



"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD"

Jesus Maria, 24 de Junio del 2020

## INFORME N° 000059-2020/GRE/SGVDP/RENIEC

**A :** **ROA QUINTANA MIGUEL ANGEL**  
Gerente de Registro Electoral

**De :** **JOSE ANTONIO MARTIN MIRANDA ANGELES**  
Sub Gerente de Verificación Domiciliaria y Procesamiento

**Asunto :** OPINIÓN TÉCNICA RESPECTO A LOS PROYECTOS DE LEY 5043/2020-CR, 4955/2020-CR Y 4871/2020-CR, VINCULADOS A LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES; Y A LA LEY 28440, LEY DE ELECCIONES DE AUTORIDADES DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

**Referencia:** PROVEIDO N° 000657-2020/GRE/SGVDP/RENIEC (12JUN2020)

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo y a la vez informarle lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante los oficios N° 74-2020-2021/CDRGLMGE-CR, 141-2020-2021/CDRGLMGE-CR y 143-2020-2021/CDRGLMGE-CR, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita al RENIEC la opinión técnico legal de los proyectos de ley 5043/2020-CR, 4955/2020-CR y 4871/2020-CR, vinculados a la modificación de ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la ley 28440, Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados.

### II. ANÁLISIS

2.1 Por medio de los proyectos de ley señalados en el numeral 1.1. del presente, se plantea una serie de modificaciones a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y a la Ley 28440, Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, cuya finalidad, de acuerdo a lo extraído de estas mismas propuestas legislativas, es garantizar la entrega oportuna e integra de recursos a las municipalidades de centros poblados, optimizar su organización y facilitar la fiscalización de sus funciones (PL 4871/2020-CR y 4955/2020-CR), además de regular el proceso de elección democrática de autoridades de centros poblados, con participación del JNE, ONPE y RENIEC, concediendo relevancia penal al incumplimiento del acto de convocatoria a elecciones (PL 5043/2020-CR).

2.2 Para ello, se proponen modificar artículos referidos al periodo de mandato, elección y proclamación de los alcaldes de centros poblados (ley 27972), la convocatoria a elecciones, la composición del comité electoral, el padrón electoral, el procedimiento electoral y el sistema de elección (ley 28440), además de la creación de un Reglamento General de Elecciones de

Autoridades de Centros Poblados por parte del JNE y la creación de un Código de Ubicación Geográfica (ubigeo) para las municipalidades de centros poblados por parte del RENIEC.

2.3 Con la finalidad de emitir un pronunciamiento respecto al impacto que tendrán estas propuestas en el proceso de elección de las autoridades de centros poblados, su organización y fiscalización de funciones, desarrollaremos los siguientes puntos:

- A. Número de centros poblados a nivel nacional y requisitos para su proceso de creación (problemática).
- B. Propuestas para regular de manera eficaz el proceso de creación de centros poblados.
- C. Análisis de las propuestas legislativas y contraste de la normativa actual

**A. Número de centros poblados a nivel nacional y requisitos para su proceso creación (problemática):**

En el 2010, la Defensoría del Pueblo presentó el Documento Defensorial N° 13<sup>1</sup> mostrando los resultados de una investigación realizada en municipalidades de centro poblado ubicadas en las localidades de Puno, Cajamarca, Huánuco, Cusco y Piura, departamentos que a la fecha concentraban a un mayor número de estas entidades, concluyendo como prioridad el establecer una política que articule el funcionamiento de las municipalidades de centro poblado ya existentes a las municipalidades distritales y provinciales (**1980 aproximadamente al 2010**) y, que a futuro, se incida en el fortalecimiento de capacidades en los ámbitos distritales y provinciales a fin de satisfacer la demanda de la población que reside en los poblados más alejados de la capital.

