Proyecto de Ley N°.....3825/2022-CR

CONGRESO REPÚBLICA

CONGRESISTA KELLY ROXANA PORTALATINO AVALOS

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
21 DIC. 2022
RECIBIDO
Firma ..... Hora 1:00 pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 31079 Y FORTALECE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN FAVOR DE LOS CENTROS POBLADOS DEL PERÚ

Los congresistas de la República quienes suscriben, a iniciativa de la congresista **KELLY ROXANA PORTALATINO ÀVALOS,** miembro de la Bancada Parlamentaria **PERÚ LIBRE**, de conformidad con lo señalado en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, así como de los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente fórmula legal.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 31079 Y FORTALECE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN FAVOR DE LOS CENTROS POBLADOS DEL PERÚ

Artículo 1.- Objeto

La presente ley, tiene por objeto modificar el artículo 2 de la ley 31079 y fortalecer el proceso de descentralización en favor de los centros poblados del Perú.

Artículo 2.- Finalidad

La presente ley tiene finalidad fortalecer el proceso de descentralización en favor de los centros poblados en el Perú.

Artículo 3.- Modificación de la Ley 31079

Modifíquese el artículo 2 de la Ley 31079, Ley que modifica la Ley 27972, Ley orgánica de municipalidades, respecto de las municipalidades de centros poblados, modificada por la Ley 30937 y la Ley 28440, Ley de elecciones de autoridades municipales de centros poblados, con el siguiente texto:

Dirección: Av. Abancay Cdra. 02 S/N – Cercado de Lima. Oficina: 304 - Edificio Juan Santos Atahualpa
Correo electrónico: kportalatino@congreso.gob.pe Teléfono: 311 7777 Anexo: 7276

"Artículo 2. Modificación de le Ley Orgánica de Municipalidades

ARTÍCULO 128. CREACIÓN
Las municipalidades de centros poblados son órganos del gobierno local, encargados de la administración y ejecución de las funciones y los servicios públicos locales que les son delegados y se rigen por las disposiciones de la presente ley. **Gozan de autonomía política, en razón de su naturaleza de elección.** Son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial, con el voto favorable de los dos tercios del número legal de regidores.

La ordenanza de creación precisa:

(...)
6. Otras que fije el Consejo Municipal (provincial o distrital)
(...)

ARTÍCULO 133. RECURSOS
La municipalidad provincial y distrital, según corresponda, **está obligado a hacer** entrega de recursos presupuestales, propios y transferidos por el gobierno nacional, **y de acuerdo a la partida presupuestal que este haya fijado,** a la municipalidad de centro poblado, para el cumplimiento de las funciones delegadas, con arreglo a la normativa presupuestal vigente.

Son recursos de la municipalidad de centro poblado los siguientes:
(...)

2. Los arbitrios recibidos por la prestación efectiva de servicios públicos locales delegados, **incluyendo su operación y mantenimiento.**
(...)

Las municipalidades de **centros poblados ejecutan intervenciones** con los recursos señalados en los numerales 2, 3 y 4.
El incumplimiento por parte del alcalde provincial o distrital de la transferencia a la municipalidad de centro poblado de los recursos establecidos en la ordenanza correspondiente es causal de suspensión del alcalde responsable, por un período de **noventa (90)** días naturales. **La reiteración es causal de vacancia del alcalde responsable, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y penal que corresponda. La suspensión y la vacancia constituyen una causal adicional a las contenidas en los artículos 25 y 22, respectivamente,** de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, modificada por la Ley 28961, y se tramita de acuerdo con **dichos artículos**"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Primera. - Vigencia

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, diciembre de 2022

KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

ALEX FLORES R.

A. Pandura

BERNARDO QUITO

Flavio Cruz Mamani
VOCERO

Américo Gonza

Flavio Cruz Mamani

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **22** de **diciembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **3825/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

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

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El artículo 189 de la Constitución Política del Perú 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 le, 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"[1].

Concordante con ello, el artículo 128 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto a los centros poblados señala, "Las municipalidades de centros poblados son órganos de **administración de las funciones y los servicios públicos locales** que les son delegados y se rigen por las disposiciones de la presente ley (...)"[2].

En al año 2020, mediante Ley 31079, Ley que modifica la Ley 27972, Ley orgánica de municipalidades, respecto de las municipalidades de centros poblados, modificada por

[1] **Constitución Política del Perú (1993).**
Artículo 189
(...)

[2] **Ley Orgánica de Municipalidades.**
Artículo 128
(...)

o más núcleos urbanos; en tanto un **centro poblado rural**, es aquel lugar que no tiene más de 100 viviendas contiguas formando manzanas y calles ni es capital de distrito; o que, teniendo más de 100 viviendas, estas se encuentran semi dispersas o totalmente dispersas"[4].

