



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

71692

Lima, - 4 JUL. 2017

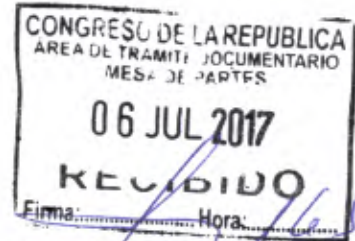
OFICIO N° 2393 -2017-PCM/SG/SC

Señora Congresista
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA

Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Presente.-



Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 691/2016-CR

Referencia : Oficio P.O. N°570-2016-2017/CDRGLMGE-CR Expediente N° 201709177

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación a los documentos de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 691/2016-CR, que propone la Ley que modifica el artículo 2° y el Título XI de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

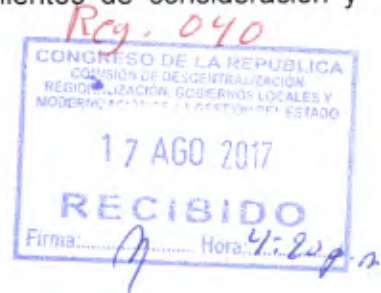
Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N°623-2017-PCM/OGAJ y el Memorando N° 368-2017-PCM/SD, remitidos por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Secretario de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

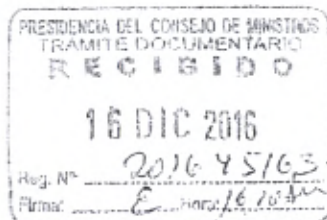


.....
María Soledad Guiulfo Suarez-Durand
Secretaria General
Presidencia del Consejo de Ministros



SC/gpqm

Lima, 9 de diciembre de 2016



OFICIO P.O. N° 570-2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor
FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno
Lima

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0691/2016-CR, ley que modifica el artículo 2 y el título XI de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



Alejandra Aramayo Gaona
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

AAG/rmch.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 623 -2017-PCM/OGAJ

A : VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES
Secretario de Coordinación

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 691/2016-CR "Proyecto de Ley, por el que se propone la modificación del artículo 2 y el Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades".

Referencias : Memorándum N° 719-2017-PCM/SC

Fecha : Lima, 29 MAYO 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia, mediante el cual se solicita la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 691/2016-CR "Proyecto de Ley, por el que se propone la modificación del artículo 2 y el Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades".

Sobre el particular, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL.-

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3 Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.

II. ANÁLISIS.-

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 691/2016-CR "Proyecto de Ley, por el que se propone la modificación del artículo 2 y el Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades", es una iniciativa legislativa presentada por el Congresista Manuel Dammert Ego Aguirre, integrante del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, que se sustentan en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú, así como en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.
- 2.2 El pedido de opinión sobre la iniciativa legislativa solicitada por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, se sustenta en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.
- 2.3 El Proyecto de Ley N° 691/2016-CR "Proyecto de Ley, por el que se propone la modificación del artículo 2 y el Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de

¹ Iniciativa Legislativa

"Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley."





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Municipalidades" tiene por objeto establecer una nueva tipología de municipalidades, los cuales **según la demarcación política** son provinciales o distritales y **según su naturaleza y grado de desarrollo territorial** son metropolitanas, urbanas, rurales o fronterizas.

El proyecto de Ley desarrolla un **régimen de las municipalidades rurales** definidas como aquellas demarcaciones territoriales distritales o provinciales donde la actividad económica predominante de sus pobladores corresponde al sector rural. Dichas municipalidades tienen como características: ostentan en su territorio al conjunto de actividades económicas comprendidas dentro de los alcances del artículo 3 de la Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, Ley N° 28298; superficie territorial con bajas densidades poblacionales; existencia de comunidades campesinos/o comunidades nativas; y la existencia de espacios o áreas naturales. Asimismo, tiene como finalidad velar por el desarrollo rural sostenible, prestar los servicios públicos locales, programar, ejecutar y/o coordinar las obras que demande el desarrollo económico local, ordenar el desarrollo de sus territorios, proteger el medio ambiente y promover la participación comunal y ciudadana.

