CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
06 JUN. 2024
RECIBIDO
Hora: 13:10

LEY QUE FORTALECE A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS COMO ENTIDAD PROMOTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO Y LOCAL.

El congresista que suscribe **Waldemar José Cerrón Rojas**, miembro del **Grupo Parlamentario Perú Libre**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE FORTALECE A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS COMO ENTIDAD PROMOTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO Y LOCAL.

Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley.

El objeto de la presente ley es modificar el artículo 194 de la Constitución política del Estado, con la finalidad de fortalecer a los centros poblados como gobierno local, más cercano a la población y materializar la descentralización de acuerdo a ley.

Artículo 2. Modificar el artículo 194 de la Constitución política del Estado.

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

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

municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley. (...)"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.

Único. Derogatoria.

Se derogue toda norma legal que se oponga a la presente ley.

Lima, junio 2024

Waldemar Cerrón

H. Elizabeth T.
Vocera

H. Elizabeth T.

Isaac Mita Alanoca

Paulo Cruz Mamani

Aria Agüero Gutierrez

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **JUNIO** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 8089/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES:

Los centros poblados en el Perú tienen una historia variada y diversa el mismo que surgieron desde tiempos precolombinos como asentamientos de diferentes culturas indígenas. Luego con la llegada de los españoles invasores, muchos de estos lugares se transformaron en villas, pueblos coloniales; así al pasar de los años, hoy en día son conocidos como centros poblados quienes son testigos de importantes eventos históricos y sociales que han contribuido a la formación y desarrollo del país. En ese contexto se dice que un "centro poblado" se refiere a una unidad geográfica menor que un distrito, y mayor que un caserío. Así las municipalidades, son las entidades encargadas de la administración local y la prestación de servicios públicos en un área determinada, como un distrito o una provincia, mediante una delegación de facultades.

La Constitución Política del Estado, en su artículo 189° señala. "*El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local en los términos que establece la Constitución y la ley preservando la unidad e integridad del estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados*".

El origen de las municipalidades de centros poblados se remonta a la Ley N°23853, Ley Orgánica de Municipalidades (derogada por la Ley 27972), mediante la cual se crearon 2 073 municipios de centros poblados. Posteriormente, al entrar en vigencia la Ley N°27972, se expidió la Ley N°28458, Ley que establece el plazo de adecuación de los centros poblados a la Ley N°27972, en cuya virtud se procedieron a adecuar a la

nueva legislación vigente.

De acuerdo a los datos estadísticos de las Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados al año 2022, se tiene una información de 2 856 municipalidades de los centros poblados en el Perú, las cuales fueron creadas por norma municipal provincial, conforme lo establece la Ley 27972. Ley orgánica de municipalidades, bajo la categorización y recategorización de centros poblados.

Puesto que la creación de municipalidades de centros poblados ha sido un avance sobre la aplicación progresiva de la descentralización del Gobierno, a efectos de que el Estado tenga presencia en las zonas territoriales marginados y/o olvidados cerrando la brecha desatención a sus principales necesidades de la población por parte del Estado e inclusión de algunos sectores de la ciudadanía.

Así mismo el artículo 188° de la Constitución Política establece que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, con carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Asimismo, el artículo 189° de la misma Carta Magna señala que el ámbito del nivel local de gobierno incluye provincias, distritos y centros poblados, y el artículo 194° prevé que las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a la ley.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), los Censos Nacionales 2017; así como de 2 mil 897 municipalidades de centros poblados, para lo cual se contará con un formulario en línea, en cumplimiento de la Resolución Jefatural N° 217-2023-INEI, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 15 de agosto de 2023[1]. Son 5

[1] https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/inei-actualizara-el-registro-nacional-de-municipalidades-2023-a-partir-del-21-de-agosto-al-29-de-setiembre-14517/#:~:text=Esta%20investigaci%C3%B3n%20estad%C3%ADstica%20consolida%20informaci%C3%B3n,en%20el%20Diario%20Ofic

departamentos los que agrupan el mayor número de centros poblados: Puno (9,9 %), Cusco (9,4 %), Áncash (7,8 %), Ayacucho (7,8 %) y Huancavelica (7,1 %). En cambio, los departamentos que registran menor número de centros poblados son: La Provincia Constitucional del Callao (0,01 %), Provincia de Lima (0,1 %), Tumbes (0,2 %), Madre de Dios (0,3 %), Tacna (1,0 %) y Ucayali (1,1 %)[2].

Los desafíos de los centros poblados:

De acuerdo a su creación de los gobiernos de centros poblados, quienes representan de manera directa al vecindario de su jurisdicción, siendo que estas autoridades de centros poblados tienen como finalidad de promover el adecuado desarrollo integral sostenible y armónico de su territorio y circunscripción, vecindario; albergando así bajo las siguientes categorías de Ciudad, Pueblo Joven, Urbanización, Caserío, Anexo, Comunidad Nativa, Comunidad Campesina.

En ese sentido, al abordar la problemática de las Municipalidades de Centro Poblado, se enfoca a atender a los pobladores en su mayoría de zonas rurales y en algunas zonas urbanas, en gran parte de estos habitantes viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza sin los servicios básicos que presta el Estado, dentro del contexto de las municipalidades rurales, es relevante destacar algunos aportes mencionados en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades promulgada el 27 de mayo del 2003.

Así, las municipalidades de los centros poblados, cumplen funciones básicas y directas en beneficio de las poblaciones, siendo que reemplaza por delegación a las municipalidades provinciales y distritales. Ello se cumple por su cercanía a los ciudadanos, son ellos los que están directamente informados de lo que sucede, pasa y conoce de cerca las

ial%20El

[2] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1541/index.htm

urgentes necesidades de la ciudadanía, acorde a sus usos y costumbres en sus jurisdicciones, siendo así de que muchas de las municipalidades de centros poblados cumplen las siguientes funciones primordiales:

- Registro civil
- Limpieza pública
- Bibliotecas Y Tasas y arbitrios Y Ocupación de vías públicas
- Uso de cementerios
- Servicio de agua y desagüe Y Anuncio y propaganda
- Áreas verdes

A pesar de la debilidad institucional y la falta de ingresos propios o presupuesto estatal directo, la creación de centros poblados representa un proceso de expansión y fortalecimiento de la institucionalidad estatal desde el nivel más cercano a la población: la municipalidad. Estas comunidades se apropian, reproducen y acercan al Estado a través de una de sus estructuras institucionales menos desarrolladas en la normativa actual. En otras palabras, construyen y se transforman en Estado, buscando acceder a recursos para promover su desarrollo y progreso.

La pobreza en estos centros poblados es alarmante. El 52% se encuentra en distritos de estrato muy pobre, el 28% en distritos de estrato pobre y el 13% en distritos de pobreza extrema. Estas cifras no solo son preocupantes en términos cuantitativos, sino que cualitativamente reflejan las graves consecuencias de la pobreza. La desnutrición crónica es un problema prevalente, lo cual impide el desarrollo físico e intelectual adecuado, afectando la capacidad de la población para desarrollar habilidades óptimas en el ámbito laboral. Esto limita significativamente las posibilidades de implementar grandes cambios con el potencial existente[3].

[3] https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2010/12/documento-defensorial-13.pdf

De conformidad con los artículos 48° de la Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización, y 133° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, las municipalidades provinciales y distritales están obligadas a entregar a las municipalidades de centros poblados de su jurisdicción un porcentaje de sus recursos propios y/o transferidos por el Estado para cumplir con las funciones y servicios públicos delegados. La entrega o transferencia de recursos debe efectuarse mensualmente, bajo responsabilidad del alcalde y gerente municipal correspondiente.