En el 2012, el Comité Coordinador de la Infraestructura de Datos Espaciales de la Presidencia del Consejo de Ministros realizó el esfuerzo de elaborar una base de datos armonizada de Centros Poblados, consolidando información de distintas entidades como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Ministerio de Educación (MINEDU), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Provías Nacional, la Dirección de Electrificación Rural (DGER) del Ministerio de Energía y Minas y el Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh) del Ministerio de Economía y Finanzas entre otras, revelando que a junio del 2012 se contaba con **158 mil 813 centros poblados**<sup>2</sup> a nivel nacional. Además, se señaló que en lo sucesivo cada institución ya no manejaría su propia base de datos, sino que trabajaría con el registro oficial elaborado en el marco de la Infraestructura Nacional de Datos Espaciales - IDEP, liderada por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática - ONGEI. Lamentablemente, no se tuvo información posterior a la presentada por la base de datos armonizada creada en junio del 2012.

Para el 2013, la base de datos de Centros Poblados del MINEDU señaló que se contaba con **136 mil 185 centros poblados**<sup>3</sup> a nivel nacional.

<sup>1</sup> Serie de Documentos Defensoriales - Documento N° 13 Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado".

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

<sup>2</sup> Enlace web: <https://www.geoidep.gob.pe/eventos/presentacion-oficial-de-la-base-de-datos-armonizada-de-centros-poblados-a-nivel-nacional-con-158-mil-813-registros-19-de-junio-2012>.

<sup>3</sup> Décimo Segundo Slide de la presentación Base de Datos de Centros Poblados del Ministerio de Educación.

En el 2017, de acuerdo a los resultados de los Censos Nacionales 2017: XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas elaborado por el INEI, fueron identificados **94 mil 922 centros poblados en el territorio nacional** (fuente utilizada para proponer estos proyectos legislativos). Ese mismo año, mediante Decreto Supremo N° 022-2017-PCM la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) dispone la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial, el cual a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial<sup>4</sup>, es el órgano encargado de administrar los registros de las circunscripciones político - administrativas y centros poblados.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados no se cuenta, a la fecha, con una data armonizada del total de centros poblados a nivel nacional que nos permita realizar una planificación certera como estado, sumándose a ello que cada entidad maneja un código de ubigeo diferente, lo que hace más difícil que la información pueda uniformizarse, mientras no se maneje un código de ubigeo único entre entidades.

Por otro lado, respecto a la creación de municipalidades de centros poblados, debemos mencionar que esta se encuentra regulada en la Ley 27982, Ley Orgánica de Municipalidades y son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial, con el voto favorable de los dos tercios del número legal de regidores<sup>5</sup> además de la comprobación previa de los requisitos contenidos en el artículo 129<sup>6</sup> de la misma norma. Si bien, este artículo establece que se

---

Enlace web: <https://www.slideshare.net/telematicaperu/base-de-datos-de-centros-poblados-del-ministerio-de-educacin-del-per-juana-silva-rojas-ministerio-de-educacin-per>.

<sup>4</sup> **Reglamento de Organización y Funciones DS 022 2017 PCM adecuado por el DS 042 2018 PCM**

#### **Artículo 64.- Secretaría de Demarcación y Organización Territorial**

La Secretaría de Demarcación y Organización Territorial es el órgano de línea, con autoridad técnico normativa a nivel nacional, encargada de coordinar y dirigir el proceso de demarcación, organización territorial, así como el saneamiento de límites. Es el órgano rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, con competencia para normar, coordinar, asesorar, supervisar y evaluar que el tratamiento de todas las acciones de demarcación territorial se sustente en criterios técnicos y geográficos. Asimismo, es el órgano encargado de administrar los registros de las circunscripciones político - administrativas y centros poblados, así como los sistemas de información y repositorios para las acciones de demarcación y saneamiento de límites; desarrolla y aplica modelos, métodos, técnicas de análisis territorial que sirvan de base para conseguir una mejor organización del territorio nacional. Depende del Viceministerio de Gobernanza Territorial y su titular tiene rango de Secretario General.

