

NOTA N° 26

**ELECCIONES
MUNICIPALES EN
CENTROS POBLADOS
MENORES**

LA NOTICIA

El 24 de marzo próximo pasado fue presentado a estudio del pleno del Congreso, un nuevo proyecto de Ley relativo al proceso de elección de Alcaldes de Centro Poblado Menor de la República. A la fecha existen 70,070 Centros Poblados cuyas autoridades han sido designadas por los niveles de gobierno provincial para atender la ejecución de servicios municipales en poblados, caseríos o comunidades campesinas o nativas ubicadas en espacios rurales de difícil acceso o alejadas del centro urbano.

EL RESUMEN

La *Constitución Política del Perú* (1993) reconoce en su Artículo 2º, Numeral 17, el derecho de toda persona *-sin discriminación alguna-* a participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. En tal virtud, todo ciudadano tiene entre otros derechos, el de elegir y revocar a sus autoridades, aún cuando el actual marco normativo sólo contemple el derecho a revocar a autoridades regionales y locales, excluyendo entre otros a los congresistas.

Dicho derecho político se encuentra también recogido en el Artículo 31º constitucional, según el cual, los ciudadanos, esto es, los peruanos mayores de dieciocho años que cuentan con inscripción electoral, tienen derecho a «*ser elegidos y elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica*».

En el caso de las autoridades de los gobiernos locales, tanto la *Constitución Política de 1979*, cuanto la de 1993, reconocieron el derecho a elegir los representantes a dicho nivel de gobierno, tanto en

su expresión de Poder Ejecutivo (Alcalde) cuanto de Legislativo (Concejo Municipal), manteniendo el Principio de la formal «separación de poderes» de las democracias representativas clásicas a que alude el artículo constitucional 43º.

Dicha representación política a nivel local, abarcaba en principio tanto el ámbito *provincial* como *distrital* de gobierno, antes de la creación del nivel de gobierno regional en el presente proceso de descentralización.

De acuerdo con la anterior *Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)*, *Ley 23853*, vigente desde 1985 hasta mayo del año pasado en que fue derogada por la *Ley 27972*, los Gobiernos Locales Provinciales podían establecer «*Municipalidades Delegadas*» en los pueblos, centros poblados, caseríos o comunidades campesinas y nativas que determinasen.

En este caso, las autoridades no surgían de un proceso de libre elección, sino de una designación de parte de la autoridad de gobierno provincial, con el objeto de encargarle la atención de servicios públicos específicos en determinados territorios también precisados por dicho gobierno provincial, tal como señalaba expresamente el Artículo 70º, Numeral 10 de la norma vigente a mayo del 2003.

Dicha norma exigía distintos requisitos para la creación de una *Municipalidad Delegada* (posteriormente denominada *Municipalidad de Centro Menor*): (i) acreditar la necesidad de servicios locales; (ii) que su territorio no se encuentre comprendido dentro de los límites de la capital de Provincia o en el núcleo poblacional central de su

distrito; (iii) que cuente con más de 50 personas mayores de edad; (iv) que posea medios económicos suficientes para organizar y sostener los servicios municipales esenciales; (v) que sea solicitado por la mayoría de los habitantes mayores de edad de la localidad y (vi) que la decisión sea aprobada por el legislativo provincial, esto es, el Concejo Municipal previo conocimiento del gobierno distrital respectivo.

En el caso de sus rentas, en los distritos que contaban con Municipalidades Delegadas, las rentas recaudadas se distribuían proporcionalmente a los servicios delegados. Una *Asamblea Distrital de Alcaldes de Municipalidad Delegada* acordaba el procedimiento para la consolidación mensual de la recaudación y la determinación de la cuota de cada municipalidad. La Municipalidad Delegada que hubiera recaudado por encima de su cuota debía remitir el excedente a la Distrital y ésta debía remitir el faltante a la que hubiere recaudado por debajo de su cuota, dentro de los treinta días del mes siguiente, bajo responsabilidad del Alcalde respectivo.