- 2.4 Sobre el particular, cabe indicar que el artículo 189 de la Constitución Política del Perú establece lo siguiente:

"Artículo 189.- El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

*El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. **El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.**"*
(Resaltado agregado)

- 2.5 Asimismo, el artículo 194 de la Constitución Política del Perú dispone que:

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

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.(...)" *(Resaltado agregado)*

- 2.6 Así también, el artículo 189 de la Constitución Política del Perú establece lo siguiente:

*"Artículo 198.- **La Capital de la República no integra ninguna región.** Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima.*

***Las municipalidades de frontera tienen, asimismo, régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.**"* *(Énfasis agregado)*

- 2.7 El artículo 3 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que las municipalidades se clasifican en función de su jurisdicción y en función del régimen especial. En cuanto se refiere a la jurisdicción, señala que existen: i) La municipalidad *provincial*, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado; ii) La *municipalidad distrital*, sobre el territorio del distrito; y iii) La *municipalidad*



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

de centro poblado, cuya jurisdicción la determina el respectivo concejo provincial, a propuesta del concejo distrital.

- 2.8 Dentro de este contexto normativo, se advierte que las Municipalidades son instancias Descentralizadas correspondientes al nivel de Gobierno Local, es una persona Jurídica de derecho público con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Existen tres tipos de municipalidades: **Municipalidades Provinciales**, que ejercen el gobierno local en las demarcaciones provinciales; **Municipalidades Distritales**, que ejercen el gobierno local en las demarcaciones distritales; y, **Municipalidades de Centro Poblados**, que se crean por ordenanza municipal provincial y ejercen funciones delegadas, las que se establecen en la ordenanza que las crea.

Asimismo, hay municipalidades que, por sus características particulares, se sujetan a regímenes especiales como la Municipalidad de Lima Metropolitana, las ubicadas en zonas de frontera y las Municipalidades ubicadas en zonas rurales (la Ley Orgánica de Municipalidades 27972 establece un título especial – el Título XI- , con el objeto de promover el desarrollo municipal en zonas rurales).

- 2.9 En el presente caso, el proyecto de ley propone establecer una nueva tipología de Municipalidades, las cuales según la demarcación política, serían: provinciales y distritales; y, de acuerdo a su naturaleza y grado de desarrollo territorial serían: metropolitana, urbanas, rurales y fronterizas.

- 2.10 En ese sentido, cabe señalar que conforme a lo señalado en la Constitución Política del Perú, las municipalidades forman parte de la estructura básica del Estado y se organizan en la respectiva demarcación territorial. Así, el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones de los tres últimos se organizan las municipalidades que constituyen los órganos del Estado y el gobierno a nivel local, conforme a sus competencias y autonomías propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación.

- 2.11 Siendo ello así, encontrándose contemplado en la Constitución Política del Perú que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local, y que las municipalidades que, por sus características particulares, se sujetan a regímenes especiales (Metropolitana y de Frontera), no resulta viable que a través de la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades se establezcan nuevos tipos de municipalidades o se establezcan regímenes especiales no previstos en la Constitución.

- 2.12 Aunado a ello, es preciso indicar que el proyecto de ley, entre otros aspectos, propone la modificación del artículo 148 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, referido a los Proyectos de Inversión Pública en Municipalidades Rurales, disponiendo la aplicación de un procedimiento simplificado para los proyectos de Inversión Pública Menores Rurales (PIP Menores).