<sup>5</sup> **Ley 27982, Ley Orgánica de Municipalidades**

#### **Artículo 128.- Creación**

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. 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:

1. El centro poblado de referencia y su ámbito geográfico de responsabilidad.
2. El régimen de organización interna.
3. Las funciones y la prestación de servicios públicos locales que se le delegan.
4. Los recursos que se le asignan para el cumplimiento de las funciones y de la prestación de servicios públicos locales delegados.

No se pueden emitir ordenanzas de creación en zonas en las que exista conflicto demarcatorio ni tampoco durante el último año del periodo de gestión municipal.

<sup>6</sup> **Ley 27982, Ley Orgánica de Municipalidades**

compruebe el haber cumplido con estos requisitos, se desprende de la interpretación de la norma, que esta comprobación debe ser realizada por la municipalidad provincial, por ende, podemos concluir que, en el procedimiento para la creación de un centro poblado en la actualidad, no participa el Viceministerio de Gobernanza Territorial lo que podría impedir que se lleve un registro actualizado de los centros poblados creados.

Otro punto importante, es que, si bien el artículo 128 de la ley 27982 prescribe que no se pueden emitir ordenanzas de creación de centros poblados en las zonas en las que exista conflicto demarcatorio, en muchos casos, los límites distritales y por ende de los centros poblados no se encuentran completamente saneados, lo que a la larga podría generar un conflicto por temas de límites parciales o superposición de ámbitos jurisdiccionales, prueba de ello es que al año 2019, a nivel de Lima metropolitana, solo tres de los cuarenta y tres (43) distritos contaban con límites correctamente definidos, de acuerdo a la información presentada por el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP<sup>7</sup>).

Respecto a este punto, debemos señalar que estos vacíos, en muchos casos existen desde la creación del distrito, ya que la Ley 27995, Ley de Demarcación y Organización Territorial, establece que, para la creación de un distrito, en cuanto a límites se refiere, basta que estos se encuentren mínimamente definidos por ley o por acta de acuerdo de límites, lo que incide posteriormente en que no haya un saneamiento adecuado de las circunscripciones. Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades tampoco establece como requisito explícito el saneamiento total de los límites para la creación de centros poblados.

## **B. Propuestas para regular de manera eficaz el proceso de creación de centros poblados:**

Desarrollada la problemática en el punto anterior, pasaremos a presentar algunas propuestas para regular de manera eficaz el proceso de creación, y posteriormente la elección de autoridades, de centros poblados:

---

### **Artículo 129.- Requisitos**

Para la creación de una municipalidad de centro poblado se requiere la comprobación previa del cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud presentada por un comité de gestión, acompañada de la adhesión de un mínimo de mil ciudadanos con domicilio registrado en el centro poblado de referencia o en su ámbito geográfico de responsabilidad, acreditado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec).
2. El centro poblado de referencia debe tener una configuración urbana y no estar localizado en el área urbana o de expansión urbana de la capital de distrito al cual pertenece.
3. Estudio técnico que acredite la necesidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales y la factibilidad de su sostenimiento.
4. Opinión favorable de la municipalidad distrital correspondiente expresada mediante acuerdo de concejo, con el voto favorable de dos tercios del número legal de regidores. El acuerdo se pronuncia sobre las materias delegadas y los recursos asignados.
5. Informes favorables de las gerencias de planificación y presupuesto y de asesoría jurídica, o de quienes hagan sus veces, de la municipalidad provincial, acerca de las materias de delegación y la asignación presupuestal. Dichos informes sustentan la ordenanza de creación.

Es nula la ordenanza de creación que no cumple con los requisitos antes señalados, bajo responsabilidad exclusiva del alcalde provincial.

