



Proyecto de Ley N° 9023/2024-CR

LUCINDA VÁSQUEZ VELA
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres."
"Año del Bicentenario de la consolidación de nuestra independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho."

**PROYECTO DE LEY: LEY QUE FORTALECE LA
CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LAS
MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS**

La Congresista de la República **LUCINDA VÁSQUEZ VELA**, integrante del **Grupo Parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el Art. 107 de la Constitución Política del Perú y en cumplimiento de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, formula la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE FORTALECE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES DE
CENTROS POBLADOS**

El Congreso de la República:

Ha dado la siguiente ley:

Artículo 1°. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene como objeto establecer normas y disposiciones para el fortalecimiento institucional de las municipalidades de los Centros Poblados, con la finalidad de que participen activamente en la provisión de servicios públicos locales y demás funciones delegadas, dentro de los alcances de la descentralización como política pública permanente del estado, de carácter obligatorio para el desarrollo integral del país.

Artículo 2°. Aprobación de instrumentos de gestión, modelos de organización estándar y recursos humanos

2.1 Encárguese a la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública, para que en el marco de su rectoría en materia de modernización de la gestión pública y dentro de los lineamientos de organización del estado, apruebe dentro del plazo de 60 días calendarios de entrada en vigencia de la presente ley, los instrumentos de gestión y los modelos de organización estándar para las municipalidades de los centros poblados, a fin de uniformizar su diseño organizacional a nivel nacional.

2.2 En los documentos aprobados en el numeral anterior, se deberá establecer un plantel mínimo de servidores según criterios como densidad poblacional, extensión territorial u otros, con el fin de fortalecer el adecuado cumplimiento de las funciones delegadas y mecanismos de control interno, teniendo en cuenta que reciben asignaciones y transferencias financieras de fondos públicos a ser rendidos.

2.3 Dicho plantel de servidores será remunerado con cargo al presupuesto institucional de la municipalidad provincial a la que se encuentren adscritas, debiendo ser registrados en el

Artículo 3°. Plazo de Adecuación

Aprobado los documentos a que se refiere el numeral 2.1 de la presente, las municipalidades provinciales y distritales, tendrán un plazo de 90 días calendarios para adecuar sus instrumentos de gestión interna.

Artículo 4°. Modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades

Modifícase el numeral 1 del artículo 133 Recursos, con el siguiente texto:

(...)

Son recursos de la municipalidad de centro poblado los siguientes:

1. Los recursos que la municipalidad provincial y distrital a las cuales se encuentren adscritas les asigne en forma mensual, siendo como mínimo seis (06) UIT para la provincial y dos (02) UIT para la distrital, para el adecuado cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios públicos locales que le son delegados. Dichos recursos serán transferidos directamente por la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas a la cuenta bancaria que tienen aperturada en el Banco de la Nación, con cargo al presupuesto inicial de apertura de dichas municipalidades y en la misma oportunidad que el gobierno nacional ponga a disposición los recursos para el año fiscal.

(...)

Las municipalidades de centros poblados pueden ejecutar intervenciones con los recursos señalados en los numerales 2, 3 y 4.

Artículo 5°. Creación clasificador económico de gastos para transferencia presupuestal a municipalidades de Centros Poblados

Autorícese a la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas como rector del Sistema Nacional de Presupuesto, la creación de un clasificador económico de gastos, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior, a favor de las municipalidades de los Centros Poblados.

Artículo 6°. Facultad para contratos menores a 8 UIT

Facúltese a las municipalidades de centros poblados efectuar contratos menores en bienes y servicios cuyos montos sean iguales o inferiores ocho Unidades Impositivas Tributarias (UIT), y que no requieren procesos de selección, según lo dispuesto en la Ley General de Contrataciones Públicas.

Artículo 7°. Rendición de cuenta documentada

Las municipalidades de Centros Poblados deberán efectuar la rendición de cuenta documentada en forma mensual, según las directivas y disposiciones que apruebe el Ministerio de Economía y Finanzas a través de las Direcciones correspondientes.

Artículo 8°. Saneamiento físico legal de predios de los Centros Poblados

Encárguese al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, para que en coordinación con las municipalidades provinciales, realicen acciones para el saneamiento físico legal de los predios a nivel nacional que se encuentran dentro de la jurisdicción de las municipalidades de los centros poblados, según lo establecido en la normativa vigente.

Artículo 9°. Capacitación a autoridades y servidores

El estado brindará capacitación permanente a las autoridades y servidores de las municipalidades de Centros Poblados, en sistemas administrativos, contrataciones públicas, sistema nacional de control u otros afines, mediante los entes rectores correspondientes, a fin de fortalecer las capacidades de sus recursos humanos.

Artículo 10°. Derogatoria

Deróguese o déjese sin efecto, todas las disposiciones que se oponga a la presente Ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.

Encárguese al Poder Ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de que implementen las acciones que correspondan para el cabal cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley.

Lima, setiembre del 2024.



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/09/2024 16:05:07-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/09/2024 12:11:58-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/09/2024 11:11:26-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/09/2024 10:07:21-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/09/2024 11:11:17-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/09/2024 16:13:21-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/09/2024 14:59:29-0500

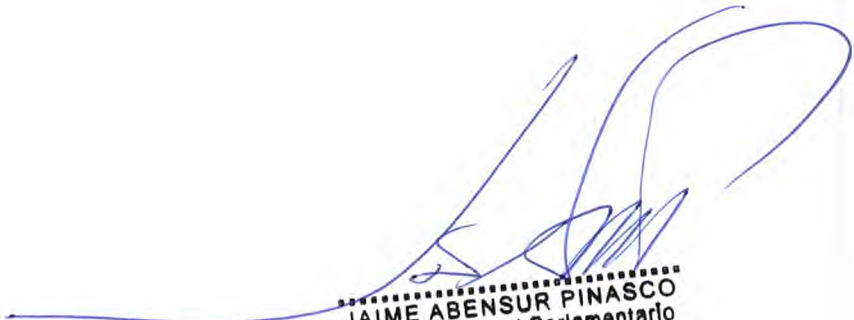


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **27** de **setiembre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9023/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

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



.....
JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

1.1 ANTECEDENTES

Las municipalidades históricamente han sido los entes gubernamentales mas cercanos a la población, tanto en la responsabilidad para brindar una adecuada cobertura en la proveeduría de servicios públicos y satisfacer las necesidades múltiples de la población, así como en la representatividad de instancia de gobierno cuando éstos últimos acuden para resolver algún problema.

Según la legislación actual las Municipalidades se encuentran normadas por la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, reconociéndose en su Artículo I del Título Preliminar a las municipalidades distritales y provinciales, como órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Así también en su Artículo IV Finalidad señala lo siguiente:

“Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción”.

En la actualidad existen a nivel nacional, un total de 196 municipalidades provinciales y 1,694 distritales, haciendo un total de 1,890 municipalidades que se encuentran desplegadas a lo largo de todas las regiones del país:

CUADRO 1

CANTIDAD DE PROVINCIAS Y DISTRITOS POR DEPARTAMENTO			
Al mes de Febrero 2023			
DEPARTAMENTO	CANTIDAD		TOTAL
	N° PROVINCIAS	N° DISTRITOS	
AMAZONAS	7	77	84
ANCASH	20	146	166
APURIMAC	7	78	85
AREQUIPA	8	101	109
AYACUCHO	11	113	124
CAJAMARCA	13	114	127
PROV. CONST. DEL CALLAO	1	6	7
CUSCO	13	103	116
HUANCAVELICA	7	95	102
HUÁNUCO	11	73	84
ICA	5	38	43
JUNIN	9	115	124
LA LIBERTAD	12	71	83
LAMBAYEQUE	3	35	38
LIMA	10	161	171
LORETO	8	45	53
MADRE DE DIOS	3	8	11
MOQUEGUA	3	18	21
PASCO	3	26	29
PIURA	8	57	65
PUNO	13	97	110
SAN MARTÍN	10	68	78
TACNA	4	24	28
TUMBES	3	10	13
UCAYALI	4	15	19
TOTAL	196	1,694	1,890

Fuente: MEF, 22.3.2023. Elaboración: ASISP.