Al año pasado se contaba con un total de 70,070 Centros Poblados Menores, en cuyos territorios la atención de los servicios municipales esenciales era asumida por una autoridad designada por la autoridad de nivel provincial. El Título X de la nueva *Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972*, contiene normas relativas a las Municipalidades de Centro Poblado y Fronterizas, señalando que corresponde a los Alcaldes provinciales proclamar a las autoridades de estos niveles de gobierno, correspondiendo a una Ley el establecer el procedimiento de su elección.

EL ANÁLISIS

El proceso de reforma del Estado y construcción de una nueva institucionalidad democrática en el Perú, iniciada con la aprobación de la Reforma del Capítulo XIV del Título IV de la *Constitución Política del Perú*, precisamente relativo a la Estructura del Estado (*Ley 27680: 2003*), ha significado el dictado de una serie de normas de modificación de la estructura del funcionamiento del aparato estatal, bastante disminuido luego de las sucesivas reformas neoliberales. Se han dictado además otras normas relativas a la participación política en la elección y control de un sinnúmero de autoridades de diversos niveles de gobierno, e inclusive de los diversos poderes del Estado.

De acuerdo con el actual artículo 189° de la *Constitución Política del Perú*, el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local. El referido texto constitucional dice que mientras que «*el ámbito del nivel regional de gobierno alude a las regiones y departamentos; el nivel local de gobierno alude a las provincias, distritos y centros poblados*».

En el terreno constitucional, la cosa es confusa. En primer lugar, ni el Artículo 189° previo a la Reforma Constitucional del año 2002, ni el texto actual contemplan a los centros poblados en la división política del territorio. En segundo lugar, el texto reformado sí los contempla como ámbito de gobierno local. En tercer lugar, a diferencia del texto del Artículo 191° antes de la reformas («*las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local*»); el texto actual del Artículo 194° señala tan sólo a las municipalidades provinciales y distritales.

TEMA: ELECCIONES MUNICIPALES EN CENTROS POBLADOS MENORES

En suma, no son parte de la división política del territorio, pero sí son ámbito de gobierno local, pero no son órgano de gobierno local.

Dicha modificación no es gratuita. El proceso de reforma del Estado y construcción de una nueva y real institucionalidad democrática, del cual la descentralización es una de sus manifestaciones, ha planteado en la agenda nacional el tema del reordenamiento territorial y la división política del territorio. Así, la Reforma Constitucional aprobada en el 2002, estableció que el proceso de «regionalización», esto es, la creación de una nueva división política de nuestro territorio, supone la integración de «áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles».

En concordancia con ello, el Artículo 190° refiere a procesos de referéndum, esto es, consultas populares plenamente vinculantes, mediante las cuales podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para formar una región; al igual que las provincias o distritos. En otras palabras, de acuerdo a la constitución y la *Ley 27795 de Demarcación y Organización Territorial*, el proceso es de integración y no de división. Se busca reordenar el territorio y sus instituciones estatales agrupando antes que dispersando los niveles de gestión de la atención de las necesidades de la población, en una estrategia que combina la descentralización del poder y recursos del gobierno nacional hacia las regiones, provincias y distritos, fortaleciendo cada uno de estos niveles de gobierno en la gestión de su territorio. Por todo ello, la creación de Centros Poblados por parte de los Gobiernos Provinciales, así como la elección de alcaldes y regidores en los mismos, no debiera desatender la naturaleza temporal de los mismos, así como el objetivo de su

integración al distrito del que forman parte, antes que alentar su desprendimiento y la creación de un nuevo distrito.