- 2.13 Al respecto, cabe mencionar que mediante el Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, se creó el referido Sistema Nacional con la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 2.14 El numeral 5.2 del artículo 5 de la citada norma, establece que el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, **es el ente rector del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y en su calidad de más alta autoridad técnico normativa** administra el Banco de Inversiones; **dicta los procedimientos y los lineamientos para la programación multianual de inversiones** y el ciclo de inversión, supervisando su calidad; **elabora el Programa Multianual de Inversiones del Estado; aprueba las metodologías generales teniendo en cuenta el nivel de complejidad de los proyectos;** brinda capacitación y asistencia técnica a las entidades sujetas al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y emite opinión vinculante exclusiva y excluyente sobre la aplicación del ciclo de inversión y sus disposiciones, en relación a los temas de su competencia. Los Sectores elaboran y aprueban las metodologías específicas de acuerdo a sus competencias.
- 2.15 En ese sentido, es preciso indicar que el Principio de Separación de Poderes reconocido en el artículo 43² de la Constitución Política del Perú, constituye una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionales reconocidos.
- 2.16 En base al Principio de Separación de Poderes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Sistemas están a cargo de un **Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento** en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.
- 2.17 El artículo 46 de la citada Ley establece que los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos, entre otras materias al de **Inversión Pública**. Asimismo, dispone que **el Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos**, con excepción del Sistema Nacional de Control. En ejercicio de la rectoría, **el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General**. Esta disposición no afecta la autonomía de los Organismos Constitucionales, con arreglo a la Constitución Política del Perú y a sus respectivas Leyes Orgánicas.
- 2.18 En consecuencia, debido a que la elaboración el Programa Multianual de Inversiones del Estado así como los procedimientos y los lineamientos para la programación multianual de inversiones y el ciclo de inversión, entre otros aspectos, están a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones; la propuesta del proyecto de ley no resulta viable por cuanto colisiona con el Principio Constitucional de Separación de Poderes y con la autonomía del Poder Ejecutivo.

² Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno

Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno e indivisible

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.





PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 2.19 De otro lado, cabe precisar que la Secretaría de Descentralización en el ámbito de sus competencias establecidas en el artículo 53 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM³ ha emitido opinión técnica a través del Memorando N° 368-2017-PCM/SD e Informe N° 007-2017-PCM/SD.SSDT, observando el Proyecto de Ley N° 691/2016-CR "Proyecto de Ley, por el que se propone la modificación del Artículo 2 y el Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades".
- 2.20 Asimismo, el Ministerio de Economía y Finanzas a través del Informe N° 023-2017-EF/60.05 ha observado el Proyecto de Ley N° 691/2016-CR "Proyecto de Ley, por el que se propone la modificación del artículo 2 y el Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades".

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 3.1 En atención a lo expuesto, corresponde formular observación al Proyecto de Ley N° 691/2016-CR "Proyecto de Ley, por el que se propone la modificación del artículo 2 y el Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades" por cuanto contraviene el principio constitucional de Separación de Poderes, así como lo establecido en los artículos 189, 194 y 198 de la norma constitucional que regula la estructura del Estado, estableciendo que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local que se organizan en la respectiva demarcación territorial, y, establece aquellas municipalidades que, por sus características particulares, se sujetan a regímenes especiales.
- 3.1 Se recomienda remitir al Congreso de la República, el presente Informe así como el Memorando N° 368-2017-PCM/SD e Informe N° 007-2017-PCM/SD.SSDT de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,



 Carmen Moreno Ventocilla
 Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.



Soñía Elaine Dávila Chávez
 Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica
 PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



³ Artículo 53.- Funciones de la Secretaría de Descentralización
 Son funciones de la Secretaría de Descentralización las siguientes:
 (...)
 o) Emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia.



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

MEMORANDUM N° 368-2017-PCM/SD

PARA : VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES
Secretario de Coordinación

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 691/2016-CR "Proyecto de Ley, por el que se propone la modificación del artículo 2 y el Título XI de la Ley N1 27972, Ley Orgánica de Municipalidades"

REFERENCIA : Memorando N° 168-2017-PCM/OGAJ
Memorandum N° 448-2017-PCM/SC
Oficio N° 1444-2017-EF/13.01
Oficio N° 687-2017-EF/10.01
Oficio P.O. N° 570-2016-2017/CDRGLMGE-CR

FECHA : Lima, - 5 MAYO 2017

Tengo a bien dirigirme a usted en relación a los documentos de la referencia mediante los cuales se solicita a la Secretaría de Descentralización remitir opinión respecto al Proyecto de Ley N° 691/2016-CR, "Proyecto de Ley, por el que se propone la modificación del artículo 2 y el título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades"; en virtud del pedido formulado por la Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, Sra. Alejandra Aramayo Gaona.

Sobre el particular, se alcanza el Informe N° 0007-2017-PCM/SD-SSDT, que esta Secretaría hace suyo, para conocimiento y fines que estime pertinentes.