CUADRO N° 1.8
PERÚ: POBLACIÓN CENSADA RURAL, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2007 Y 2017
(Absoluto y porcentaje)

Departamento	Censo 2007		Censo 2017	
	Abs.	%	Abs.	%
Total	7 534 804	27,5	6 069 991	20,7
Amazonas	246 459	65,5	221 824	58,5
Áncash	473 149	44,5	396 791	36,6
Apurímac	270 057	66,8	219 795	54,2
Arequipa	155 308	13,5	113 789	8,2
Ayacucho	324 375	53,0	258 131	41,9
Cajamarca	996 910	71,8	865 944	64,6
Prov. Const. del Callao	-	-	-	-
Cusco	603 487	51,5	474 275	39,3
Huancavelica	368 884	81,1	241 777	69,5
Huánuco	494 334	64,9	345 615	47,9
Ica	85 320	12,0	64 348	7,6
Junín	473 137	38,6	361 110	29,0
La Libertad	432 502	26,7	374 525	21,1
Lambayeque	232 631	20,9	226 139	18,9
Lima	229 068	2,7	160 609	1,7
Loreto	333 664	37,4	276 767	31,3
Madre de Dios	33 834	30,9	24 327	17,2
Moquegua	37 045	22,9	22 972	13,1
Pasco	117 587	41,9	93 796	36,9
Piura	452 704	27,0	384 976	20,7
Puno	700 091	55,2	542 049	46,2
San Martín	301 237	41,3	250 302	31,9
Tacna	39 853	13,8	32 544	9,9
Tumbes	19 304	9,6	14 271	6,3
Ucayali	113 864	26,3	94 315	19,0
Provincia de Lima 1/	9 817	0,1	7 188	0,1
Región Lima 2/	219 251	28,1	153 421	16,9

1/ Comprende los 43 distritos de la provincia de Lima.

2/ Comprende las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

Fuente: INEI - Censos Nacionales de Población y Vivienda 2007 y 2017.

Como se puede apreciar en algunas regiones como Ayacucho, Cusco, Huánuco y Puno el porcentaje de la población que habita en las zonas rurales es en promedio el 40%, mientras que en Amazonas (58.5%), Apurímac (54.2%), Cajamarca (64.6%) y Huancavelica (69.5%) constituyen su gran mayoría. Es así que la Sierra de nuestro país es una región mayoritariamente rural con áreas de mayor dispersión poblacional y donde se concentra el 75 % de las municipalidades de centros poblados, seguido de la Selva y Costa con 15 y 10% respectivamente.

1.3 SURGIMIENTO Y MARCO LEGAL DE LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

Es dentro de éste contexto que surgen las municipalidades de centros poblados o también llamadas delegadas, ante la dificultad de las municipalidades provinciales y distritales para llegar a éstos pequeños centros poblacionales los cuales se encuentran alejados de sus jurisdicción y poder satisfacer la demanda de acceso a los servicios públicos básicos y otras necesidades.

Actualmente la Ley N°27972 – Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias, contempla en sus artículos 128°, 129°, 130°, 131°, 132°, 133°, 134° y 135°, los requisitos para su creación; el periodo de mandato, elección y proclamación; dietas; facultades y obligaciones del alcalde y los regidores; recursos; responsabilidades y limitaciones.

A nivel nacional existen a la fecha un total de 2900 Municipalidades de Centros Poblados, según información del documento de Instituto Nacional de Estadística e Informática "Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados" según el siguiente detalle:

**PERÚ: NÚMERO DE MUNICIPALIDADES Y POBLACIÓN TOTAL PROYECTADA
AL 30 DE JUNIO, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2023**

Departamento	Municipalidades			Población Total Proyectada al 30/06/2023
	Provinciales	Distritales	Centros Poblados	
Total	196	1 695	2 900	33 725 844
Amazonas	7	77	75	429 943
Ancash	20	146	236	1 198 547
Apurímac	7	78	150	428 311
Arequipa	8	101	24	1 580 075
Ayacucho	11	113	215	670 377
Cajamarca	13	114	381	1 451 436
Prov. Const. del Callao	1	6	-	1 190 860
Cusco	13	103	150	1 388 737
Huancavelica	7	95	311	343 026
Huánuco	11	73	291	751 097
Ica	5	38	5	1 041 312
Junín	9	115	149	1 377 836
La Libertad	12	72	104	2 104 254
Lambayeque	3	35	44	1 350 663
Lima	10	161	57	11 147 924
Loreto	8	45	23	1 051 560
Madre de Dios	3	8	10	191 259
Moquegua	3	18	23	199 286
Pasco	3	26	80	267 425
Piura	8	57	81	2 127 093
Puno	13	97	349	1 217 951
San Martín	10	68	97	935 194
Tacna	4	24	22	390 279
Tumbes	3	10	7	263 164
Ucayali	4	15	16	627 233
Lima Metropolitana 1/	1	42	1	10 151 207
Departamento de Lima 2/	9	119	56	996 717

Nota:

- Existen 16 distritos que han sido creados entre los años 2020 y 2021 en los departamentos de Ayacucho (5); Cusco (4); Huancavelica (2); Ucayali (2); San Martín (1); Moquegua (1) y Apurímac (1), cuyos alcaldes distritales han sido elegidos en las Elecciones Municipales y Regionales 2022.
- En el departamento de La Libertad, se creó el distrito Alto Trujillo en diciembre del año 2022; en embargo, el proceso electoral está por definirse.

1/ Denominación establecida mediante Ley N° 31140, comprende los 43 distritos de la provincia de Lima.

2/ Denominación establecida mediante Ley N° 31140, constituido por las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Chote, Hualay, Huarochiri, Huaura, Oyón y Yauyos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

1.4 PROBLEMAS Y LIMITACIONES DE LOS CENTROS POBLADOS

1.4.1 ¹Documento Defensorial N°13: Diagnóstico de la realidad y funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado (Defensoría del Pueblo” (Estudio realizado el año 2009).

1.-Antecedentes

(...)

En muchos casos, las municipalidades provinciales y distritales del sector rural se ven imposibilitadas de garantizar la cobertura de servicios a las zonas más alejadas de las ciudades, en razón de la precariedad institucional en que se encuentran. En ese sentido, el rol que brindan las Municipalidades de Centro Poblado es fundamental para esta población.

Ahora bien, cabe definir con precisión la naturaleza las Municipalidades de Centro Poblado. Cabe destacar, al respecto, que no nos encontramos frente a gobiernos locales como en el caso de las municipalidades provinciales y distritales, sino más bien frente a entidades que, por delegación de funciones de aquellas, brindan servicios a la población que —en razón de la lejanía o difícil accesibilidad geográfica— no puede abastecerse con los servicios de la municipalidad distrital de su jurisdicción (...)

Esta situación podría llevarnos a concluir que nos encontramos frente a un avance en la política del Estado, así como a considerar un paso importante la decisión de ejercer un tratamiento especial a la vasta realidad rural del país, a través de las instancias estatales de más cercanía a la población, como son las municipalidades de sus localidades. En tal sentido, parecería que esta inclusión habría respondido a una concepción real del Estado en el Perú, heterogéneo en su geografía y cultura.

Sin embargo, se debe señalar que mediante las Oficinas Defensoriales ubicadas en todo el país, la Defensoría del Pueblo ha recibido consultas y quejas vinculadas al continuo incumplimiento de funciones por parte de los gobiernos locales ubicados en zonas rurales.

En lo concerniente a las Municipalidades de Centro Poblado son frecuentes las quejas por la ausencia o demora en la transferencia de asignación económica por parte de las municipalidades distritales, una situación que les impide dar cumplimiento a las funciones delegadas. Por otro lado, se ha tomado conocimiento de distintas situaciones de tensión entre las municipalidades distritales y/o provinciales con las Municipalidades de Centro Poblado, al señalar las primeras que éstas últimas no dan cumplimiento a la rendición económica de lo transferido.

Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Documento-Defensorial-13.pdf>

Estos distintos escenarios presentan, sin embargo, un patrón común, de acuerdo al cual, al margen de la estructura de la organización estatal, el componente perjudicado es el beneficiario final del servicio [El subrayado es nuestro], esto es, el conjunto de ciudadanos y ciudadanas que habita en los poblados rurales más alejados. Asimismo, los referidos escenarios permiten formular interrogantes respecto a si la estructura actual regulada en nuestra legislación es la más conveniente, considerando el interés ciudadano o si, por el contrario, ésta fomenta la fragmentación estatal, con la consecuente deficiencia en la cobertura de servicios. Finalmente, corresponde evaluar la legislación que, al no ser clara, genera diversas expectativas a funcionarios y ciudadanos, originando en algunos casos una superposición de funciones y, en el escenario más negativo, lugares exentos de acción estatal.

2.-Competencia de la Defensoría del Pueblo

De acuerdo a lo previsto en el artículo 162° de la Constitución Política del Perú, corresponde a la Defensoría del Pueblo proteger los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Asimismo, de conformidad con el artículo 9°, inciso 1) de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, ésta se encuentra facultada a iniciar y proseguir de oficio, o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, irregular, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad.

El artículo 25° de la referida Ley dispone que si la Defensora del Pueblo, a consecuencia de la investigación realizada, llegase al convencimiento de que el cumplimiento de una norma legal, o lo resuelto en un procedimiento administrativo, ha de producir situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, deberá ponerlo en conocimiento del órgano legislativo [El subrayado es nuestro] y/o administrativo competente para que adopte las medidas pertinentes.

(...)

CAPÍTULO III: SUPERVISIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO

3.1 Metodología

Como ha sido señalado en la introducción, los objetivos del presente Informe son:

- Describir la situación y principales dificultades que afrontan las Municipalidades de Centro Poblado para el adecuado desempeño de sus funciones.
- Identificar la relación que mantienen las Municipalidades de Centro Poblado con los distintos niveles de gobierno.
- Presentar los resultados de la supervisión realizada, evidenciando la dicotomía existente entre la capacidad institucional con que cuentan y las funciones y servicios que le son asignados.

En tal sentido, el Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo, en el marco del trabajo de consultoría realizado durante el segundo semestre del

año 2009 (Consultoría elaborada por Paulo Vilca Arpasi y Moisés Palomino Medina), llevó a cabo una supervisión dirigida a autoridades y funcionarios de Municipalidades de Centro Poblado.

Considerando que, de acuerdo a las cifras del INEI, hay 1.980 Municipalidades de Centro Poblado, para la supervisión realizada se tomó como muestra Municipalidades de Centro Poblado de los departamentos de Puno, Cajamarca, Huánuco, Cusco y Piura, en la medida en que, en su conjunto, estos departamentos concentran un número de 875 de estas municipalidades, es decir, el 44,2% del total.

El criterio utilizado para la selección de los departamentos que se supervisaría fue el número de Municipalidades de Centro Poblado que cada uno tenía. Por ello se consideró realizar la supervisión de cuatro de los departamentos con mayor número de Municipalidades de Centro Poblado: Puno, Cajamarca, Huánuco y Cusco. Asimismo, en la búsqueda de que el estudio no se limitase a zonas andinas, se incluyó a Piura, como un departamento representativo de la Costa.

Finalmente, cabe señalar que en la presente investigación no se incluyó a las Municipalidades de Centro Poblado de los departamentos de la Selva, en la medida en que la dificultad en la accesibilidad a estas zonas exigía una mayor demanda de recursos y de tiempo.

Cuadro N° 3
Número de Municipalidades de Centro Poblado
en departamentos supervisados

Departamento	Número
Cajamarca	236
Huánuco	224
Puno	262
Cusco	111
Piura	42

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Gráfico N° 7
Porcentaje de Municipalidades de Centro Poblado
en departamentos supervisados



Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Es importante mencionar que se optó por una investigación cualitativa, toda vez que, al ser una realidad poco abordada en estudios e investigaciones, se pretendía explicar las razones –adicionalmente al marco legal– que motivaron su creación, así como la percepción de los funcionarios y los ciudadanos respecto a su existencia y funcionamiento.

En razón de ello se realizaron principalmente entrevistas en profundidad y sesiones de grupos focales, los cuales estuvieron dirigidos tanto a funcionarios de Municipalidades de Centro Poblado, municipios distritales y provinciales como a pobladores en general. Con las entrevistas, que se realizaron principalmente a dirigentes, se buscó obtener una percepción general de estas municipalidades, así como su vinculación y nivel de conflicto con las principales organizaciones sociales, como las comunidades y las rondas

campesinas. Asimismo se solicitó información respecto al nivel de relación existente entre estas entidades y otras instancias del Estado.

Los grupos focales permitieron obtener un mayor conocimiento sobre los recursos transferidos y su administración, en la medida en que se entrevistó a alcaldes/autoridades tanto de las municipalidades provinciales como de las Municipalidades de Centro Poblado.

Las líneas de supervisión fueron las siguientes:

-Las razones que motivaron su creación. Se solicitó información respecto a la problemática que justificó su creación, así como los principales orígenes del impulso de creación.

-Funciones delegadas y servicios que brindan. En este extremo, se requirió determinar cuáles eran las funciones que se establecieron en las ordenanzas de creación y si actualmente éstas se continúan ejerciendo o si se ejercen otras adicionalmente.

-Estructura orgánica. A fin de conocer los mecanismos empleados para la elección de autoridades, para así analizar su naturaleza y similitud con los gobiernos locales.

-Capacidad de gestión institucional. Respecto a este punto, el objetivo fue determinar si los recursos con los que las Municipalidades de Centro Poblado cuentan son suficientes para cumplir con todas las funciones delegadas.

Las municipalidades visitadas para recabar información de parte de los alcaldes y/o funcionarios fueron las siguientes:

Cuadro N° 4
Relación de Municipalidades Provinciales, Distritales
y de Centro Poblado supervisadas

Departamento	Municipalidad Provincial	Municipalidad Distrital	Municipios de Centro Poblado
Puno	- Puno - Chucuito		MCP Caspa MCP Balsabe MCP Salcedo MCP Santa María de Ayabacas MCP Santa Rosa de Yanaque
Cajamarca	- Cajamarca		MCP La Paccha MCP Porcón Alto MCP La Ramada MCP Huambocancha Baja MCP Cashapampa
Huánuco	- Huánuco	- Amarilis - Chinchao	MCP La Esperanza MCP Llicua MCP Malconga MCP Pillao MCP Mayobamba MCP Puerto Guadalupe MCP Páucar

Cusco	• Urubamba	• Oropesa	MCP Chacán MCP Conchacalla MCP Huasao MCP Huarcapay MCP Ccollana–Chequeraq– Cruzpata
Piura	• Morropón		MCP San Pedro MCP Yapatera MCP Chatito MCP Paccha MCP Almirante Grau MCP Casagrande

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

3.2 Principales hallazgos de la supervisión

3.2.1 Razones que se alegan para justificar su creación

A fin de obtener información respecto a las causas que motivan la creación de una Municipalidad de Centro Poblado, se solicitó a los alcaldes provinciales y de centro poblado que indicasen los principales motivos por los que se hace necesario crear una Municipalidad de Centro Poblado. Las principales respuestas fueron las siguientes:

Cuadro N° 5
Motivos de creación de Municipalidades de Centro Poblado

Motivo	Departamentos
Obtener mayores recursos para ejecución de obras.	Puno, Cajamarca, Huánuco, Cusco y Piura.
Por cumplir promesas electorales.	Puno, Cajamarca, Cusco y Piura.
Estrategia para afianzar límites y disminuir conflictos.	Puno, Cajamarca y Huánuco.
Paso previo a la distritalización.	Puno, Cajamarca y Huánuco.
Prestigio.	Puno, Cajamarca y Cusco.
Descentralizar servicios.	Cajamarca, Cusco y Piura.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La lectura del Cuadro N° 5 permite colegir que la principal motivación es obtener mayores recursos económicos para que se ejecuten proyectos. Esta situación evidencia que la justificación subyacente es la necesidad de mayor inversión en las comunidades que genere un mayor desarrollo local, lo que es percibido por los alcaldes como una fuerte demanda de la población que adicionalmente ejerce presión y determina el rol que finalmente cumplen.