Veamos en consecuencia el tratamiento legislativo otorgado a los Municipios de Centro Poblado Menor. La anterior *LOM, Ley 23853*, establecía que sus Concejos Municipales estaban integrados por un alcalde y cinco regidores, los cuales eran elegidos por el Concejo Provincial de las ternas que debía proponer para cada cargo el Concejo Distrital respectivo; en tanto se efectúen las elecciones conforme a la Ley Electoral, lo cual jamás se produjo en casi dos décadas de vigencia de la Ley.

Con el objeto de cumplir con el derecho a la participación política reconocido tanto por la Constitución Política de 1979 como la de 1993, así como con el derecho a elegir libremente a sus representantes, diversas municipalidades dictaron Ordenanzas Municipales mediante las cuales regularon los derechos antes mencionados sin afectar la potestad del gobierno provincial de elegir y designar a la autoridad de Centro Poblado.

Así, gobiernos locales de ámbito provincial o distrital como el Metropolitano de Lima (*Ordenanzas 44, 216 y 490*) y el de Lurigancho-Chosica (*Ordenanzas 034, 035, 040*), establecieron un procedimiento según el cual, los vecinos del poblado en cuestión, formaban listas de candidatos, las cuales eran sometidas a una elección universal, fruto de la cual, las tres listas con mayor votación constituían la terna a ser presentada por el gobierno distrital al gobierno provincial para la respectiva designación. Evidentemente, dicho proceso electoral permitía legitimar a las autoridades designadas desde el nivel de gobierno provincial, y construir un sistema político democrático en

TEMA: ELECCIONES MUNICIPALES EN CENTROS POBLADOS MENORES

aquellas comunidades, caseríos o poblados en los que por dificultades de acceso geográfico rural se carecía de una presencia estatal en la atención de necesidades públicas.

La nueva LOM, *Ley 27972* ha establecido que dichas autoridades son proclamados por el alcalde provincial, ratificando el resultado de las elecciones convocadas para tal fin. Aun cuando pudiera argumentarse que la nueva LOM da un tratamiento confuso en sus artículos 131° y 132° respecto si se trata de elección o designación de las autoridades de las Municipalidades de Centro Poblado, creemos que dicho debate está resuelto y concluido a la luz de la lectura del Artículo 31° de la *Constitución Política del Perú*, el cual señala que «*los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos y elegir libremente a sus representantes*», así como de los Artículos 130° y 131° de la *Ley 27972*, de acuerdo con los cuales el Alcalde Provincial proclama (léase indebidamente «*designa*») al alcalde y cinco regidores elegidos por los ciudadanos del poblado, caserío o comunidad campesina o nativa, según corresponda. El Artículo 132° de dicha Ley refiere que el procedimiento de elección antes aludido se regula por la «*ley de la materia*».

Siendo que no se dictó jamás por el Congreso de la República una Ley respecto de la elección de dichas autoridades, así como atendiendo al actual proceso de descentralización y reforma del Estado, se han presentado a debate del Congreso dos proyectos de Ley regulando dicho procedimiento. El primero, presentado por la congresista Rosa Florían Cedrón (Unidad Nacional) y demás congresistas, de carácter multipartidario, es el *Proyecto 07061* de junio del 2003, no tiene mayor contenido al constituirse en una norma de remisión, según la cual «*a través de Ordenanza se establecerá el Reglamento de Elecciones de autoridades municipales de Centro Poblados*»; esto es, no regula nada y

delega a los gobiernos provinciales, los cuales como ya se vio son los competentes para crear un centro Poblado, la facultad de regular el procedimiento electoral y demás materia pertinente. El segundo, presentado por el congresista Luis Guerrero Figueroa (Perú Ahora), es el *Proyecto 10157* de marzo del 2004, también constituye tan sólo una norma de remisión, esta vez no a una pretendida delegación a los gobiernos provinciales, sino a la aplicación extensiva de la Ley de Elecciones Municipales, *Ley 26864*. Es decir, ninguno de los proyectos en cuestión analiza la especial naturaleza de los espacios o circunscripciones sobre los cuales gestionarán las autoridades de Centro Poblado, ni los especiales procedimientos para integrar e incluir en este proceso democratizador a aquellos peruanos que al encontrarse en zonas rurales de difícil acceso no sólo carecen de atención de sus necesidades por los gobiernos provinciales o distritales, con escasos recursos, sino además carecen de los mecanismos de inserción en la sociedad política, esto es, registro de ciudadanía sin el cual es imposible ejercer el derecho al sufragio en el Perú.