<sup>7</sup> Enlace web: <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/independencia-san-martin-porres-tres-43-distritos-limenos-limites-definidos-noticia-ecpm-641464-noticia/?ref=ecr>

- Se propone la creación de una autoridad única nacional encargada del cumplimiento de requisitos tanto para la creación, como para el registro de centros poblados a nivel nacional, como se señaló en párrafos anteriores, la entidad encargada actualmente de administrar los registros en cuanto a centros poblados se refiere, es la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM, sin embargo, esta facultad por sí sola resulta insuficiente si no está acompañada de una intervención directa en la evaluación y comprobación de los requisitos para la creación de un centro poblado, para ello es indispensable la articulación de normas relacionadas al tratamiento de distritos y centros poblados, en este caso la Ley de Demarcación y Organización Territorial, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Elección de Autoridades de Centros Poblados.

En este contexto, considerando que el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM establece como una de las funciones de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial: el orientar, conducir y supervisar el proceso de demarcación y organización territorial, se propone que se incorpore su participación en el proceso de creación de centros poblados, de esta manera, la Secretaría sería la encargada de realizar la evaluación de la existencia de zonas de conflicto demarcatorio que establece el artículo 128 de la ley 27892, además se propone, como requisito indispensable para la creación de centros poblados (y distritos), el saneamiento total de sus límites, cuya fiscalización también estaría a su cargo.

Una vez incorporadas estas facultades, es necesario el sinceramiento del total de centros poblados existentes a la fecha a nivel nacional y en caso corresponda determinar su adecuación para la creación de municipalidades de centros poblados, lo que permitirá identificar la cantidad de centros poblados a nivel nacional, posteriormente asignarles un código de ubigeo y determinar en qué centros poblados se realizará el proceso de elección de autoridades.

- Se propone el establecimiento de un código de ubigeo único nacional a cargo del RENIEC, como ente encargado de la administración del Registro Único de Identificación de las Personas naturales - RUIPN, y por ende de la identificación y administración de la información domiciliar de los ciudadanos a nivel nacional, con la finalidad de armonizar la data que las entidades públicas manejen, tanto a nivel de departamento, provincia y distrito siendo este el primer paso para el desarrollo de un código de ubigeo para los centros poblados.
- Actualmente el artículo 129 numeral 1 de la ley 27982 establece como requisito para la creación de un centro poblado, la adhesión de un mínimo de mil ciudadanos con domicilio registrado en el centro poblado de referencia o en su ámbito geográfico de responsabilidad, acreditado por el RENIEC.

Consideramos que posterior a la creación de un código de ubigeo único nacional, además de uniformizar la data que manejen las entidades estatales, el RENIEC podrá crear un código único de ubigeo

a nivel de centro poblado, este código permitirá identificar a los ciudadanos que residan en estas circunscripciones, permitiendo que la forma de acreditar la residencia de las personas que presenten las listas a las que se refiere artículo 129, puedan ser corroboradas a través de una verificación domiciliaria in situ, legitimando más el proceso de creación de centros poblados.

### **C. Análisis de las propuestas legislativas y contraste de la normativa actual:**

En el anexo 1, adjunto al presente informe, se encuentra una tabla comparativa con las principales propuestas de los tres proyectos de ley remitidos, dado que las tres propuestas pretenden modificar los mismos artículos de la ley 27972 y de la ley 28444, nuestra opinión, en cuanto a la participación del RENIEC como parte del sistema electoral corresponde, es la siguiente:

Consideramos importante la propuesta de establecer una fecha única a nivel nacional para el proceso de elección de autoridades municipalidades de centros poblados, sin embargo, a fin de brindarle legitimidad al proceso electoral recomendamos la participación de los tres miembros del sistema electoral, JNE, ONPE y RENIEC, con la finalidad de desarrollar las atribuciones y labores que les han sido asignadas por la Constitución y la legislación vigente.