Por ello, la expectativa real es lograr atraer hacia su centro poblado, por ejemplo, un proyecto de saneamiento que les brinde agua potable, la construcción de una escuela, la mayor tecnificación agrícola, entre otros avances.

Las siguientes citas reflejan lo señalado:

“Los alcaldes tenemos una alta demanda de la población para que ejecutemos proyectos, puentes, locales comunales; tenemos que organizar eventos deportivos y por eso tenemos que hacer gestiones” (Alcalde de Santa María de Ayabacas–Puno).

“La mayor parte de nuestro tiempo lo dedicamos a hacer gestiones para poder tener recursos y para que se ejecuten proyectos. Tenemos que estar yendo de un funcionario a otro” (Alcalde de Porcón Alto– Cajamarca).

“Tenemos que ir a la búsqueda de recursos para satisfacer las necesidades de la población”. (Alcalde de La Paccha–Cajamarca).

El segundo lugar entre las motivaciones está constituido por el cumplimiento de promesas electorales. Así, se evidencia que una estrategia utilizada para captar la votación de la población con mayores necesidades que se encuentra en las zonas más alejadas de la capital es el ofrecimiento de promesas que precisamente sintoniza con las expectativas de mayor desarrollo de la población y, por lo tanto, con la obtención de mayores recursos económicos.

En esa línea, se considera que la creación de Municipalidades de Centros Poblados es el paso previo a la distritalización, lo cual traerá como consecuencia que se incrementen los ingresos obtenidos y dará mayor prestigio a la comunidad. De ahí que este último factor sea también una justificación para su creación en las localidades de diversos departamentos.

En efecto, en localidades históricamente excluidas y con poca presencia del Estado, convertirse en distrito constituye un hecho de reivindicación social por el prestigio que implica serlo y por la posibilidad de obtener un mayor reconocimiento y atención de sus proyectos por parte de las demás instancias del Estado.

Aparecen también como justificaciones la creación de Municipalidades de Centro Poblado como una medida para evitar los conflictos territoriales, así como para descentralizar servicios. Respecto a la primera causa, dados los problemas de demarcación territorial entre distritos y provincias, muchas poblaciones se encuentran en una situación de desgobierno y abandono entre dos jurisdicciones, por lo que, efectivamente, precisar que su centro poblado depende de una municipalidad soluciona, en gran medida, los conflictos por demarcación territorial, los cuales ocupan un porcentaje importante entre las principales causas de conflictividad social en el país.

Finalmente, la descentralización de los servicios es quizá una de las justificaciones que adquiere mayor validez, toda vez que responde a criterios concretos y técnicos. Es una forma de señalar que en la mayoría de las zonas rurales no hay presencia del Estado y asimismo cuestionar el despliegue territorial de los servicios que debe brindar la Municipalidad Distrital y Provincial.

3.2.2 Servicios que brindan y funciones delegadas

Respecto a los servicios que se brindan, se solicitó información a los alcaldes de centro poblado de Cusco, Huánuco y Puno sobre las funciones que les habían sido delegadas, así como los instrumentos normativos en los que se autoriza esta delegación. Cabe señalar que una de las principales dificultades presentadas en la obtención de estas ordenanzas se dio en la medida en que muchos de los funcionarios entrevistados no tenían conocimiento de la existencia de la ordenanza de creación, situación que evidencia un importante obstáculo en el desarrollo de la gestión de las autoridades, considerando que es en estas ordenanzas en las que se delimita los servicios que las Municipalidades de Centro Poblado deben de prestar.

De acuerdo a la información recabada, las principales funciones delegadas son las siguientes:

Cuadro N° 6
Funciones delegadas a las Municipalidades de Centro Poblado

Municipalidad de Centro Poblado	Funciones delegadas
Huánuco Ordenanza Municipal N° 012-2007-MPHCO. Ordenanza sobre el procedimiento para la creación, adecuación, delegación de funciones, asignación de recursos y elecciones en las Municipalidades de Centro Poblado de la Provincia de Huánuco. ⁴⁴	- Saneamiento ambiental, salubridad y salud. - Tránsito, circulación y transporte público. - Educación, cultura, deporte y recreación. - Seguridad ciudadana. - Abastecimiento y comercialización de productos y servicios. - Extracción de materiales de construcción de los álveos y cauces de los ríos (Ley N° 28221).
Suyo (Cusco) Ordenanza Municipal Nro. 008-2008/CM-MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO de la Municipalidad Provincial	- Registro Civil, autorizado por el Reniec. - Servicios de saneamiento y salubridad. - Educación, cultura y deporte.

⁴⁴ En el caso de la Municipalidad Provincial de Huánuco se estableció una ordenanza general sobre todas las Municipalidades de Centro Poblado. En ese sentido, la delegación de funciones en dicha provincia solo se podrá producir respecto a los temas señalados.

de Calca.	- Abastecimiento y comercialización de productos. - Defensa y promoción de Derechos (Demuna) - Cementerio.
Santa María de Ayabacas (Puno). Ordenanza Municipal Nro. 012-2005-MPSR-CM de la Municipalidad Provincial de San Román.	- Registro Civil. - Organización del espacio. - Programas Sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos. - Seguridad ciudadana. - Abastecimiento y comercialización de productos. - Educación, cultura y deporte. - Saneamiento ambiental, salubridad y salud. - Control de paso de ganado.
Caspa (Puno) Resolución Municipal Nro. 060-91-MPCHJ de la Municipalidad Provincial de Chucuito-Juli.	- Organización de ferias de productos. - Control de mercado de abastos y centros de comercialización. - Control de precios de productos. - Obras de infraestructura. - Educación.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme se aprecia en el Cuadro N° 6, las respuestas de los Alcaldes de las Municipalidades de Centro Poblado supervisadas se agruparon en cuatro rubros: organización del espacio físico de suelo –lo cual incluía obras, infraestructura y otorgamientos de licencias–, registro civil, saneamiento y educación.

El Cuadro N° 6 recoge expresamente los conceptos contenidos en las resoluciones y ordenanzas municipales que se refieren a servicios delegados. Así, se advierte que dichos documentos no detallan claramente los alcances de la delegación, pese a ser competencias originarias de las municipalidades distritales y provinciales. A modo de ejemplo, en materia de educación no se precisa qué aspecto de la gestión educativa se está delegando.

Similar situación se presenta con las funciones sobre saneamiento, que en la mayoría de los casos se vincula a salubridad y salud. Ello se debe a que si bien el saneamiento es una función compartida entre la municipalidad provincial y distrital, los principales actores en el desarrollo de infraestructura, administración y reglamentación de los servicios de agua y desagüe son las municipalidades distritales, debido a que las municipalidades provinciales suelen priorizar la atención del saneamiento en las zonas urbanas.

(...)

Sin embargo, la ley no precisa cuáles son las funciones que pueden ser delegadas en tanto que la Ley Orgánica de Municipalidades, en el tercer párrafo del artículo 133°, se limita a señalar que la delegación de servicios públicos puede incluir el cobro de arbitrios.

Además, la deficiente implementación del proceso de adecuación de funciones que, como se ha señalado en el capítulo anterior, tiene por finalidad clarificar las funciones delegadas a las Municipalidades de Centro Poblado, es causante de una clara desorganización en los servicios que deben prestar los gobiernos locales. Las Municipalidades distritales y provinciales asumen que determinadas funciones en el ámbito de las Municipalidades de Centro Poblado están siendo atendidas por éstas y, por ello, se inhiben de planificar la estrategia de intervención en estos lugares. Por su lado, las Municipalidades de Centro Poblado no brindan estos servicios o lo hacen de modo restrictivo. En consecuencia, es la población que habita en los centros poblados la que se ve perjudicada al no tener acceso a los servicios o recibirlos de manera deficiente.

De ahí la necesidad de una clara delimitación de las funciones que son objeto de delegación, en la medida en que ello permitirá una visión integral de las necesidades de la población de determinada jurisdicción. Así, las municipalidades distritales y provinciales podrían incluir en el Plan de Desarrollo Concertado las necesidades que no son cubiertas por las Municipalidades de Centro Poblado en su localidad, previendo el correspondiente presupuesto para ello.