Atentamente



EDGARDO CRUZADO SILVERII
Secretario de Descentralización
Presidencia del Consejo de Ministros



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de
Descentralización

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

- 5 MAY 2017

REG.:
HORA:

INFORME N° 007/2017-PCM/SD.SSDT

A : **Edgardo Cruzado Silverii**
Secretario de Descentralización

DE : **Juana Kuramoto Huamán**
Sub Secretaria de Desarrollo Territorial

ASUNTO : Opinión técnico sobre el Proyecto de Ley N° 691/2016-CR
"Proyecto de Ley, por el que se propone la modificación del artículo 2 y el Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades"

REFERENCIA : a) Memorando N° 168-2017-PCM/OGAJ
b) Memorando N° 448-2017-PCM/SC

FECHA : Lima, 05 MAY 2017

Tengo a bien dirigirme a usted en atención al documento de la referencia a), mediante el cual el Director de la Asesoría Jurídica solicita emitir un informe técnico sobre el Proyecto de Ley N° 691/2016-CR "Proyecto de Ley, por el que se propone la modificación del artículo 2 y el Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades" (en adelante, el Proyecto de Ley).

De acuerdo al literal i) del artículo 55 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que establece que la Subsecretaría de Desarrollo Territorial elabora informes y emitir opinión en materias vinculadas con sus funciones, señalamos lo siguiente:

I. BASE LEGAL:

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Ley de Bases de la Descentralización, aprobada por Ley N° 27783 y sus normas modificatorias.
- 1.3. Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada por Ley N° 27972 y sus normas modificatorias.
- 1.4. Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1. Mediante Oficio P.O. N° 570-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, Sra. Alejandra Aramayo Gaona, solicita opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley.
- 2.2. Con Memorandum N° 448-2017-PCM/SC el Secretario de Coordinación solicita al Director de Asesoría Jurídica remitir la evaluación e informe correspondiente



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de
Descentralización

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

sobre el Proyecto de Ley, documento al cual se adjuntó el Oficio N° 1444-2017-EF/13.01 emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

- 2.3. Mediante Memorando N° 168-2017-PCM/OGAJ el Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita a la Secretaría de Descentralización emitir el informe técnico correspondiente sobre el Proyecto de Ley.

III. ANÁLISIS:

- 3.1. De acuerdo a lo previsto en el literal o) del artículo 53 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM y sus normas modificatorias, la Secretaría de Descentralización tiene dentro de sus funciones emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia.
- 3.2. Conforme a ello, la formulación de opinión técnica requerida a la Secretaría de Descentralización respecto al Proyecto de Ley, sólo puede incidir en aquellas materias que se encuentran dentro del ámbito de su competencia.
- 3.3. Con relación al Proyecto de Ley, el artículo 1 señala lo siguiente:

***Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente Ley modifica el artículo 2 y el título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de incluir en la tipología de municipalidades a las municipalidades rurales, las que conforme al Decreto Supremo N° 090-2011-PCM que aprobó el Listado de Municipalidades Rurales del Perú, son 1, 303 municipalidades y dotarlas de un régimen especial."

Asimismo, el artículo 2 del Proyecto de Ley propone lo siguiente:

"Artículo 2.- Tipos de Municipalidades

2.1 Las municipalidades según su demarcación política son provinciales o distritales.

2.2 Las Municipalidades de acuerdo a su naturaleza y grado de desarrollo territorial son:

a) Metropolitanas, cuando la población del área conurbada – de una o más jurisdicciones- es superior a los 500,000 habitantes.

b) Urbanas, aquellas con permanente desarrollo territorial y con una población urbana superior al 50% del total de su población.

c) Rurales, cuando las actividades económicas predominantes de la mayoría de su población corresponde al Sector Agropecuario, con arreglo a lo prescrito por el artículo 3° de la Ley N° 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural; y

d) Fronterizas, las localizadas en las provincias o distritos limítrofes con un país vecino.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de
Descentralización

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

2.3 Las Municipalidades de Centros Poblados son órganos desconcentrados de las Municipalidades Provinciales o Distritales y son creadas mediante Ordenanza Municipal Provincial con arreglo a Ley."