Así, las opciones legislativas van de una legislación dispersa y heterogénea para los 70.070 Centros Poblados a la aplicación de una legislación electoral aplicable a provincias y distritos integrados en una lógica de desarrollo urbano, que uniformiza la realidad sin atender las especificidades de una comunidad campesina diferente a una comunidad nativa y de éstas frente a un caserío o poblado rural.

Dicho lo anterior, corresponde ahora establecer si la reglamentación de dicha elección de las autoridades de Centro Poblado corresponde ser atendida por una Ordenanza Municipal o una Ley ordinaria del Congreso, tal como se pretende regular en los proyectos aludidos. Recordemos que el Artículo 31° de la Constitución Política del Perú

TEMA: ELECCIONES MUNICIPALES EN CENTROS POBLADOS MENORES

contiene expresamente una reserva indelegable a favor del Congreso de la República, al establecer que el derecho a elegir y ser elegidos, se desarrolla «*de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica*»; esto es, una norma dictada por el Congreso de la República que cuenta con la votación favorable de más de la mitad del número legal de sus miembros.

IDEAS FUERZA

- El proceso de reforma del Estado y construcción de una nueva institucionalidad democrática a todo nivel de gobierno, ha supuesto no sólo el dictado de nuevas normas en materia de gobiernos regionales y municipales (provinciales y distritales); sino además en materia de extensión de la participación ciudadana en la elección de las autoridades (Ley de Elecciones Regionales, Ley de Elecciones Municipales, Ley de Elección de Jueces de Paz), cuando no en el control de aquellas que no son elegidas (léase Ministerio Público y Poder Judicial).
- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno a nivel local. Su ámbito de gobierno se traduce en los territorios de las provincias, distritos y centros poblados. Los caseríos, poblados, comunidades campesina o nativas que por encontrarse en territorios de difícil acceso por su ubicación geográfica y cuenten con necesidad de servicios municipales insatisfechas por los gobiernos distritales, pueden constituir Centros Poblados por decisión de los Concejos Provinciales. Dicha creación supone la delegación de recursos económicos de los gobiernos provinciales y distritales, así como los transferidos por el gobierno nacional para atender dichas necesidades.

- La creación de Municipalidades de Centro Poblado no debe suponer el desmembramiento de comunidades respecto del distrito que integran, sino antes bien la promoción y reforzamiento de la integración de la sociedad rural a la dinámica de descentralización y desarrollo económico. La elección de sus autoridades, esto es, su alcalde y cinco regidores, no supone por ello el paso previo a la creación de un nuevo distrito ni una nueva demarcación territorial, contraria por lo demás al actual proceso de acondicionamiento y ordenamiento territorial basado en la integración de áreas contiguas con lazos históricos, culturales, administrativos y económicos.
- El procedimiento de elección de las autoridades de Centros Poblados es una materia indelegable por el Congreso, quien debe expedir una Ley Orgánica regulando dicho procedimiento y atendiendo la especificidad de la naturaleza de las comunidades campesinas, nativas, caserío y poblados en la elección de sus autoridades.

REFERENTES CLAVE

Ernesto Herrera, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República

Arturo Maldonado, Presidente de la Comisión de Gobiernos Locales del Congreso de la República

Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización
Lorenzo Ccapa Hilachoque, Secretario General Colegiado de la Confederación Campesina del Perú (CCP)

Antonio Iviche Quique, Presidente de Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)