Un segundo tema de análisis es la naturaleza de las funciones que son materia de delegación. Al respecto, se debe tener en cuenta que las municipalidades ejercen funciones originarias que les han sido asignadas principalmente en la Constitución Política y en su Ley Orgánica, así como funciones delegadas, de las que no son titulares directos, sino más bien encargados de su ejecución. Por ejemplo, en tanto las funciones de otorgamiento de licencias de construcción y de funcionamiento son facultades originarias que las municipalidades provinciales y distritales poseen, con relación al registro civil se debe señalar que “registrar los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y demás actos que modifiquen el estado civil de las personas”, corresponde a una función otorgada por ley al Reniec, y que éste delega a las municipalidades provinciales y distritales.

Sin embargo, dicha norma precisa en su artículo 8º literal b) que para el ejercicio de sus funciones, el Reniec mantiene estrecha y permanente coordinación con distintas entidades adicionalmente a las municipalidades provinciales y distritales, como comunidades campesinas y nativas, consulados, centros de salud y Municipalidades de Centro Poblado, entre otras.

De ello se deriva que cuando las Municipalidades de Centro Poblado prestan funciones registrales, strictu sensu no lo hacen por delegación de funciones de las municipalidades distritales o provinciales, sino por autorización de la autoridad que ostenta las facultades originarias.

En tal sentido, es de suma importancia para el Reniec que, en tanto órgano rector y titular de dichas competencias, defina estrategias de fortalecimiento de capacidades de los trabajadores de las Municipalidades de Centro Poblado encargados del registro civil, incluyéndolos en los programas de capacitación que brinda a los funcionarios de las municipalidades.

3.2.3 Capacidad de gestión institucional

La prestación de servicios, por mínimos que sean, requiere de ciertas condiciones básicas, como contar con recursos humanos, presupuestales y logísticos. Sin

embargo, en la mayoría de las Municipalidades de Centro Poblado, dichas condiciones no se cumplen o son sumamente precarias.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 7, la totalidad de las Municipalidades de Centro Poblado supervisadas está compuesta básicamente por el alcalde y regidores y en algunos casos cuentan con uno o dos trabajadores destinados a personal de limpieza o mantenimiento del local, como en los casos de Pillao y Mayobamba. El único caso en que los trabajadores realizan una función propiamente de gestión, lo constituye la prestación del servicio de registro civil.

Así, en promedio el número de trabajadores no llega a dos trabajadores por cada Municipalidad de Centro Poblado. Este elemento es uno de los factores que incide en el limitado funcionamiento de estas municipalidades, el cual se reduce a dos o tres días a la semana.

En lo referente a infraestructura y equipamiento, en las 21 Municipalidades de Centro Poblado que proporcionaron información sobre este aspecto, todas manifestaron contar con un local para su funcionamiento; sin embargo solo en 9 de estos casos señalaron poseer mobiliario propio, situación que evidencia las precarias condiciones en las que deben de prestar servicios.

Estas restricciones obedecen al exiguo presupuesto con que cuentan estas municipalidades, lo cual genera serias dificultades en la prestación de los servicios delegados; situación que se complica aún más por la demora en las transferencias económicas, que ha sido el principal reclamo recibido por la totalidad de autoridades de Municipalidades de Centro Poblado entrevistadas.

El siguiente cuadro muestra el número de trabajadores de las Municipalidades de Centro Poblado supervisadas, así como la infraestructura del local municipal en cada caso:

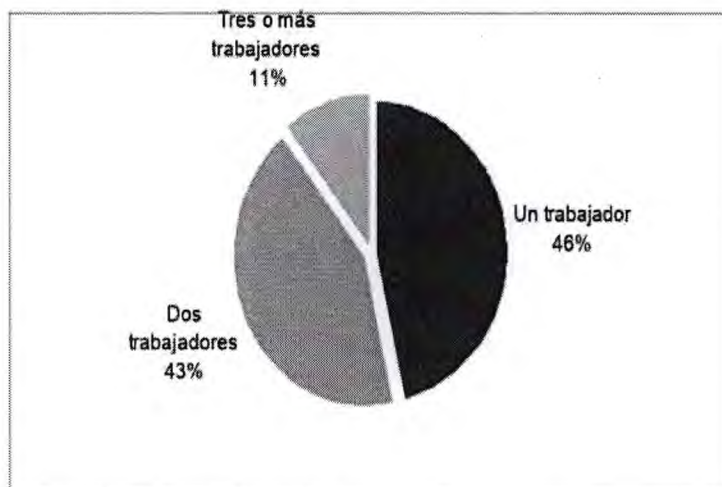
Cuadro N° 7
Recursos humanos e infraestructura de las Municipalidades
de Centro Poblado

Departamento, Provincia y Distrito	Municipalidad de Centro Poblado	Recursos humanos e infraestructura
Puno Chuchito Juli	Caspa	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Puno Puno Puno	Salcedo	10 trabajadores. Local municipal. Cuentan con mobiliario.
Puno San Román Juliaca	Santa María de Ayabacas	2 trabajadores. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Puno Puno Acora	Santa Rosa de Yanaque	2 trabajadores. Local municipal. Cuenta con mobiliario.
Puno El Collao Ilave	Balsabe	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	Porcón Alto	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	La Paccha	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	La Ramada	1 trabajador de Registro Civil y 2 profesores. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	Huambocancha Baja	3 trabajadores. Local municipal. Cuenta con mobiliario.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	Cashapampa	1 trabajador. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Piura Morropón Chulucanas	San Pedro	2 trabajadores. Local municipal. Cuenta con mobiliario.
Piura Piura	Casagrande	2 trabajadores. Local municipal.

La Arena		Cuenta con mobiliario.
Piura Morropón Chulucanas	Paccha	2 trabajadores. Local municipal. Cuenta con mobiliario.
Piura Piura Cura Mori	Almirante Grau	2 trabajadores. Local municipal. Sin mobiliario propio
Piura Morropón Chulucanas	Yapatera	1 trabajador. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Piura Piura La Arena	Chatito	2 trabajadores. Local municipal. Mobiliario.
Cusco Anta Anta	Chacán	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Mobiliario propio mínimo.
Cusco Anta Anta	Conchacalla	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Cusco Urubamba Maras	Ccollana– Chequereq– Cruzpata	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Cusco Quispicanchi Oropesa	Huasao	2 trabajadores. Local municipal. Mobiliario propio mínimo.
Cusco Quispicanchi Lucre	Huacarpay	1 trabajador de Registro Civil. Local municipal. Sin mobiliario propio.
Huánuco Huánuco Chinchao	Pillao	1 trabajador de Registro Civil, 1 para limpieza y 1 operador de antena.
Huánuco Huánuco Chinchao	Mayobamba	2 trabajadores para Registro Civil, labor secretarial y limpieza y guardianía.
Huánuco Huánuco Chinchao	Puerto Guadalupe	1 para Registro Civil, funciones secretariales y 1 para distribución de agua.
Huánuco Huánuco Amarilis	Llicua	2 trabajadores.
Huánuco Huánuco Amarilis	Páucar	2 trabajadores.
Huánuco Huánuco Amarilis	La Esperanza	2 trabajadores.
Huánuco Huánuco Amarilis	Malconga	3 trabajadores.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

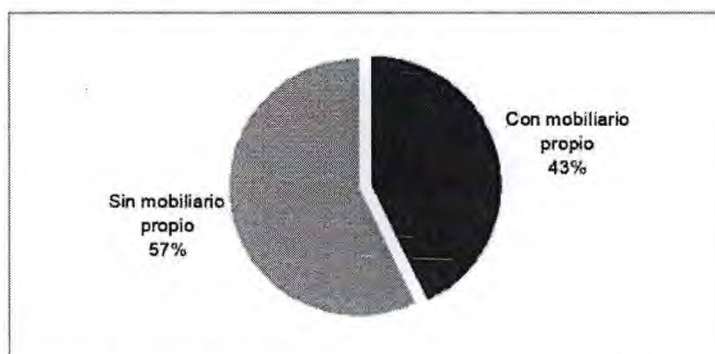
Gráfico N° 9
Número de trabajadores en las Municipalidades de Centro Poblado



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme se advierte del Cuadro N° 7 y el Gráfico N° 9, el 89% de las Municipalidades de Centro Poblado cuentan con menos de tres trabajadores. Asimismo, el 46% de las Municipalidades supervisadas cuenta con sólo un trabajador, situación que es de fundamental importancia en el debate sobre las funciones que estas Municipalidades deben de cumplir, considerando los escasos recursos humanos con los que cuentan.