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se señala lo siguiente: "El régimen Especial de las Municipalidades Rurales conlleva a que se modifique el texto del artículo 2 de la Ley Orgánica de Municipalidades, incorporando las tipologías faltantes correspondientes a las áreas metropolitanas y a las municipalidades rurales, dotando a las segundas de un régimen especial en cuanto a su estructura y organización, competencias y atribuciones, rentas y otros asuntos de interés local que se pasan a desarrollar en el texto del presente Proyecto de Ley".

De los artículos antes citados y la Exposición de Motivos se desprende que el Proyecto de Ley tiene como propósito implementar una tipología de Municipalidades que permita establecer un régimen especial para las denominadas Municipalidades Rurales.

Al respecto, el artículo 189 de la Constitución Política del Perú establece que el Territorio Peruano está integrado por departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. Asimismo, el primer párrafo del artículo 194 precisa que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia y, el artículo 198 establece que en el caso de la Capital de la República se contempla un régimen especial en las Leyes de Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades, y dispone también un régimen especial para las Municipalidades de frontera en esta última norma.

En ese sentido, la propia Constitución Política del Perú establece que los órganos del gobierno local se constituyen en municipalidades provinciales, municipalidades distritales, y municipalidades de centro poblado, las cuales forman parte de la estructura básica del Estado Peruano, y señala de manera expresa que la Municipalidad Metropolitana de Lima y las Municipalidades de frontera comprenden un régimen especial en las respectivas normas, por lo tanto no corresponde que mediante una propuesta de modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades se establezca tipos de municipalidades o se contemple un régimen especial no previstos por la Constitución Política del Perú.

Cabe señalar que, el Tribunal Constitucional ha señalado que "las municipalidades forman parte de la estructura básica del Estado y se organizan en la respectiva demarcación territorial. En ese sentido, el artículo 3 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que las municipalidades se clasifican en función de su jurisdicción y en función del régimen especial. En cuanto se refiere a la jurisdicción, señala que existen: i) La municipalidad provincial, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del mercado, ii) La municipalidad distrital, sobre el territorio del distrito; y iii) La municipalidad de centro poblado, cuya



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de
Descentralización

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

jurisdicción la determina el respectivo concejo provincial a propuesta del concejo distrital¹.

Por otro lado, el Proyecto de Ley no presenta coherencia entre lo propuesto en el artículo 1 y el resto de los artículos que lo conforman, por ejemplo respecto a la finalidad de la norma, toda vez que el artículo 1 señala que la finalidad de la misma es modificar, entre otros, el artículo 2 para incluir en la tipología de municipalidades a las municipalidades rurales; sin embargo, en dicho artículo 2 se propone la inclusión de 4 tipos de municipalidades de acuerdo a su naturaleza y grado de desarrollo, sin precisar el desarrollo normativo para cada una de ellas.

Con relación a los tipos de municipalidades propuestos por el numeral 2.2 del artículo 2 del Proyecto de Ley, se precisa que de acuerdo a su naturaleza y grado de desarrollo territorial, los tipos de Municipalidades son: Metropolitanas, Urbanas, Rurales y Fronterizas, sin que se presente el sustento técnico necesario para dicha clasificación. Adicionalmente, no corresponde establecer mediante la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades a las Municipalidades de frontera como un tipo de municipalidad, toda vez que la Constitución Política ha dispuesto que ello comprende un régimen especial en la referida Ley Orgánica.

Asimismo, respecto a la tipología denominada Metropolitana propuesta por el literal a) del numeral 2.2 del Proyecto de Ley, se debe tener en cuenta que el artículo 198 de la Constitución Política del Perú señala lo siguiente: *"La Capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima"*; es decir, la propia Constitución Política del Perú atribuye la calidad de Metropolitana a la Municipalidad Metropolitana de Lima, por lo que no corresponde implementar la tipología antes señalada para otros municipios distintos a los señalados por la citada Constitución Política.