En esta línea, el artículo 7 de la Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece en relación a los centros poblados:

> *"Artículo 7.- Territorio, gobierno y jurisdicción*
>
> *7.1. El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomía propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la nación.*
>
> *7.2. El gobierno nacional tiene jurisdicción en todo el territorio de la República; los gobiernos regionales y los gobiernos municipales la tienen en su respectiva circunscripción territorial.*
>
> *7.3. El gobierno en sus distintos niveles se ejerce con preferencia del interés público."*[4]

Bajo esta normativa debe de promover el adecuado desarrollo y funcionamiento de las municipalidades de los centros poblados, y con ello hacer realidad la descentralización en el país, no siendo asuntos discrecionales del Estado, ya que el logro de la descentralización es un deber constitucional expresado en las demandas de los pueblos olvidados. Por lo que es importante que el ordenamiento jurídico ha

[4] https://www.mef.gob.pe/es/normatividad/por-temas/descentralizacion/6833-ley-n-27783-3/file#:~:text=LEY%20N%C2%BA%2027783.-CONCORDANCIAS%3A%20D.U.%20N&text=%20%20Objeto%20La%20presente%20Ley%20org%C3%AInica,Gobiernos%20Regionales%20y%20Gobiernos%20Locales.

establecido que la descentralización debe ser una finalidad que el Estado debe cumplir de manera objetiva y obligatoria. A efectos de hacer efectivo el cumplimiento de prestar los servicios elementales que otorga en condiciones de igualdad.

De igual manera, refiere que los artículos 128 y 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades en la que le otorgan la potestad de crear y establecer los límites de la municipalidad de los centros poblados que se encuentren dentro de su circunscripción territorial.

En ese mismo sentido El Tribunal Constitucional ha establecido la importancia de la descentralización y autonomía de los centros poblados

(...)

4. AUTONOMIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA LA CREACIÓN DE CENTROS POBLADOS.

(...)

20. La Constitución ha establecido que el proceso de descentralización se da. básicamente, a través y a partir de las municipalidades, a las cuales considera corno instrumentos vitales. Por ello, es importante resaltar el papel que se asigna a los gobiernos locales, a los que no solamente se debe concebir corno entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, sino también y, principalmente, como medios para materializar la descentralización del gobierno, en tanto entidades que representan a los ciudadanos de su respectiva circunscripción territorial. Estos, a través de sufragio directo, eligen a sus autoridades y, mediante los mecanismos de democracia directa. participan en las actividades de su respectivo gobierno local.

Quedando en claro que el atributo de la autonomía, previsto en el artículo 194 de la Constitución, debe ejercerse dentro de la jurisdicción de cada una de las corporaciones municipales. Paso previo para el ejercicio de tal atribución, obviamente será que se haya determinado la circunscripción territorial que corresponde a cada gobierno local o regional para evitar

discrepancias o conflictos entre los distintos órganos políticos; caso contrario, de existir desavenencias entre ellos, estas serán resueltas, de conformidad con el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución (Sentencia 0024-2003-AUTC, fundamento 6).

38. Ahora bien, la competencia de los gobiernos locales referida a la creación de centros poblados, se encuentra estipulada en el capítulo 1 del -Título X" de la LOM (artículos 128 al 135)

(...)[5]

En tal sentido las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial, que determina, además:

1. La delimitación territorial.
2. El régimen de organización interior
3. Las funciones que se le delegan.
4. Los recursos que se le asignan.
5. Sus atribuciones administrativas y económico-tributarias.

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

La preocupante subsistencia y existencia, de los centros poblados, es primordial tener en cuenta que son circunscripciones poblacionales, que pretenden prestación de los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía, marginada y en pobreza y extrema pobreza, es por ello que cada uno de ellos aspiran a tener autonomía económica y administrativa, a efectos de materializarse la descentralización y poder atender las múltiples necesidades públicas desatendidas por los gobiernos locales.

Así, es de tener en cuenta que las municipalidades de centro poblado no cuentan con recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), canon minero, canon gasífero, canon energético, regalías mineras, derechos de vigencia y penalidades, etc

[5] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00018-2018-AI.pdf

Siendo así estas municipalidades enfrentan numerosas limitaciones, como la falta de presupuesto, atribuciones, restringidas, precariedad económica y escaso apoyo de las municipalidades distritales y provinciales.

Se tiene que, en el Perú, las municipalidades de centros poblados son entidades locales encargadas o delegadas de administrar y gestionar los asuntos específicos de un centro poblado todo ello con una autonomía limitado, pues su falta de empoderamiento se hace dificultoso brindar una atención adecuada a su población, que en su mayoría son de extrema pobreza. Dificultando cumplir cabalmente su función principal de atender las necesidades y demandas de la población local en áreas como la infraestructura básica, los servicios públicos y el desarrollo local, así como:

- Registro civil
- Limpieza pública
- Bibliotecas Y Tasas y arbitrios Y Ocupación de vías públicas
- Uso de cementerios
- Servicio de agua y desagüe Y Anuncio y propaganda
- Áreas verdes

Además, la carencia de ingresos propios y la falta de un presupuesto directo del Estado impiden que las municipalidades de centro poblado no puedan desarrollarse ni mucho menos atender las urgentes necesidades públicas de la población.

Por lo que creemos que las municipalidades de los centros poblados son fundamentales para garantizar el desarrollo y el bienestar de sus ciudadanos, al abordar sus necesidades específicas y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones locales.

Sin embargo, la dependencia de las municipalidades provinciales y

distritales, limita la autonomía del alcalde de los centros poblados, en satisfacer las necesidades básicas de su población. Si el alcalde del centro poblado no envía su solicitud presupuestaria el quinto día hábil de cada mes, su población puede verse afectada hasta el mes siguiente, incluso en casos de emergencia. Esta dependencia administrativa restringe la capacidad de respuesta rápida y efectiva ante las necesidades urgentes de la población.

III. JUSTIFICACIÓN Y VIABILIDAD DE LA PROPUESTA.

La propuesta de ley de otorgarles autonomía dentro de sus circunscripciones de los Centros Poblados ello es esencial para mejorar la gestión y autonomía de estas entidades, cruciales para la descentralización y desarrollo local en las áreas más vulnerables del país. Puesto que actualmente, la dependencia de las transferencias de fondos por parte de las municipalidades provinciales y distritales genera problemas que afectan la calidad de vida en comunidades rurales y de difícil acceso. La autonomía económica, administrativa les permitirá una respuesta más rápida y efectiva a las necesidades básicas, de la población mejorando la infraestructura y servicios esenciales, ello contribuyendo el cierre de brechas en la pobreza de los pueblos.

Es importante destacar que muchos de los centros poblados se encuentran alejados y en muchas veces olvidades por sus autoridades que no lo sienten los problemas que se les aquejan, como la falta de los servicios de agua, saneamiento, registro civil, limpieza pública y recuperación de sus áreas verdes, pues los alcances de las municipalidades de centros poblados pueden cambiar según la modificación de la normativa propuesta y las políticas locales.

La viabilidad de esta propuesta se basa en la adecuación del marco legal existente, conforme se busca dotarles de capacidad económica y

administrativa, siendo que a la fecha lo han demostrado con la delegación de facultades por parte de los Gobiernos locales, ello con escasos recursos, el impacto es positivo, siendo que se tiene presencia del Estado en lugares alejados que no tienen los servicios que presta el Gobierno. Además, el financiamiento puede provenir de la reversión de recursos de los Gobiernos regionales y locales, quienes no tuvieron capacidad de gasto en un periodo anual anterior; siendo que no se atendieron sus necesidades de los centros poblado que tanto claman ser atendidos; ello se puede evidenciar con la alta tasa de pobreza que reporta el INEI.

El fuerte respaldo comunitario y político, evidenciado en diversas provincias, también asegura la implementación exitosa de la ley, promoviendo la descentralización y el desarrollo equitativo y sostenible en las regiones más desfavorecidas del Perú.

IV. MARCO NORMATIVO.

Constitución Política del Perú:

- Establece en **el artículo 2, numeral 2 y 22**. De que toda persona tiene derecho "***A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole***"
- "**Artículo 43.** La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y **descentralizado**, y se organiza según el principio de la separación de poderes".
- **Artículo 188.** Establece que la descentralización es una política permanente y obligatoria del Estado, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país. La descentralización se realiza por etapas y de manera progresiva, permitiendo una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales (Juris.pe)

(Gobierno del Perú).

- **Artículo 194.** Define que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en sus asuntos de competencia. Las municipalidades de centros poblados son creadas conforme a la ley y forman parte de la estructura orgánica del gobierno local (Juris.pe) (Gobierno del Perú).

Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización:

- Esta ley establece los principios y procedimientos para la descentralización en Perú. El artículo 48 obliga a las municipalidades provinciales y distritales a transferir recursos a las municipalidades de centros poblados de su jurisdicción, asegurando así el cumplimiento de sus funciones delegadas (Constitución Política del Perú).

Ley N°27972 - Ley Orgánica de Municipalidades:

- Promulgada el 27 de mayo de 2003, regula la organización y funcionamiento de las municipalidades. El artículo 133 establece la obligación de las municipalidades provinciales y distritales de entregar recursos presupuestales a las municipalidades de centro poblado para el cumplimiento de funciones delegadas, con la transferencia de recursos realizada mensualmente bajo responsabilidad del alcalde y gerente municipal (Constitución Política del Perú).

Decreto Supremo N°079-2007-PCM:

- Este Decreto Supremo reglamenta la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos locales y establece mecanismos para fortalecer la capacidad de gestión de las municipalidades de centro poblado, promoviendo una mayor autonomía y eficiencia en la administración de sus recursos.

V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa, no contraviene el ordenamiento jurídico; lo que busca es armonizar las leyes mediante la modificación del artículo 194 de la Carta Magna; con la finalidad de efectivizar la descentralización del poder ejecutivo, iniciado el año 2002, con la finalidad de promover la prestación de servicios públicos que permitan el bienestar y desarrollo sostenible de la población de centres poblados en condiciones de igualdad material.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El proyecto de ley no implica gastos al erario nacional, ni mucho menos implica un aumento en el presupuesto total asignado a los gobiernos regionales, locales o unidades ejecutoras. Siendo que con la modificación se pretende fortalecer a los municipios de los centros poblados a las necesidades de la población.

El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) mediante el mejoramiento y eficiencia administrativa para la mejora en beneficio en favor de las CIUDADES ALEJADAS, ASENTAMIENTOS HUMANOS, CONOS, ANEXOS y COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS; quienes clama la atender sus necesidades por parte del Estado, quien más que las municipalidades de los centros poblados.

Esta modificatoria resultará en una mejora significativa en la prestación de servicios básicos como agua, saneamiento, educación y salud, elevando la calidad de vida de las comunidades rurales, todo ello por parte del Estado.

Por último, se pretende Cerrar las brechas de insatisfacción de la población en cuanto sus autoridades provinciales y distritales, revierten

anualmente recursos económicos al tesoro publica, con lo que se pretende atender las demandas y necesidades de la ciudadanía; de aprobarse la propuesta legislativa se estaría buscando atender efectiva y eficiente mediante las municipalidades de los centros poblados que se encuentran más cerca a la población, cumpliéndose con la atención efectiva de los pueblos y conos de la ciudad.

VII. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente norma cumple con las políticas de Estado fijadas por el Acuerdo Nacional, así como con los capítulos I y II de la Constitución Política del Estado, y se vincula con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, respetando el Estado de derecho y la jerarquía de las leyes.

La presente iniciativa legislativa se enmarca dentro de las siguientes Políticas aprobadas por el Acuerdo Nacional:

- **Política 1**. FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y ESTADO DE DERECHO. (1. Funcionamiento De Los Órganos Y Organismos Del Estado)
- **Política 8**. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú; (27. regulación referida a la descentralización y funciones en los distintos niveles de gobierno) (28. financiamiento, fiscalización y control de los gobiernos regionales y locales)
- **Política 10.** Reducción de la pobreza; y,
- **Política 19**. Desarrollo sostenible y gestión ambiental.