Gráfico N° 10
Porcentaje de Municipalidades de Centro Poblado que cuentan con mobiliario



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto al mobiliario con el que cuentan las Municipalidades de Centro Poblado, es posible apreciar en el Gráfico N° 10 que más de la mitad (57%) de las municipalidades supervisadas carecen de mobiliario propio. En ese sentido, es posible advertir que las autoridades de las Municipalidades de Centro Poblado ejercen sus funciones en un escenario adverso, que no brinda las condiciones suficientes para una adecuada gestión y prestación de los servicios delegados. Por otro lado, en la supervisión realizada se

constató que las transferencias económicas efectuadas a las Municipalidades de Centro Poblado, que son básicamente el presupuesto con que estas municipalidades cuentan, es la siguiente:

Cuadro N° 8
Transferencias a Municipalidades de Centro Poblado y destino de los recursos

Departamento Provincia Distrito	Municipalidad de Centro Poblado	Transferencia mensual	Destino de los recursos
Puno Chuchito Juli	Caspa	S/. 1.700	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población. ⁴⁸ Mobiliario.
Puno Puno Puno	Salcedo	S/. 3.000	Pago de trabajadores.

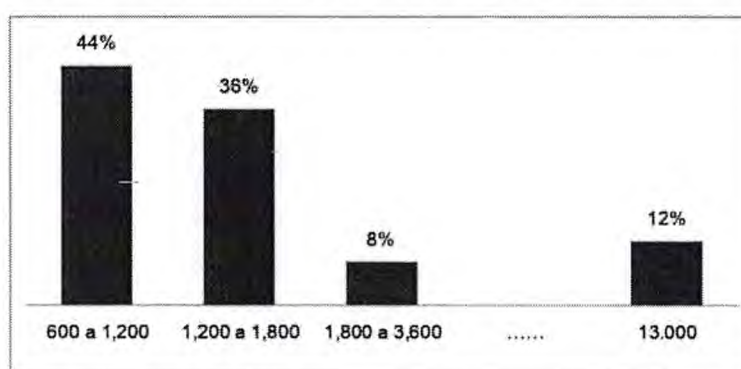
⁴⁸ Se considera en este rubro la compra de materiales de construcción, las fiestas de aniversario, la adquisición de mobiliario para los centros educativos y, en general, los gastos derivados de solicitudes de la población.

Puno San Román Juliaca	Santa María de Ayabacas	S/. 1.500	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Puno Puno Acora	Santa Rosa de Yanaque	S/. 1.000	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Puno El Collao Ilave	Balsabe	S/. 700	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	Porcón Alto	S/. 1.200	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	La Paccha	S/. 1.200	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	La Ramada	S/. 1.200	Pago de personal.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	Huambocancha Baja	S/. 1.250	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Cajamarca Cajamarca Cajamarca	Cashapampa	S/. 1.300	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Cusco Anta Anta	Chacán	S/. 1.500	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal.
Cusco Anta Anta	Conchacalla	S/. 1.500	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal.
Cusco Urubamba Maras	Ccollana- Chequereq- Cruzpata	S/. 3.500	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Cusco Quispicanchi Oropesa	Huasao	S/. 1.000	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Piura Morropón Chulucanas	San Pedro	S/. 600	Gestiones. Pago de personal.

Piura Piura La Arena	Casagrande	S/.13.000	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Piura Morropón Chulucanas	Paccha	S/. 600	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Piura Piura Cura Mori	Almirante Grau	S/. 13.000	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Piura Morropón Chulucanas	Yapatera	S/. 600	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Piura Piura La Arena	Chatito	S/. 13.000	Gestiones. Prestación de servicios. Pago de personal. Apoyo a la población.
Huánuco Huánuco Chinchao	Pillao	S/. 1.000	Gestiones. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Huánuco Huánuco Chinchao	Mayobamba	S/. 1.000	Gestiones. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Huánuco Huánuco Amarilis	Malconga (Amarilis- Huánuco)	S/. 1.500	Gestiones. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Huánuco Huánuco Amarilis	La Esperanza	S/. 1.500	Gestiones. Pago de personal. Apoyo a la población. Mobiliario.
Huánuco Huánuco Amarilis	Llicua	S/. 1.500	Gestiones. Apoyo a la población. Mobiliario.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 11
Monto de Transferencia a Municipalidades de Centro Poblado



La lectura del Cuadro N° 8 permite deducir que el promedio del monto transferido a las Municipalidades de Centro Poblado –sin incluir los casos de la Municipalidad Provincial de Piura, que no corresponden al porcentaje promedio– es de S/. 1.357,00 (Mil trescientos cincuenta y siete y 00/100 Nuevos Soles), monto con el que se dificulta la realización de obras, así como el emprendimiento de planes y estrategias.

Asimismo, en el Gráfico N° 11 se puede observar que el 44% de estas municipalidades recibe un monto igual o menor a S/ 1.200,00, en tanto que el 36% recibe entre S/ 1.200,00 a S/. 1.800,00.

El caso de Piura es particular, toda vez que, en tanto las Municipalidades de Centro Poblado ubicadas en la provincia de Piura –como Chatito, Casagrande y Almirante Grau– reciben S/. 13.000,00 mensuales, monto que no se condice con la regularidad de los montos percibidos por estas entidades, las ubicadas en la provincia de Morropón –como Yapatera, Paccha y San Pedro– reciben solamente S/. 600,00.

Por su parte, los funcionarios de las municipalidades distritales y provinciales manifiestan que el presupuesto con el que ellas mismas cuentan es bastante limitado, por lo que no resulta suficiente para cumplir con sus obligaciones y realizar la transferencia económica a las Municipalidades de Centro Poblado.

En ese sentido, la principal observación en este aspecto es la arbitrariedad en el monto de la asignación de recursos. Al respecto, el artículo 133° de la Ley Orgánica de Municipalidades señala que

“Las municipalidades provinciales y distritales están obligadas a entregar a las Municipalidades de Centro Poblado 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”.

El criterio en la asignación de recursos es genérico, precisándose que se debe considerar el número de la población beneficiaria y los servicios públicos delegados. Sin embargo, como se ha indicado, en la medida en que las ordenanzas de delegación no detallan los servicios delegados, en la práctica no existe un criterio que justifique la asignación de uno u otro monto, a partir de una decisión arbitraria.

En este extremo se puede citar el caso de la Municipalidad Distrital de Amarilis, en Huánuco, en la que se informó que, inicialmente, el Concejo decidió hacer la transferencia sobre la base de criterios de población y necesidades. Sin embargo, debido a los problemas suscitados durante el último Censo, que no permitieron contar con información cierta, se optó por transferir un monto igual a todas las municipalidades. A ello se debe que la Municipalidad de Centro Poblado de Llicua demandó judicialmente a la municipalidad distrital, a fin de que transfiriese un monto económico de acuerdo a las necesidades y a la población.

Esta ausencia de regulación es otro de los signos que evidencia la débil importancia que se da al rol de las Municipalidades de Centro Poblado en el marco del proceso de descentralización, lo cual termina perjudicando su gestión y el acceso a servicios por parte de la población. Pese a su reconocimiento en la Ley Orgánica de Municipalidades, no existen normas nacionales de desarrollo al respecto, ni tampoco regulación de nivel regional o local, lo que refleja la ausencia de voluntad política de los distintos niveles de

gobierno, así como la ausencia de lineamientos del gobierno nacional en la asignación de recursos.