De acuerdo al Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2022, publicado en el mes de mayo, del presente año, "(...) se presenta información de 2 856 municipalidades de los centros poblados creadas por norma municipal provincial, conforme lo establece la Ley 27972, Ley orgánica de municipalidades"[5].

La creación de municipalidades de centros poblados ha sido una constante durante los últimos años, las mismas que desde una primera perspectiva podría interpretarse como una forma de inclusión de algunos sectores de la población a la organización del Estado; no obstante, este fenómeno evidencia desatención a sus principales necesidades.

1.1. Características de las Municipalidades de los centros poblados

Para Talavera (et al., 2018), en tesis para optar el grado de maestro, señala que, "Las municipalidades de los Centros Poblados no son considerados gobiernos locales, según el artículo 129 de la ley de municipalidades 27972 son creadas por la municipalidad provincial en lugares distantes al distrito que tengan como mínimo 1000 vecinos mayores de edad residentes en dicho Centro Poblado donde exista comprobada demandan de servicios públicos. En todos los departamentos del Perú hay

[4] **Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).** *Sistema de datos micro regionales.* https://sdmr.inei.gob.pe/cms/multimedia/home/menuSect-2-23

[5] Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Directorio *Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2022.* https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3469414/Directorio%20Nacional%20de%20Municipalidades%20Provinciales%2C%20Distritales%20y%20de%20Centros%20Poblados%202022.pdf?v=1659626798

la Ley 30937, y la Ley 28440, Ley de elecciones de autoridades municipales de centros poblados; incluye la modificatoria del artículo 128, incidiendo en que, "Las municipalidades de los centros poblados son órganos del gobierno local, encargados de la **administración y ejecución de las funciones y los servicios públicos locales** (...)"[3] (El resaltado es nuestro)

Como se podrá identificar, estos cambios apuntan a dinamizar las funciones delegadas, por parte de los gobiernos locales, ya sea provincial o distrital, en favor de las Municipalidades de los Centros Poblados; sin embargo, a pesar de este esfuerzo normativo, aún no ha sido posible materializar las expectativas que esperan los Centros Poblado, como lo son, por ejemplo, poder administrar los servicios delegados, como también poder ejecutar los ingresos percibidos a raíz de estos ingresos.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), un Centro Poblado:

"Es el lugar del territorio de un distrito, que tiene un nombre y es habitado por varias familias o por una sola familia o una sola persona con ánimo de permanencia. Las viviendas del centro poblado pueden estar formando manzanas, calles y plazas, como los pueblos o ciudades; estar semi dispersas, como los caseríos, anexos, entre otros y totalmente dispersas, como las viviendas en ámbitos agropecuarios. De acuerdo a la distribución de sus viviendas, un centro poblado puede ser: urbano o rural".

Así tenemos que un **centro poblado urbano** "es aquel lugar que tiene como mínimo 100 viviendas agrupadas contiguamente formando manzanas y calles. Se considera como centro poblado urbano a todas las capitales distritales aun cuando no reúnan la condición indicada. Un centro poblado urbano, por lo general, está conformado por uno

[3] **Ley que modifica la ley 27972**, Ley orgánica de municipalidades, respecto de las municipalidades de centros poblados, modificada por la Ley 30937, y la Ley 28440, ley de elecciones de autoridades municipales de centros poblados.
Artículo 2
(...)

municipalidades de Centros Poblados (2611 según datos del INEI del año 2018), a pesar de ello, el problema sobre su funcionamiento no se ha considerado en la discusión gubernamental"[6].

Por su evolución, como por su composición territorial, así como demográfica, "Miles y miles de pobladores conformaron primero los pueblos jóvenes, luego los llamados asentamientos humanos marginales alrededor de la capital y las grandes ciudades de la costa, sierra selva. Esas poblaciones exigieron, con movilizaciones si era necesario, acceder a la vivienda, servicios básicos, educación, salud, programas sociales, y progresivamente esas conquistas les permitieron acoplarse a las dinámicas políticas, económicas y sociales de las ciudades que rodeaban"[7].

La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades describe, "(...) las funciones de las MCP se definen en la ordenanza de la Municipalidad provincial que aprueba su constitución. Allí se establece la delimitación territorial; el régimen de organización interior; las funciones que se delegan; los recursos que se le asignan; las atribuciones administrativas y económico-tributarias que se les confiere. Las MCP reciben fondos regularmente de parte de la municipalidad provincial pero también pueden recibir remesas de parte de la municipalidad distrital, de acuerdo a las posibilidades"[8].

Entre otras características, se podrían incluir también que su presupuesto se encuentra supeditado a la disponibilidad presupuestal de la Municipalidad distrital o provincial;

[6] Talavera et al. (2018). Tesis titulada *Asignación Presupuestal a las Municipalidades de los Centros Poblados de la Provincia de Chepén y su Influencia en la Prestación de los Servicios Públicos Delegados*. Disponible en: https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/29435

[7] Sánchez, V. (2020). *Los centros poblados: el nuevo fenómeno político en el Perú.* http://blog.pucp.edu.pe/blog/vicentesanchez/2020/03/07/los-centros-poblados-el-nuevo-fenomeno-politico-en-el-peru/

[8] Giovanni, B. (2014). *Las Municipalidades de Centro Poblado en el Perú.* *http://institutodelperu.pe/wp-content/uploads/2015/11/las_municipalidades_de_cp.pdf*

asimismo, en su mayoría, las Municipalidades de Centros Poblados, se encuentren en la zona rural.

1.2. Los centros poblados: un desafío para la descentralización

El proceso de descentralización en nuestro país ha sido complejo y no exento de grandes dificultades. En el plano teórico "incide en la distribución de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, la cual comprende, a su vez, la transferencia de obligaciones, así como de facultades y atribuciones"[9], para la ejecución de políticas públicas en beneficio del pueblo.

Como todo proceso, este se da por etapas y de manera progresiva, lo cual implica, en cualquier caso, constantes modificaciones en el campo de las políticas públicas y también en el ámbito legal para así procurar el desarrollo integral de las poblaciones del interior del país, de acuerdo con los principios de dinamismo e integralidad, propios del proceso de descentralización.

Si atendemos a que la existencia y el trabajo desplegado por las municipalidades de los centros poblados apunta, en gran medida, a la cobertura y el abastecimiento de servicios sociales básicos, así como a establecer canales más directos de representación política[10], tenemos que modificaciones encaminadas a, por un lado, establecer la obligación de hacer entrega de recursos a estos centros poblados, con partidas presupuestales expresamente fijadas para ello así como, por otro lado, señalar expresamente y endurecer las responsabilidades pertinentes ante la inejecución de los presupuestos asignados, servirán para poder cumplir mejor con los objetivos aquí apuntados.

[9] Defensoría del Pueblo (2010). *Diagnóstico de la realidad y funcionamiento de las municipalidades de centro poblado. Serie Documentos Defensoriales – Documento 13.* Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2010/12/documento-defensorial-13.pdf
[10] Ibídem, p. 43-44.

1.3. La autonomía de los centros poblados

El artículo 43 de la Constitución Política del Perú indica que "El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes".

En ese escenario, en que el proceso de descentralización que se viene llevando a cabo de manera progresiva ha implicado "la distribución del poder en tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), los cuales gozan de autonomía política, económica y administrativa para los asuntos de su competencia y para promover el desarrollo regional y local de manera articulada con el desarrollo e interés nacional"[11].

Es en función a ello que consideramos pertinente declarar la autonomía política de las municipalidades de los centros poblados, en tanto ello no ha sido recocido taxativamente en la ley 31079, Ley que modifica la Ley 27972, Ley orgánica de municipalidades, respecto de las municipalidades de centros poblados, modificada por la Ley 30937 y la Ley 28440, Ley de elecciones de autoridades municipales de centros poblados. Esto resulta constitucional y pertinente para una autonomía correctamente desplegada por parte de las referidas municipalidades, que permitirá el cumplimiento efectivo de las responsabilidades asignadas mediante ley.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo incorporar una serie de modificaciones a la ley 31079, que modifica la ley 27972, Ley orgánica de municipalidades, respecto de las municipalidades de centros poblados, modificada por

[11] Ibíd, p. 21.

la Ley 30937 y la Ley 28440, Ley de elecciones de autoridades municipales de centros poblados, para explicitar la autonomía política de los centros poblados, en razón de su elección, establecer una regulación más clara sobre las dietas recibidas por el alcalde y los regidores de los centros poblados, así como incorporar obligaciones y penalidades referidas a la utilización de los recursos asignados a dichas autoridades.

Se trata, en suma, de modificar disposiciones que redundarán en el fortalecimiento del proceso de descentralización en favor de los centros poblados de nuestro país.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa apunta a fortalecer el proceso de descentralización en favor de los centros poblados del Perú; por consiguiente, por tratarse de una propuesta meramente de cambios sobre creación, regulación de dietas y responsabilidades ante la ejecución de recursos, no irroga presupuesto al erario nacional.

Esta propuesta resulta beneficiosa, pues modifica disposiciones que garantizarán un mejor desenvolvimiento político y de gestión de los distintos centros poblados del país.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022

El presente proyecto de ley tiene relación con el primer objetivo del Acuerdo Nacional: Democracia y Estado de Derecho, en relación con el acápite octavo: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú, el cual señala, entre otras cosas, que el Estado se compromete "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".

Asimismo, está considerado en la Octava Política de Estado, vigésimo quinto tema, referido a la "Regulación referida a la descentralización y los distintos niveles de gobierno" de la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2022-2023, publicada el 25 de octubre de 2022.