ejercicio de los derechos no se limite los derechos que corresponden a otros, lo cual aplicado al tema que nos convoca implica que, la autonomía del que goza una municipalidad sobre su territorio no puede excederse hasta el ámbito geográfico que le corresponde a otro gobierno local.

En ese orden de ideas, a fin de evitar controversias sobre la extensión territorial, se propone que para establecer la extensión territorial de un centro poblado se emplee, de ser posible, coordenadas UTM y que, además, se indiquen los límites colindantes correspondientes.

Señalar con precisión los límites de un centro poblado, incluso las áreas colindantes, tiene por objeto evitar confusiones respecto a la extensión sobre la cual, una municipalidad recientemente creada ejercerá sus atribuciones y competencias.

2.2. Modificación del artículo 130 de la Ley Orgánica de Municipalidades

El artículo 194 de la Carta Magna prohíbe de manera expresa la reelección inmediata de los alcaldes de las municipalidades provinciales y distritales; sin embargo, no hace referencia a la reelección de los burgomaestres de las municipalidades de los centros poblados.

No obstante, como se ha señalado anteriormente, la misma Norma Constitucional precisa que las municipalidades de los centros poblados se rigen por la ley de la materia a efectos de su creación. Esta norma es la Ley Orgánica de Municipalidades.

Por consiguiente, es en la Ley Orgánica de Municipalidades donde se debe precisar si los alcaldes de los centros poblados pueden reelegirse o no.

La máxima norma de nuestro ordenamiento jurídico interno hace mención a la imposibilidad de reelección de los alcaldes de las municipalidades de los niveles provinciales y distritales, los cuales al momento de crear una municipalidad de centro poblado delegan en los representantes de la misma, facultades para ejercerlas en un área territorial de menor magnitud que forma parte de una provincia.

En consecuencia, a fin de que la normativa interna vigente guarde coherencia, proponemos que se indique de manera expresa que los

alcaldes de los centros poblados no pueden reelegirse de manera inmediata.

2.3. Modificación del artículo del numeral 1 del artículo 133 de la Mey Orgánica de Municipalidades

La finalidad de la creación de las municipalidades de los centros poblados es prestar atención a las poblaciones asentadas en las zonas más alejadas de la ciudad, donde prácticamente las obras y políticas públicas previstas en el plan de gobierno por las municipalidades provinciales y distritales no llega, debido a la distancia de su ubicación. En otras palabras, lo que se busca es acercar al pueblo y al Estado.

Además, quienes mejor conocen su realidad, así como las carencias de las cuales adolecen es la propia población que habita las zonas rurales donde se establecen los centros poblados, espacios geográficos que tienen sus propias particularidades.

Es en función a ello que, los representantes de las municipalidades de los centros poblados determinan sus políticas de atención de necesidades básicas en materia de salud, educación, saneamiento, entre otros. Las necesidades que afrontan las zonas rurales no son las mismas que de las zonas urbanas; por lo tanto, el presupuesto que se destine a los gobiernos locales correspondientes debe estar en función a dicha circunstancia.

Sin embargo, a través de los medios de comunicación se ha tomado conocimiento de que algunas municipalidades provinciales y distritales no cumplen con desembolsar los recursos económicos necesarios para el funcionamiento de los gobiernos locales correspondientes a los centros poblados o, simplemente los asignados, resultan insuficientes.

Según la normativa actual, los recursos que se deben asignar a las municipalidades de los centros poblados deben estar en proporción a la población que deben atender; pero no se fija cómo se debe realizar dicho cálculo; por lo que, las municipalidades provinciales y distritales a su libre albedrío estarían realizando el mencionado cálculo.

Es necesario fijar un criterio para la determinación del monto de los recursos que se deben asignar a las municipalidades de los centros poblados, a fin de que el cálculo sea uniforme a nivel nacional y evitar situaciones en el dinero a ser transferido sea lo suficiente que permita cubrir los gastos de implementación de políticas públicas.

Nuestra propuesta es que, el cálculo se realice sobre la base de la información oficial de las autoridades correspondientes, la que incluye, pero no se limita al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Muchas entidades del aparato estatal, cuentan con sistemas informáticos que contienen datos que se pueden emplear para realizar cálculos matemáticos de distinta índole, como por ejemplo, determinar el presupuesto que necesitará un municipio en concreto para desarrollar e implementar las políticas públicas dentro de su circunscripción.

En ese sentido, es necesario que se tomen en cuenta las informaciones oficiales y actualizadas que manejan muchas instituciones públicas como parte de sus funciones. No resulta razonable que, de manera subjetiva y sin un criterio factico sustentado en datos oficiales, se decida el presupuesto que ha de requerir y necesitar un centro poblado en específico.

3. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa que se presenta se encuentra estrechamente relacionada con la política de Estado I: Democracia y Estado de Derecho, que contiene la política 1: **"Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho"**, que establece lo siguiente:

> *"Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.*
>
> *Con este objetivo el Estado:* ***(a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran;*** *(b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una*

ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad."

[Énfasis agregado]

4. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los siguientes cuadros muestran los beneficios que se esperan con la aprobación de la propuesta, así como los costos vinculados al mismo:

a. Beneficios

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Municipalidades provinciales	Contarán con un marco normativo más preciso	Las municipalidades provinciales crearán municipalidades de centros poblados con un marco normativo más preciso que evite conflictos con otros gobiernos locales por los límites territoriales, así como denuncias de falta o insuficiente asignación de recursos públicos a las municipalidades de centros poblados.
Municipalidades de los centros poblados	Contarán con recursos públicos acordes a las necesidades que deben atender	Actualmente, no existe un criterio uniforme para la determinación del monto de los recursos económicos que se debe asignar a los gobiernos locales dentro del ámbito de los centros poblados; motivo por el cual, muchas de estas municipalidades no perciben de manera oportuna el dinero destinado a ejecutar sus obras de infraestructura y/o políticas públicas; mientras que, en otros casos lo que reciben resulta manifiestamente insuficiente. Ello cambiaría con la aprobación de la iniciativa

		legislativa, pues la determinación del presupuesto de un centro poblado se fijará en base a datos oficiales de las instituciones públicas pertinentes.
Población de los centros poblados	Mejorará sus expectativas sobre el cumplimiento de políticas públicas	Con recursos económicos asignados en base a información oficial de las autoridades correspondientes, las municipalidades de centros poblados podrán ejecutar acciones destinadas a atender los principales requerimientos de estos sectores de la población, que padecen de grandes brechas sociales que se deben reducir.

b. Costos

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Municipalidades provinciales	Tendrán que observar reglas más específicas para la creación de municipalidades de centros poblados	Conforme a la normativa vigente, las municipalidades provinciales deben observar ciertos requisitos para la emisión de la ordenanza que crea una municipalidad de centro poblado. Sin embargo, con las modificaciones propuestas dichos requisitos requerirán mayor precisión de parte de los funcionarios encargados de reunir las exigencias establecidas. Asimismo, deberán realizar las consultas correspondientes a las informaciones que manejan ciertas instituciones públicas, a fin de establecer el monto de los recursos públicos a ser asignados.

5. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa ocasionará la modificación básicamente de tres artículos de la Ley Orgánica de Municipalidades, referidas a las municipalidades de centros poblados. La primera sobre el artículo 128 de la mencionada norma, a fin de coadyuvar a que la ordenanza municipal de creación de una municipalidad de centro poblado identifique de manera precisa el ámbito territorial donde el gobierno local tendrá jurisdicción y ejercerá sus competencias; además, con la finalidad de evitar cualquier tipo de conflicto limítrofe con otro gobierno local.

La segunda modificación propuesta es al artículo 130 de la Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de establecer de manera expresa la imposibilidad de reelección inmediata del alcalde de un centro poblado. Esta proposición normativa guarda relación con el artículo 194 de la Constitución Política que prescribe que no hay reelección para los alcaldes provinciales y distritales.

La tercera y última modificación que se plantea es al artículo 133 de la Ley Orgánica de Municipalidades, con el objeto de que el cálculo de la asignación económica que las municipalidades provinciales y distritales deben desembolsar a las municipalidades de centros poblados se efectúe en base a información oficial de las autoridades correspondientes, lo cual permitirá que los gobiernos locales de los centros poblados puedan desarrollar políticas públicas para la satisfacción de las necesidades básicas.