Ahora bien, además del reducido presupuesto que reciben estas municipalidades para el cumplimiento de sus funciones, existen casos –como el mencionado en el distrito de Namballe en Cajamarca– en los que se presenta un incumplimiento en la transferencia de los montos asignados, condicionándola al propio cumplimiento de las Municipalidades de Centro Poblado de rendir cuentas cada mes de los recursos directamente recaudados, situación que genera continuas interrupciones en la prestación de los servicios. En este aspecto se debe indicar que si bien la rendición de cuentas de los recursos directamente recaudados es una obligación legal contenida en el artículo 133° de la Ley Orgánica de Municipalidades, dicha norma no establece que su incumplimiento condicione la transferencia de nuevos recursos. De ahí que sería necesario que en cualquier circunstancia se establezca un mecanismo que garantice la transferencia presupuestal para la continuidad en la prestación de los servicios.

El exíguo presupuesto que se viene asignando, así como la demora en su transferencia, ha conducido a que la población demande que su alcalde ejerza en algunos casos una suerte de lobby con los alcaldes distritales y provinciales, autoridades de Programas Sectoriales, diversas ONG y entidades privadas para obtener mayores recursos. De este modo, en la práctica, la principal función de estos alcaldes es la de ser “gestionadores de recursos”.

Así, según el Alcalde de la Municipalidad del Centro Poblado de Yapatera en Piura, que es una de las Municipalidades supervisadas que recibe menos presupuesto en las transferencias económicas,

“La población nos demanda obras y no podemos ejecutarlas, aunque debemos gestionirlas ante la Municipalidad distrital y otras instituciones.”

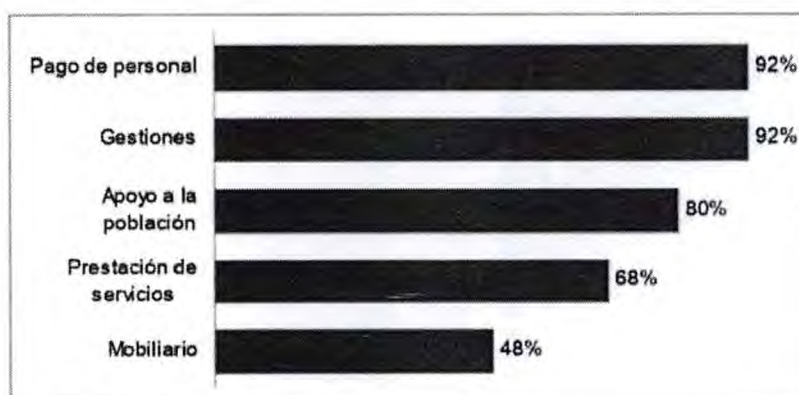
Cabe destacar que este hecho los aleja mucho de las típicas características y funciones de un alcalde de gobierno local. Asimismo, la sola búsqueda de recursos económicos sin la existencia de una debida articulación con las municipalidades distritales y provinciales no les permite promover una visión de desarrollo a mediano y largo plazo de sus localidades. En esa línea, es fácil advertir el riesgo latente que deben afrontar estos alcaldes respecto de incurrir en acciones populistas en las que, a fin de obtener el respaldo de la población, se concentren simplemente en aislados proyectos de corto plazo que puedan ejecutarse durante su gestión.

Adicionalmente se debe mencionar que algunos alcaldes señalan esta función de gestores como la principal causa que los obliga a permanecer la mayor parte del tiempo fuera de su propia localidad, lo que dificulta el criterio de inmediatez y cercanía con la población.

Por ello, a fin de que esta función de gestores no los aleje de la población a la que atienden, y no sea un elemento que disminuya su nivel de representatividad y legitimidad, los alcaldes de las Municipalidades de Centro Poblado suelen mantener una estrecha y permanente relación con otras autoridades locales como los tenientes gobernadores, jueces de paz, presidentes comunales y líderes de organizaciones comunales, entre otros, con quienes se sostienen reuniones y en algunos de los casos, se define el uso de los recursos obtenidos. Establecer y conservar dicha relación es un elemento que fortalece el nivel de representación de estos alcaldes, los cuales se convierten en una figura más del escenario local que otorga, a su vez, reconocimiento y prestigio a la comunidad.

Esta situación se ve reflejada en el destino que los alcaldes le dan a los recursos económicos transferidos. Los resultados obtenidos en la supervisión realizada muestran lo siguiente:

Gráfico N° 12
Principales destinos de transferencia a Municipalidades de Centro Poblado



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme se muestra en el Gráfico N° 12, los recursos transferidos son destinados principalmente para los gastos de gestión de los alcaldes de las Municipalidades de Centro Poblado y el pago de personal. Asimismo, es posible advertir que en el presupuesto no se prioriza la cobertura de la prestación de los servicios.

Este tema merece una especial reflexión, considerando que uno de los requisitos legales que justifican la creación de Municipalidades de Centro Poblado se refiere a la comprobada necesidad de prestación de servicios a la población, por lo que se esperaría que este rubro sea el que se constituya en el principal destino de los recursos transferidos, situación que no se condice con los resultados encontrados.

3.2.4 Estructura orgánica

De conformidad con la legislación vigente, el alcalde y los regidores de las Municipalidades de Centro Poblado son elegidos en consultas populares electorales conducidas por las municipalidades provinciales de la jurisdicción donde se encuentran ubicadas. En dicho proceso se prevé, además, la participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Si se establece que las autoridades de las Municipalidades de Centro Poblado – alcaldes y regidores– deben ser elegidas por un período de cuatro años y que participe la ONPE en dicho proceso de elección, se genera en la población la percepción de que están eligiendo a la autoridad de “gobierno local”. Con ello se introduce un elemento que genera cierta confusión y permite el incremento de la expectativa en la población, respecto del trato que deberían recibir estas autoridades, que consideran equiparable al que dispensan a una autoridad de una municipalidad distrital o provincial.

Estas elecciones generan en los ciudadanos una mayor percepción de representatividad, lo que no sucede con relación a sus autoridades distritales. Por ello, aún cuando las agencias desconcentradas de la municipalidad distrital o provincial puedan cumplir con la función de acercar los servicios a la población, eliminando las barreras geográficas y

garantizando de ese modo una cobertura adecuada de los servicios básicos, no constituyen una instancia de representación para la población.

De este modo, cabe preguntarse si un mejor despliegue territorial de la municipalidad distrital y una mayor presencia en la zona podría lograr que los ciudadanos y ciudadanas perciban una mayor representatividad, o si por el contrario nos encontramos frente a otra clase de motivación que impide la identificación y consecuente vínculo de representatividad con las municipalidades distritales como, por ejemplo, la identidad cultural de la población que reside en los centros poblados, cuestión que subyace a la creación de los gobiernos locales.

Otro aspecto a analizar respecto a la estructura de las Municipalidades de Centro Poblado es la composición del Concejo. Las Municipalidades de Centro Poblado cuentan con un alcalde y cinco regidores. Sin embargo, a diferencia de los Gobiernos Locales, en las Municipalidades de Centro Poblado, la población elige al alcalde, quien asume el cargo acompañado de los cinco miembros de su lista que han sido designados previamente como regidores. Así, el Alcalde Provincial proclama al alcalde electo y a su lista completa de regidores, sin que exista representación alguna de los partidos y movimientos opositores.

En efecto, si bien el artículo 130° de la Ley Orgánica de Municipalidades solo precisa que "los concejos municipales de los centros poblados están integrados por un alcalde y cinco regidores", el artículo 8° de la Ley N° 28440, Ley de elecciones de autoridades municipales de centro poblado, establece que el alcalde provincial proclama al alcalde y a la lista de regidores que obtiene la votación más alta.

Es decir que, a diferencia de la composición del concejo de las municipalidades distritales y provinciales, en las Municipalidades de Centro Poblado, la composición del Concejo no se define por un porcentaje proporcional a los resultados de la elección y no se aplica la cifra repartidora. En consecuencia, en las Municipalidades de Centro Poblado no se cuenta con regidores de las listas o partidos políticos de oposición, siendo la totalidad elegidos directamente por el alcalde.