En ese sentido, más allá de elaborar el Reglamento de Elección de Autoridades de Municipalidades de CCP, el JNE deberá realizar la labor de fiscalización del proceso electoral, así como administrar justicia electoral, de ser el caso. Por su parte, la ONPE deberá ser la encargada de organizar el proceso electoral, no solamente en aquellos centros poblados en los que se tenga convenio; y, por nuestra parte, el RENIEC deberá elaborar el padrón electoral del centro poblado, el mismo que deberá ser aprobado por el JNE previa fiscalización.

#### **Actividades a considerar para la elaboración del padrón electoral de un centro poblado:**

Actualmente, el padrón electoral se obtiene de la base del Registro Único de Identificación de las Personas Naturales – RUIPN, que lo mantiene y actualiza el RENIEC; la determinación de la circunscripción electoral se establece en razón del código de ubicación geográfica (ubigeo) asignado. Actualmente, este código se encuentra desarrollado a nivel de provincia, departamento y distrito.

En esa línea, previa a la elaboración del padrón electoral, el RENIEC deberá crear un código de ubicación geográfica a nivel de centro poblado, para ello es fundamental que podamos identificar plenamente el número de centros poblados creados a nivel nacional. Recordemos que, bajo la actual normativa de creación de centros poblados, el número de centros poblados que se crean anualmente es incierto, por ello resulta fundamental resolver la problemática presentada en el numeral 2.3 A.

Una vez creado el código de ubicación geográfica a nivel de centro poblado, será necesario establecer un periodo de gracia para que los ciudadanos residentes en los centros poblados a nivel nacional puedan actualizar su

domicilio, esto en concordancia con lo establecido en la Ley N° 26497, Ley Orgánica del RENIEC, modificada por la Ley 30338, Ley que Modifica Diversas Leyes Sobre el Registro de la Dirección Domiciliaria, la Certificación Domiciliaria y Cierre del Padrón Electoral.

Además, debemos considerar la fecha de cierre de padrón electoral para este proceso, para lo cual sugerimos se aplique lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley Orgánica de Elecciones, a fin de manejar los mismos plazos para realizar las actividades de actualización y depuración del padrón electoral, que competen al RENIEC, como son la publicación de las listas del padrón inicial, atención de impugnaciones domiciliarias y la verificación del domicilio declarado durante un proceso electoral; finalmente, realizadas estas actividades, el RENIEC remitirá el padrón preliminar al JNE para su aprobación.

Sumada a estas actividades cabe indicar que, por tratarse de una elección de tipo municipal, RENIEC deberá elaborar el padrón de extranjeros residentes en los centros poblados, por ello, se propone como fecha tentativa para la elección de autoridades de centros poblados, el tercer domingo del año en que finaliza el mandato de los alcaldes provinciales y distritales, a fin de adecuar los plazos para el desarrollo de actividades electorales del RENIEC para este proceso.

- 2.4 Por consiguiente, consideramos que el desarrollo del proceso electoral por parte de los organismos que lo conforman, como son JNE, ONPE y RENIEC, facilitaría el desarrollo y fiscalización de la elección de autoridades de centros poblados otorgándole mayor legitimidad y eficiencia, siempre que se puedan resolver los otros aspectos desarrollados al inicio del informe.

### **III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN**

- 3.1. Considerando los puntos desarrollados en el análisis de este informe, podemos concluir que resulta fundamental la articulación normativa referente a centros poblados y determinación de límites territoriales, en este caso, la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley Orgánica de Municipalidades, y Ley de Elecciones Municipales de Centros Poblados, a fin de resolver la problemática referida a temas de creación, saneamiento de límites y registro de centros poblados a nivel nacional, además de la definición de un ubigeo geográfico único, sin ello los proyectos de ley propuestos resultarían insuficientes para optimizar la organización, fiscalización y las elecciones de autoridades de centros poblados.
- 3.2. Se recomienda remitir el presente informe a la Secretaría General a fin de dar respuesta a los oficios remitidos por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Es todo cuanto me permito informar para su conocimiento y fines que se sirva determinar.

(JMA/aga)