- 3.4. Por otro lado, el artículo 3 del Proyecto de Ley lleva por título "Régimen especial de las Municipalidades Rurales" propone sustituir el Título XI de la Ley Orgánica de Municipalidades mediante la modificación de los artículos 139 al 153 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Al respecto, el Título XI de la referida Ley Orgánica establece disposiciones específicas para la Promoción del Desarrollo Municipal en zonas rurales, conforme lo indica el título de la misma, y comprende los artículos 139 al 147; sin embargo, el Proyecto de Ley plantea la modificación artículos que no corresponden a dicho Título como son los artículos 148 al 153 que están comprendidos en los Títulos XII y XIII de la referida norma, y corresponden a la Transparencia Fiscal y la Neutralidad Política y al régimen especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima; en ese sentido, el Proyecto de Ley propone modificar artículos de la Ley Orgánica de Municipalidades que no corresponden su objeto y estaría dejando sin regulación al Título XII y parte del Título XIII de la referida Ley Orgánica.

¹ Sentencia recaída en el Expediente N° 00034-2009-PI/TC



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

Por otro lado, el Título XI la vigente Ley Orgánica de Municipalidades lleva por título "La promoción del desarrollo municipal en zonas rurales" el cual ya comprende una regulación específica para promover el desarrollo de las Municipalidades ubicadas en zonas rurales, sin que ello implique la implementación de una tipología de Municipalidades conforme lo propone el Proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley propone la modificación del artículo 139 de la Ley Orgánica de Municipalidades, cuyo texto señala lo siguiente:

"Artículo 139.- Definición

Son municipalidades rurales aquellas demarcaciones territoriales distritales o provinciales donde la actividad económica predominante de sus pobladores corresponde al sector rural. Las Municipalidades rurales presentan las condiciones y características siguientes:

- a. *Tienen en su territorio al conjunto de actividades económicas comprendidas dentro de los alcances del artículo 3 de la Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector rural, Ley N° 28298;*
- b. *Superficie territorial con bajas densidades poblacionales;*
- c. *Existencia de Comunidades Campesinas y/o Comunidades Nativas; y*
- d. *Existencia de espacios de áreas naturales."*

Sobre el particular, en la citada definición se propone establecer características adicionales a la definición propuesta en el literal c) del numeral 2.2 del artículo 2 del Proyecto de Ley, el cual señala que son Municipalidades Rurales "cuando las actividades económicas predominantes de la mayoría de su población corresponde al Sector Agropecuario, con arreglo a lo prescrito por el artículo 3 de la Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector rural, Ley N° 28298", por lo tanto, la propuesta de definición de municipalidad rural no presenta criterios uniformes para su identificación como tal, así como tampoco la Exposición de Motivos sustenta la adopción de las características propuestas en el artículo antes citado.

- 3.5. Con relación a la modificación propuesta por el Proyecto de Ley a los artículos 140 y 141 de la Ley Orgánica de Municipalidades, en los cuales se propone establecer la Finalidad y las Competencias Generales de las Municipalidades Rurales, respectivamente, y en el artículo 141 se señala un listado de competencias en aspectos como economía y conservación ambiental, gestión municipal, planificación y gestión territorial, servicios públicos locales, educación y protección cultural, participación ciudadana seguridad ciudadana y servicios sociales, para lo cual se requiere contar con información concreta y objetiva que sustente la implementación de un régimen diferente de las competencias ya establecidas por la normativa vigente para las Municipalidades Provinciales y Distritales, así como evaluar la implementación de otros mecanismos de intervención, información que no está contemplada en la Exposición de Motivos.

Cabe señalar que, de la lectura de las competencias propuestas en dichos artículos algunos resultan innecesarios por estar comprendidos en la normativa



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de
Descentralización

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

pertinente para las Municipalidades Provinciales y Distritales, y en algunos casos se propone competencias que exceden a lo establecido en las normas vigentes para los gobiernos locales, a manera de ejemplo señalamos los siguientes:

- a) El literal c) del numeral 2 del artículo 141 propone que las municipalidades rurales tengan competencia para crear asociaciones, mancomunidades o consorcios para el cumplimiento y desarrollo de sus proyectos locales. Al respecto, la Ley de Mancomunidad Municipal, Ley N° 29029 ya prevé la posibilidad de que las municipalidades (provinciales o distritales) puedan asociarse para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, por lo que dicha propuesta es innecesaria.
- b) El literal c) del numeral 4 del artículo 141 propone que las municipalidades rurales tengan competencia para regular los aspectos relativos a la vialidad, circulación y tránsito en su jurisdicción. Al respecto, dicha propuesta no toma en cuenta lo establecido por el artículo 81 de la Ley Orgánica de Municipalidades, el cual establece que la función de normar en materia de tránsito y transporte público corresponde de manera exclusiva a las municipalidades provinciales en el ámbito de su jurisdicción, por lo que no corresponde atribuir dicha función a los municipios distritales, y en el supuesto en que una municipalidad rural se encuentre en una circunscripción territorial distrital no le correspondería ejercer dicha competencia.


En ese sentido, se recomienda revisar con detalle las competencias propuestas y su correspondencia con las necesidades o el contexto en el que se encuentran las municipalidades ubicadas en zonas rurales que permita establecer los aspectos sobre los cuales se requiere implementar acciones que promuevan su desarrollo, de ser el caso en coordinación con los Sectores competentes.

3.6. El artículo 144 propuesto por el Proyecto de Ley señala lo siguiente:

"Artículo 144.- Regulaciones especiales

Los Concejos Municipales de las municipalidades rurales, mediante Ordenanza, en base a la autonomía local establecida por el artículo 194 de la Constitución política del Perú aprueban su estructura administrativa según los requerimientos y disponibilidades financieras de las mismas"

Al respecto, el artículo antes citado es contrario a la estructura básica del estado Peruano establecido en la Constitución Política del Perú según lo señalado en el numeral 3.3 del presente informe, toda vez que el mismo alude a la autonomía que está prevista sólo para los niveles de gobierno provincial y distrital según lo establece el artículo 194 en concordancia con el artículo 189 de la referida Constitución.



En ese sentido, se debe tener en cuenta que el Tribunal Constitucional precisa que *"el artículo 189 de la Constitución claramente ha establecido que son sólo tres los niveles de gobierno del estado unitario y descentralizado. El gobierno nacional en el ámbito de todo el territorio de la República; el gobierno regional en el ámbito de las regiones y los departamentos y el gobierno local en el ámbito de las provincias, distritos y centros poblados. En tal virtud, se entiende que la Constitución no admite ni acepta otro nivel de gobierno como lo sería por ejemplo, un gobierno*



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de
Descentralización

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

provincial u otro, cualquiera sea su naturaleza o denominación"². Por lo tanto, no corresponde que una propuesta de modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades contemple que las municipalidades rurales pueden establecer su organización mediante ordenanza en virtud a la autonomía local establecida por la Constitución, por lo que dicho artículo debe eliminarse.

Por otro lado, el numeral 144.2 del artículo 144 cuya modificación se propone, señala lo siguiente:

"144.2 Cuando una municipalidad rural con poblaciones inferiores a 3000 habitantes no cuente con los recursos y el personal administrativo necesario, el Concejo Municipal respectivo, mediante Acuerdo de Concejo, puede autorizar a sus regidores para que desempeñen determinadas atribuciones administrativas o encargos de gestión específicos en plazos determinados, sin que ello implique pago de remuneraciones adicionales al de la dieta que les corresponde como regidores. "

Sobre el particular, el artículo propuesto no toma en cuenta lo establecido en el segundo párrafo del artículo 194 de la Constitución Política del Perú el cual señala que "la estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley", y en ese sentido la Ley Orgánica de Municipalidades ha desarrollado las funciones que se le atribuyen a ambos órganos, entre los cuales, el artículo 11 establece que "los regidores no pueden ejercer funciones ni cargos ejecutivos o administrativos, sean de carrera o de confianza, ni ocupar cargos de miembros de directorio, gerente u otro, en la misma municipalidad o en las empresas municipales o de nivel municipal de su jurisdicción", precisa también que todo acto en contrario es considerado nulo siendo causal de vacancia la contravención al mismo; por lo tanto, no corresponde que con motivo de establecer un régimen especial se proponga disposiciones que resultarían contrarias a la Constitución Política del Perú.

- 3.7. Respecto a los artículos 149 al 151 comprendidos en el capítulo IV del Proyecto de Ley, denominado Educación Rural, se recomienda solicitar opinión al Ministerio de Educación, a fin que señale las acciones que viene realizando en materia de educación en zonas rurales con participación de los gobiernos locales.
- 3.8. Con relación al Decreto Supremo N° 090-2011-PCM, que aprueba el listado de Municipalidades Rurales del Perú, cuya Única Disposición Complementaria Final encarga a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros la elaboración de un Proyecto de Ley que modifique el Título XI de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, referido a las municipalidades ubicadas en zonas rurales, esta Secretaría General se encuentra revisando las acciones y propuesta que se ha venido coordinando a nivel de Poder Ejecutivo hasta el año 2016, a fin de realizar las acciones que correspondan para dar cumplimiento a dicho encargo.

² Sentencia recaída en el Expediente N° 00034-2009-PI/TC



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de
Descentralización

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

IV. Conclusiones.-

En virtud de lo antes expuesto, **se observa el Proyecto de Ley N° 691/2016-CR** por el que se propone la modificación del artículo 2 y el Título XI de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades,

- 4.1. La Constitución Política del Perú establece que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de las provincias y distritos, así como dispone un régimen especial en las normas correspondientes para la Municipalidad Metropolitana de Lima y las Municipalidades de frontera, **por lo que no corresponde que mediante una propuesta de modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades se establezca tipos de municipalidades o regímenes especiales no contemplados en la Constitución Política.**
- 4.2. El Proyecto de Ley no presenta coherencia entre su objeto y el desarrollo normativo que propone, toda vez que el propio artículo 2 del mismo señala que éste tiene por objeto, entre otros, modificar del artículo 2 de la Ley Orgánica de Municipalidades para incluir en la tipología de municipalidades a las municipalidades rurales, sin embargo el propio Proyecto de Ley propone incorporar 4 tipos de municipalidades, sin el desarrollo normativo correspondiente.
- 4.3. Entre los tipos de municipalidades propuestos por el artículo 2 del Proyecto de Ley se encuentran las Municipalidades Metropolitanas y las Municipalidades de Frontera, lo cual **no toma en cuenta lo establecido por el artículo 196 de la Constitución Política del Perú que señala el régimen especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de las Municipalidades de frontera en las normas correspondientes.**
- 4.4. El artículo 3 del Proyecto de Ley propone sustituir el Título XI de la Ley Orgánica de Municipalidades mediante la modificación de los artículos 139 al 153, sin tomar en cuenta que los artículos 148 al 153 de dicha Ley Orgánica no corresponden a dicho título, estableciéndose así la **modificación de artículos que no están relacionados con el objetivo del Proyecto de Ley.**
- 4.5. Los artículos 2 y 139 del Proyecto de Ley **no presentan uniformidad en la definición de los municipios rurales que se propone incorporar.**
- 4.6. El texto del artículo 141 propuesto mediante el Proyecto de Ley comprende un **listado de competencias generales atribuibles a las denominadas Municipalidades rurales, las cuales requieren del sustento técnico necesario que permita establecer si corresponde implementar una regulación distinta a lo ya establecido para las Municipalidades Provinciales y Distritales o si corresponde desarrollar otros mecanismos que atiendan sus necesidades, así como también identificar los temas o aspectos sobre los cuales se requiere implementar un régimen distinto. Dicho listado requiere ser revisado con detalle para evitar la sobreregulación de aspectos que pudieran ya estar comprendidos en la Ley Orgánica de Municipalidades, así como evitar que el régimen planteado no se superponga con competencias de otros niveles de gobierno.**



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de
Descentralización

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

V. Recomendación.-

Se recomienda elevar el presente Informe a la Oficina de Coordinación Parlamentaria a efectos de que se pueda cursar el Oficio correspondiente a la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, acompañándose el presente informe, y dándose atención al requerimiento de opinión técnica al Proyecto de Ley N° 691-2016-CR.

Atentamente,

JUANA KURAMOTO HUAMAN
Sub Secretaria de Desarrollo Territorial
Presidencia del Consejo de Ministros