Por ello es discutible la función de fiscalización que debe cumplir el Concejo en las Municipalidades de Centro Poblado, pues los regidores que lo integran son directamente escogidos por la autoridad cuyos actos son susceptibles de fiscalización. Asimismo, cabe destacar que en estos casos hay una nula representatividad de la oposición, lo cual constituye un elemento adicional que desnaturaliza la labor de los regidores.

Por otro lado, un cuestionamiento adicional a las funciones del Concejo consiste en que, debido al limitado número de "personal" con que cuentan estas municipalidades, los regidores se constituyen en el equivalente de los funcionarios y gerentes municipales, en lugar de cumplir con las funciones normativas y de fiscalización.

En ese sentido, cabría reflexionar hasta qué punto es necesario contar con un concejo municipal en las Municipalidades de Centro Poblado.

En principio, se puede señalar que debido a que no existe discusión sobre el hecho de que éstas no tienen la naturaleza de gobierno local, no existe una necesidad real de contar con regidores, máxime si de conformidad con el artículo 10° de la Ley Orgánica de Municipalidades corresponden a los regidores las siguientes atribuciones y obligaciones:

- Proponer proyectos de ordenanzas y acuerdos.
- Formular pedidos y mociones de orden del día.
- Desempeñar por delegación las atribuciones políticas del alcalde.
- Desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal.
- Integrar, concurrir y participar en las sesiones de las comisiones ordinarias y especiales que determine el reglamento interno, y en las reuniones de trabajo que determine o apruebe el concejo municipal.
- Mantener comunicación con las organizaciones sociales y los vecinos, a fin de informar al concejo municipal y proponer la solución de problemas.

Claramente se puede observar que las funciones señaladas anteriormente corresponden a una organización más compleja del Concejo, al tener que fiscalizar, por ejemplo, las diferentes gerencias y direcciones, situación que se asemeja en mayor grado al modelo de municipalidad urbana que al de las municipalidades rurales y no guarda relación con el funcionamiento regular de las Municipalidades de Centro Poblado.

En tal sentido, atendiendo a la realidad de la Municipalidad de Centro Poblado y, a fin de fortalecer y efectivizar su funcionamiento, convendría evaluar la posibilidad de modificar la estructura y composición al interior de éstas, priorizando al personal que realice directamente la gestión municipal.

1.5 JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

Como se puede apreciar en los análisis efectuado en el Informe Defensorial, se puede concluir en que las Municipalidades de los Centros Poblados existentes a la fecha, fueron creados a nivel nacional con la finalidad de satisfacer la alta demanda de servicios públicos de la población que pertenece sobretudo a las zonas mas apartadas y pobres del país, perteneciente en su integridad a la zona rural.

Éstas necesidades insatisfechas, no cobaturadas y abastecidas por las Municipalidades Provinciales y Distritales, constituyen brechas históricas que el Estado no ha podido revertir pese a que han transcurrido mas de 20 años desde la dación de la Ley N°27783 – Ley de Bases de Descentralización, por lo que es necesario establecer mecanismos legales que permitan cumplir con lo establecido en el artículo 14 “Criterios para la asignación y transferencia de competencias”, numeral 14.2 y literal a):

a) Criterio de subsidiaridad. **El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función**, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones.

A pesar que el Informe efectuado por la Defensoría del Pueblo data del año 2009, sin embargo hasta la actualidad persisten los mismos vacíos legales y falta de competencias claras y acorde a la realidad para el accionar de las Municipalidades de Centros Poblados, que sumado al incremento demográfico y de Centros Poblados (De 1980 centros poblados el año 2009, a 2900 al año 2023), ha originado igualmente el aumento de las brechas por cobaturar de los servicios públicos en la zona rural del Perú.

Así podemos resumir que las CONCLUSIONES para la mejora y fortalecimiento de las Municipalidades de los Centros Poblados, dentro del marco de un verdadero proceso de descentralización y teniendo como objetivo el cierre de brechas para el acceso de los servicios públicos básicos por parte de la población y según los preceptos constitucionales, serían los siguientes:

- ✓ Estandarización de modelos de organización de municipalidades de Centros Poblados.
- ✓ Dotar de mayores competencias y recursos presupuestales a las municipalidades de los Centros Poblados, a fin de que puedan cumplir con las funciones delegadas para coberturar la prestación efectiva de los servicios públicos a los pobladores de su circunscripción.
- ✓ Dotar de un plantel humano básico que asegure los procesos logísticos necesarios para la adecuada operatividad de las municipalidades de los Centros Poblados.
- ✓ Brindar herramientas legales que les permitan intervenir oportunamente en la solución de problemas, teniendo en cuenta las limitaciones tecnológicas, comerciales y de otra índole en el ámbito rural.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL

-La presente iniciativa legislativa no colisiona ni se contrapone con lo establecido en los principios y valores de la Constitución Política del Perú, más bien se armoniza, alinea y complementa.

II.1 Constitución Política del Perú

Título IV: De la Estructura del Estado

Capítulo XIV

De la Descentralización

Artículo 188.- 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.

Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley

II.2 Ley N° 27783 – Ley de Bases de Descentralización

Título II: Finalidad, principios y objetivos de la descentralización

[...]

Capítulo III Objetivos

Objetivos a nivel económico:

- a) Desarrollo económico, autosostenido y de la competitividad de las diferentes regiones y

localidades del país, en base a su vocación y especialización productiva.

b) **Cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos en todo el territorio nacional.**

c) Disposición de la infraestructura económica y social necesaria para promover la Inversión en las diferentes circunscripciones del país.

d) Redistribución equitativa de los recursos del Estado.

e) Potenciación del financiamiento regional y local.

[...]

Título III Aspectos generales de la descentralización

Capítulo I Territorio, gobierno, jurisdicción y autonomías

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.

[...]

Artículo 48.- Régimen de las municipalidades de centros poblados

48.1. Las municipalidades de los centros poblados se rigen por las normas que establezca la Ley Orgánica de Municipalidades, para su creación, ámbito, competencias y funciones delegadas, elección de sus autoridades, y rentas para su operación y funcionamiento.

48.2. 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 delegadas y la prestación de los servicios municipales. La entrega o transferencia de recursos se efectuará en forma mensual, bajo responsabilidad del Alcalde y del Director Municipal correspondientes.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

No se generan gastos adicionales al erario nacional, por cuanto la proposición versa sobre una mejor redistribución de los recursos presupuestales asignados a las municipalidades provinciales y distritales, con el fin de coberturar la necesidad de servicios públicos de los centros poblados adcritas a éstas, dentro del marco de la política pública permanente de descentralización consagrada en la Constitución Política del Perú y en la Ley de bases de la descentralización.

IV. VINCULACIÓN DE LA PROPUESTA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda absoluta relación con el Acuerdo Nacional, que tiene en primer lugar con su **PRIMER OBJETIVO: DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO** y **CUARTO OBJETIVO: ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO**, con las siguientes políticas:

8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

(Aprobada el 22 de julio 2002)

Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.

Con ese objetivo, el Estado: (a) apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales; (b) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas; (c) promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales; (d) establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; (e) desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales; (f) desarrollará una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario; (g) incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local; (h) favorecerá la conformación de espacios macro regionales desde una perspectiva de integración geoeconómica; (i) favorecerá el asociacionismo intermunicipal e interregional para el tratamiento de temas específicos; (j) fomentará el acceso al capital en los niveles regional y local, particularmente para la micro, pequeña y mediana empresa; y (k) fomentará mecanismos de compensación presupuestal para casos de desastre natural y de otra índole, de acuerdo al grado de pobreza de cada región.

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

(Aprobada el 22 de julio 2002)

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el

ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2023/2024

La presente iniciativa legislativa guarda absoluta relación con la Agenda Legislativa 2023-2024 aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N°002-2023-2024-CR:

OBJETIVO: I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

POLÍTICAS DE ESTADO: -8: DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA PARA PROPICIAR EL DESARROLLO INTEGRAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO DEL PERÚ

TEMAS/PROYECTOS DE LEY: -27: . REGULACIÓN REFERIDA A LA DESCENTRALIZACIÓN Y FUNCIONES EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO