



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

FACULTAD DE DERECHO Y HUMANIDADES
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

Las municipalidades de centros poblados: Precariedad e incertidumbre jurídico y político. Análisis crítico del Capítulo XIV de la Constitución Política y la ley 27972

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE:
ABOGADO

AUTOR:

Silva Muñoz, Santos Artemio (ORCID: 0000-0002-4291-3188)

ASESOR:

Mgr. Vilela Apón, Rolando (ORCID: 0000-0002-5370-5608)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Derechos fundamentales, procesos constitucionales y jurisdicción constitucional y partidos políticos

LIMA - PERÚ

2022

Dedicatoria

A Nuestro Dios, creador de todo lo que nos rodea, por darme la vida y ser parte de su obra y a quien intento caer en gracia.

A mis padres María y Natividad, quienes, a pesar de no haber tenido educación formal, con sus actos y postura silente, supieron inducirme los principios y valores que hoy me sustentan.

A mi esposa Delia e hijos, Cecilia, Lisseth y Ángel; y a mis hermanos Alejandrina, Juana, Luciano, José y Marilú, porque vi en ellos la ayuda y el sano ejemplo a seguir; en especial a José Simón, quien con su ayuda perseverante y severo control, me indujo el amor al estudio.

Agradecimiento:

Siempre a Nuestro Dios porque, de él aprendí que “no debe importarte cómo has empezado, sino, cómo vas a llegar”.

A mi asesor, Dr. Rolando Vilela PÓN, por su dedicación y paciencia para finalizar la presente investigación.

A mi compañera de promoción Esther Arce Lizarzaburu, quien, sin saberlo, fue la energía complementaria que me impulsó a terminar mi carrera.

Índice de contenidos

Carátula.....	i
Dedicatoria.....	ii
Agradecimiento.....	iii
Índice de contenido.....	iv
Índice de tablas.....	v
Índice de gráficos y figuras.....	vi
Resumen.....	vii
Abstract.....	viii
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. MARCO TEÓRICO.....	3
III. METODOLOGÍA.....	20
3.1. Tipo y diseño de la investigación.....	20
3.2. Categorías, sub-categorías y matriz de categorización.....	21
3.3. Escenario de estudio.....	22
3.4. Participantes.....	22
3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	23
3.6. Procedimiento.....	24
3.7. Rigor científico.....	24
3.8. Método de análisis de datos.....	25
3.9. Aspectos éticos.....	25
IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	26
V. CONCLUSIONES.....	36
VI. RECOMENDACIONES.....	37
REFERENCIAS.....	38
ANEXOS	39

Índice de tablas

Tabla 1: Caracterización de sujetos.....	22
Tabla 2: Validación de instrumentos.....	24

Índice de gráficos y figuras

Figura 1: Categorización.....	21
-------------------------------	----

Resumen

La presente investigación titulada “Las municipalidades de centros poblados: precariedad e incertidumbre jurídico y político. Análisis crítico del Capítulo XIV de la Constitución Política y la ley 27972 Orgánica de Municipalidades” fue elaborada para obtener el título de abogado y tuvo como objetivo analizar la situación jurídico-legal de las municipalidades de centros poblados en el Perú, teniendo como contexto el capítulo XIV de la Constitución Política y la ley 27972 Orgánica de Municipalidades, y determinar si dichas comunas pueden ser consideradas, constitucionalmente, como órganos de gobierno local dentro del tercer nivel de gobierno peruano.

Para el desarrollo investigativo se utilizó la metodología que corresponde al enfoque cualitativo cuyo tipo de investigación es básica, presentando un diseño sustentado en la expresión teórica fundamentada y la argumentación cimentada en la interpretación lógico-razonable normativa proveniente del bloque de constitucionalidad, lo que permitió realizar un estudio adecuado en base a la información compilada mediante los instrumentos e recolección de datos. Mediante un preciso análisis se logró determinar que las municipalidades de centros poblados del Perú sí pueden y deben ser considerados como órganos de gobierno local dentro del tercer nivel de gobierno imperante en el país.

Palabras clave: Municipalidades de centros poblados (MCP), gobierno local, Constitución, ley orgánica de municipalidades (LOM)

Abstract

The present investigation titled "The municipalities of populated centers: precariousness and legal and political uncertainty. Critical analysis of Chapter XIV of the Political Constitution and Organic Law 27972 of Municipalities "was prepared to obtain the title of lawyer and its objective was to analyze the legal-legal situation of the municipalities of populated centers in Peru, taking as a context the chapter XIV of the Political Constitution and Organic Law 27972 of Municipalities, and determine if said communes can be considered, constitutionally, as local government bodies within the third level of Peruvian government.

For the research development, the methodology that corresponds to the qualitative approach whose type of research is basic was used, presenting a design supported by the grounded theoretical expression and the argumentation based on the logical-reasonable normative interpretation from the constitutionality block, which allowed to carry out an adequate study based on the information compiled through the data collection instruments. Through a precise analysis it was possible to determine that the municipalities of populated centers of Peru can and should be considered as local government bodies within the third level of government prevailing in the country.

Keywords: municipalities of populated centers (MCP), local government, Constitution, organic law of municipalities (LOM).

I. INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de investigación trata sobre la situación jurídico-legal de las municipalidades de centros poblados (MCP) en el Perú. Actualmente existen, aproximadamente, más de 2700 de estas comunas, las mismas que fueron creadas desde el año 1984 amparadas en la ley 23853 (modificada por la 27972, promulgada en mayo 2003) bajo la denominación de “municipalidad delegada”, para luego, casi inmediatamente, ser modificada por la de “Municipalidad de Centro Poblado Menor” a través de la ley 23854. Cabe preguntarse ¿Por qué nacieron este tipo de municipalidades?, sencillamente para que las poblaciones más alejadas de las capitales de provincias y distritos reciban la prestación de los servicios básicos a través del ejercicio de gobierno local, y puedan, sus pobladores, desarrollar una mejor calidad de vida y ver respetados y satisfechos sus derechos fundamentales. Claro está, además de contar con la autoridad y poder suficiente que les permita manejar presupuestos para crear infraestructura a través de la ejecución de obras. En síntesis, las poblaciones más alejadas de los pueblos y ciudades querían contar con sus autoridades legal y constitucionalmente elegidas para verse representados y contar con los dineros del tesoro público que les permita desarrollarse.

Hasta hoy, estas municipalidades no han visto satisfechas sus expectativas. A través de las diferentes administraciones gubernamentales, las han visto diluirse. Los alcaldes provinciales y distritales, a través de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), “analistas políticos” titulares de entidades públicas, entre otros, objetaron su emergencia y pusieron trabas para que las MCP se consolidaran, constitucionalmente, como órganos de gobierno local y dentro del tercer nivel de gobierno imperante en el país. Motivos políticos y económicos subalternos rodearon la lucha de los alcaldes legítimamente constituidos, pero que, debido a su escaso conocimiento de las normas y su aplicación, fueron “maltratados” y “paseados” por los parlamentarios ocasionales y autoridades de la Presidencia de Consejo de Ministros.

Siendo éste el contexto que rodea la incertidumbre de estas municipalidades de centros poblados (MCP) cabe preguntarse, como problema general, ¿por qué

hasta la fecha no es posible que estas MCP puedan ser consideradas órganos de gobierno local? Por lo que a continuación, como primer problema específico, surge la interrogante ¿en qué situación se encuentran los alcaldes de las MCP? Paralela y simultáneamente surge el segundo problema específico: ¿En qué situación se encuentran las instituciones municipales de las municipalidades de centros poblados?, para luego referirse al tercer problema específico, ¿Qué tan importante es para la democracia peruana la existencia de las municipalidades e centros poblados y cuál es el impacto social en sus respectivas jurisdicciones?. Finalmente, la inestabilidad profunda de las municipalidades de centros poblados ¿cómo afecta al proceso de descentralización en el Perú?

Es importante, producto de la investigación, el haber encontrado sustento jurídico-legal, y hasta jurisprudencia constitucional, que me lleva a establecer que estas comunas emergentes, como son las municipalidades de centros poblados, pueden y deben encontrarse como órganos de gobierno local dentro del tercer nivel de gobierno. Respecto a la justificación teórica, a través de la investigación se analizará los conceptos y antecedentes jurídico-legales producto del decurso de estas MCP desde 1984 hasta el presente año; siendo la justificación metodológica el estudio ordenado y cronológico de la normatividad existente a través de estos 37 años de existencia de dichas comunas.

En síntesis, y acorde con el objetivo general ¿Es viable el reconocimiento constitucional de las MCP como órganos de gobierno local? Esta investigación pretende, justamente, demostrar su viabilidad, desde un análisis socio-político-jurídico.

II. MARCO TEÓRICO

Respecto a la situación jurídico-legal de las Municipalidades de Centros Poblados (en adelante, MCP) en el Perú, no se cuenta con sostenida bibliografía que haya tratado sobre el particular, a pesar que estas comunas aparecieron en el país en el año 1984, teniendo como marco, en ese entonces, la ley 23853, ley orgánica de municipalidades (LOM), siendo reemplazada por la, hasta hoy vigente, ley 27972 (promulgada en mayo del 2003 , la misma que fue modificada en dos ocasiones; primero, por la 30937, publicada el 24 de abril del 2019 y, después, por la 31079, publicada el 28 de noviembre del 2020.

En el 2003, el legislador Luis Guerrero Figueroa (Figueroa, 2004) presenta el proyecto de ley N° 10157-2004, sobre elección universal y directa de las autoridades de las MCP en proceso convocado por el Presidente de la República, organizado por la ONPE, con la fiscalización del JNE. Fernando Tuesta Soldevilla (Soldevilla, 2006) en un artículo publicado en la Revista de Derecho Electoral de Costa Rica, establece que dada la ambivalencia jurídica que sostiene a las MCP se hace necesario reformar la Carta Magna que defina su nivel de gobierno para que cuente con autonomía plena y que debe solucionarse el problema del padrón electoral y que se les debería de incorporar a los procesos de calendario fijo.

La Defensoría del Pueblo (Pueblo, 2010), hace conocer de las condiciones, hasta esa fecha, de cómo funcionaban las MCP. Según (Informática, 2021), en el Perú se contaba con 2,534 municipalidades de centros poblados. A la fecha, el INEI, a través de la Resolución Jefatural Nro. 093-2021-INEI, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de mayo del 2021, las MCP suman 2,792, distritales, 1678 y provinciales, 196, haciendo un total de 4,666 municipalidades en el Perú.

(Zevallos, 2014), (Bonfiglio, 2017), (Quiñonez Pareja, 2009), entre otros, han dedicado cortos ensayos a la existencia de este tipo de comunas y señalado su papel preponderante que juegan en el interior del país. Pero, refiriéndonos ya al problema jurídico-legal que las MCP afrontan en la actualidad y que los hace ser instituciones municipales, aun precarias y vulnerables, dentro de la estructura del Estado, de esa fecha a hoy, 2010, han trajinado las normas arriba mencionadas

dejando huellas que, a mi juicio, a pesar de ser expresamente no tan favorables a dichas comunas, desde el punto de vista razonable, doctrinal y jurisprudencialmente sí conllevan a afirmar que las MCP en el Perú, pueden y deben ser consideradas como órganos de gobierno local dentro del tercer nivel de gobierno imperante en el país. Es importante dejar en claro que la Constitución Política peruana, y otras normas como la ley 27783, Bases de la Descentralización, respaldan el proyecto aquí esbozado.

Veamos, primero, ¿A qué se denomina y de dónde proviene el término “centro poblado”? (Castello, 2015) en su ensayo *“La gestión territorial para el desarrollo integral. Apuntes sobre los gobiernos sub nacionales y locales en el Perú”* nos señala que un centro poblado es una determinada área del territorio nacional que es habitado por personas con intereses comunes ya sea de carácter económico, cultural o social, al que le dan un determinado nombre (Ley 27795 Ley de Demarcación y Organización Territorial).

Por lo que, en consecuencia, un centro poblado puede convertirse en una gran ciudad o metrópoli, dependiendo de la cantidad de habitantes con que cuente al momento de su categorización, En el caso de las municipalidades de centro poblado, éstas han recibido dicha denominación por los legisladores teniéndolas en cuenta como la célula base de la demarcación territorial, tan igual como, en su momento, lo fueron los distritos y las provincias. Una interrogante a plantearse en el curso de la presente investigación es ¿cómo y cuál es el sustento para la creación de las municipalidades de centro poblado? (Zevallos, 2014) señala que “los municipios delegados tienen una existencia y rendimiento asentados, evolucionados en municipalidades de centro poblado, con asignaciones presupuestales, infraestructura de operación - mínima, normalmente -, estabilización de los cargos ediles en la gobernanza local-comunal”. Efectivamente, las MCP nacen ante el clamor de las zonas rurales más alejadas de los distritos y que ante la ausencia del Estado y carencia de los servicios elementales, exigieron ser tomados en cuenta dentro de la estructura de administración estatal para ser partícipes de la distribución de los presupuestos públicos, y al amparo de la ley 23853, ley orgánica de municipalidades de 1984. ¿Cómo evoluciona la normativa referente a las municipalidades de centros

poblados? Para desentrañar el problema jurídico-legal de estas instituciones corporativas municipales, es imprescindible escudriñar la aparición de las diferentes normas que las crearon, adecuaron y que permiten que aún se mantengan dentro del escenario político-social del Estado peruano. Podríamos tratarla en las siguientes etapas, considerando la promulgación paralela, o casi paralelas, de las normas que las enmarcaron, desde su nacimiento hasta la fecha para poder ver su débil evolución, pero, a la vez, su sólida y fuerte sustento jurídico que las mantiene como las entidades celulares básicas para el proceso de desarrollo del país.

Antes de ingresar a las mencionadas etapas es necesario señalar que las MCP, sin ser expresadas exactamente como tales, eran ya mencionadas en la Constitución Política de 1933 (Perú, Constitución Política del Perú de 1933, 1933), tal como puede desprenderse de la lectura del artículo 203, cuando, en ese entonces, los Concejos Departamentales aprobaban los presupuestos de las municipalidades, las mismas que existieron en las provincias, distritos y en los pueblos que determinara dicho Concejo. Al respecto (Rosa Marina, 2002) en su proyecto de ley Nro. 03318, para sustentar su proyecto de modificación de la LOM 23853 y que diera origen a la actual LOM 27972, recurrió a dicha norma para su fundamentación de modificación normativa. La descentralización del país se funda en el fortalecimiento de las pequeñas municipalidades, las mismas que son relegadas por el Ejecutivo por poner atención a las grandes ciudades convertidas ya en urbes. Jamás se sientan a reflexionar que dichas ciudades, en algún momento, fueron pequeños centros poblados. Hoy, dichos centros poblados tan solo se les delegado funciones legislativamente, pero no se les ha considerado como verdaderos gobiernos locales.

Primera etapa: del año 1979 a 1993. Retomando la evolución normativa, veamos la presente etapa, comprendida entre 1979 a 1993. En esta tenemos, en contexto, la Constitución de 1979 y la LOM 23853. El artículo 252 de la Carta Magna de aquel entonces estableció que los gobiernos locales (léase municipalidades), eran instituciones con autonomía económica y administrativa (no política), cuya administración era ejercida por los concejos municipales provinciales, distritales y

de los que “se establecen de acuerdo a ley” “Las Municipalidades son los órganos del Gobierno local. Tienen autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La administración municipal se ejerce por lo Concejos Municipales provinciales, distritales y los que se establecen conforme a ley”. Este último párrafo normativo dejaba la puerta abierta para que se creen y empiecen a surgir otro tipo de municipalidades (las que se creen por ley), además de las provinciales y distritales existentes, y la del régimen especial como era la metropolitana. Después aparecerían las denominadas municipalidades de centro poblado y las municipalidades rurales.

Este artículo lo podemos dividir en dos partes para su análisis y, razonablemente, se puede lograr determinar dos espacios o dimensiones: una, que establece que, en verdad, son las municipalidades las instituciones más cercanas a los ciudadanos de una determinada zona o jurisdicción territorial y son en donde se ejerce el gobierno en la misma; abstractivamente, se refiere a la “institución municipal” y que éstas gozan de autonomía económica y administrativa dentro de los asuntos propios de sus competencia que le han sido delegadas por el gobierno nacional. Analizado el núcleo duro del referido artículo 252 de la Constitución de 1979, y aplicando la razonabilidad intelectual, se determina que dentro de la estructura del Estado existían tres tipos de municipalidad dentro del nivel de gobierno municipal, en donde se incluirían a aquellas que se vayan creando, ya que estas estarían incluidas dentro de “*los que se establecen conforme a ley*”. En cuanto a la segunda dimensión del artículo constitucional, vemos que deja lo abstracto de la primera parte para ingresar a la objetividad; en ella se refiere a la administración de la institución municipal y que ella es ejercida por las decisiones colectivas que adopten los integrantes de los concejos ediles (pleno concejal provincial, distrital y “*de las que se establezcan conforme a ley*”) traducidas en normas tanto internas (para el desenvolvimiento institucional) como externas (para el cumplimiento de la población). Finalmente, como colofón de esta primera etapa, cabe preguntarse: ¿si existían ya tres tipos o instancias de municipalidades, y que gozaban de autonomía económica y administrativa, por qué no ejercieron funciones efectivamente?

La LOM 23853, promulgada el 09 de junio de 1984, nace dentro de la vigencia de la Constitución de 1979, y en ella desarrolla lo establecido en el artículo constitucional 252 respecto a las municipalidades creadas en los pueblos, caseríos, centros poblados, etc. asignándoles la denominación de MUNICIPALIDAD DELEGADA. Los artículos 4, 5 y 162 tratan sobre los tipos de municipalidades, requisitos para la creación de una municipalidad delegada y las rentas que percibirán este tipo de comuna, respectivamente. En el artículo 4 prescribía que existían municipios en la capital del Perú, provincias, distritos y “4. Los pueblos, centros poblados, caseríos, comunidades campesinas y nativas (...) se les denominaba “Municipalidad Delegada”. En el artículo 5 se exigía como requisito de creación, entre otros, “que cuente con más de 500 personas mayores de edad”. Finalmente, en el artículo 162 se establecían las reglas para la distribución de sus rentas.

Con la ley 23854, se modifica la anterior, 23853, reemplazando la denominación de “municipalidad delegada” por MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO MENOR, permaneciendo vigente hasta que entró en rigor la LOM 27972, de la que hablaremos más adelante. Es preciso indicar que el Decreto Legislativo Nro. 51, del 16 de marzo de 1981, el gobierno del Arq. Fernando Belaunde Terry, por delegación expresa de facultades otorgadas por el Congreso, deroga la ley orgánica de municipalidades de 1892.

Del análisis de las normas hasta aquí tratadas, se desprende que, en los lugares más alejados del país como las comunidades nativas, comunidades campesinas, caseríos, centros poblados, etc. sus pobladores siempre han estado bregando para ser incluidos dentro de la estructura administrativa del Estado, con el único objetivo de poder ser parte del ejercicio del poder y autogobernarse a través de la constitución de sus entidades municipales. La prueba de ello es el hecho que la denominación de “municipalidad delegada”, frase con significado de “dependiente, sujeta a..., supeditada a...libre de independencia o autonomía” fue rápidamente reemplazada por la de “municipalidad de centro poblado”.

Si la Constitución Política de 1979 les daba a las MCP plena autonomía, la LOM 23853, estuvo muy distante de la Carta Magna, ya que el artículo 14 de la LOM se

le contraponía al solamente referirse y considerar a las provinciales y distritales como entidades municipalidades. Y que el alcalde y los regidores eran elegidos por el concejo provincial de una terna que proponía el concejo distrital (artículo 20 de dicha LOM).

Segunda etapa: del año 1993 al 2005. En esta, entran en juego dos espacios jurídicos: la constitucional y la legal. En el primero, porque el Perú es regida por la Constitución Política de 1993 y, en el segundo, se promulgan las leyes 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la 27680, ley de reforma constitucional, ley 27783, ley de bases de la descentralización, la 28440, ley de elección de autoridades de las municipalidades de centros poblados, y la 28458, ley que estableció plazo para la adecuación de las municipalidades de centros poblados a la LOM 27972. Con la dación de la Carta Magna y las demás normas, considero que es el momento en que las municipalidades de centros poblados alcanzaron el punto o momento más importante de su plena vigencia como instituciones municipales que buscaban empoderarse y ubicarse como una tercera instancia de gobierno municipal dentro del tercer nivel de gobierno imperante en el Perú: el nivel nacional, nivel regional y local. En este último se tiene a las municipalidades provinciales y distritales como las instancias empoderadas y de pleno ejercicio del poder municipal. Las comunas de centros poblados emergían como la tercera instancia pero que, por desconocimiento de las normas, desunión de sus autoridades (alcaldes y regidores) y la falta de capacidad de gestión de sus asesores, sumados a apetitos y celos políticos de parte de muchos de los congresistas y la presión y negativa de instituciones como la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), ministerios como el de Economía y Finanzas y la misma Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), fueron, paulatina y progresivamente, debilitados y hasta traicionados por quienes, en ese entonces, fungieron de “amigos prestos a apoyarlos”, para que se consoliden como instituciones municipalidades.

Antes de ingresar al análisis normativo, pasemos a ubicar el paquete o bloque constitucional de todas las normas comprometidas en la presente etapa, dentro

del contexto cronológico (fecha de publicación), que han regido el decurso jurídico de evolución de las comunas de centros poblados:

- a. 30 DIC 1993 Constitución Política del Perú de 1993
- b. 07 MAR 2002 Ley 27680 Reforma Constitucional que modifica el Capítulo XIV de la Constitución Política 1993.
- c. 20 JUL 2002 Ley 27783 Bases de la Descentralización
- d. 27 MAY 2003 Ley 27972 Orgánica de Municipalidades
- e. 24 DIC 2004 Ley 28440 Elección de Autoridades de las Municipalidades de Centros Poblados.
- f. 09 ENE 2005 Ley 28458 Establece plazo para la adecuación de las Municipalidades de Centros Poblados.

El 30 de diciembre del año 1993, se publica el texto de la nueva Constitución Política. En ella, en el capítulo XIV DE LA DESCENTRALIZACIÓN, LAS REGIONES Y LAS MUNICIPALIDADES, el artículo 191 consideró a las municipalidades de centros poblados (MCP) como **delegadas conforme a ley**, y que junto a las provinciales y distritales, son los órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Pero, como seguía vigente la ley 23853 (que no le reconocía el status de órgano de gobierno local), las MCP se encontraban “atadas de manos” y supeditadas a las comunas provinciales y distritales.

Con fecha 06 de marzo del año 2002, se publica la ley de reforma constitucional Nro. 27680, por la que se modifica el capítulo XIV de la Carta Magna eliminando el artículo 191, que otorgaba la categoría de órgano de gobierno local a las municipalidades de centros poblados MCP, reemplazándolo con el artículo 194 que tan solo consideró a las provinciales y distritales como órganos de gobierno local, desplazando a las MCP al status de “creadas conforme a ley”. Si bien es cierto que con este artículo constitucional se destierra la denominación de “municipalidad delegada” así como la de “municipalidad de centro poblado menor”, cierto también es, que estas comunas pierden la categoría de “órgano de gobierno local”, dejándolas sumidas dentro de una precariedad jurídica-institucional a expensas del trato antojadizo de las municipalidades provinciales y

distritales. Sin embargo, surge, poco después, una situación legal de la pocos se percatan y que jugaría, y juega hasta hoy, un papel importante en el decurso sinuoso e impreciso de estas instituciones municipales que seguirían bregando por lograr empoderarse, pero que, repito, por falta de una acertada estrategia y correcto asesoramiento, siguen siendo postergadas sus aspiraciones de consolidarse como una tercera instancia dentro del tercer nivel de gobierno. Más adelante, cuando analicemos la ley 27972 (LOM) trataremos sobre este punto.

El 20 JUL 2002 se publica la ley 27783 Bases de la Descentralización (nacionales, 2002), norma que sienta las bases del proceso de descentralización. En ella queda claramente establecido que en las organizaciones territoriales en que se organiza el Estado se ejerce el gobierno en sus tres niveles, siendo en este último donde se considera que el gobierno también se ejerce en los centros poblados debidamente delimitados por ley /artículo 7). En la misma norma (nacionales, 2002), se sentencia que las Municipalidades de Centros Poblados se rigen por la LOM que fija los parámetros para su creación, competencias, funciones, elección de sus autoridades y rentas a percibir y recursos receptados mensualmente por parte de las municipalidades provinciales y distritales (artículo 48).

En (Lima, 2003), promulgada el 27 mayo 2003, el Art. 3 prescribe que en el Perú existen tres tipos de municipalidades: provincial, distrital y de centro poblado, cuya jurisdicción es determinada por el respectivo concejo provincial. La presente norma guarda estrecha y concordada relación con la ley 27783 (nacionales, 2002) en sus artículo 7.1 y 48, las mismas que a su vez son el desarrollo de lo que dispone el artículo 188 de la Constitución Política del Perú (Perú, 1993) Por lo que, como consecuencia lógico-razonable, el proceso de descentralización en el Perú se convierte en *política de Estado* en donde los centros poblados se convierten en piezas territoriales base y vitales para que se consolide dicho proceso y alcanzar los objetivos que claramente persigue (<https://www.acuerdonacional.pe>, 2014) , como son las políticas 8, 10 y 11, entre otras.

En (Lima, 2003) se establecieron normas muy favorables para las MCP como que se regían por el articulado de la misma y sometidas, también, a control por parte de la Contraloría General de la República y sus autoridades fueron considerados funcionarios públicos y sometidos, por tanto, a las normas estatales pertinentes. Por ejemplo, si un profesor nombrado era elegido alcalde de una MCP, obtenía y su puesto era reservado mientras dure su mandato como burgomaestre. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) les extendía autorización para que los presupuestos que les otorgaban las comunas provinciales o distritales les fueran depositadas en cuenta bancaria.

Producto de las luchas de los alcaldes de las MCP, agrupadas en su organización gremial AMUCEP, el 24 de diciembre del 2004 se publica la ley 28440 que establece las reglas y procedimiento para desarrollar el proceso de elección de las autoridades de estas comunas, convocada por el alcalde de las municipalidades provinciales. No intervienen en el mismo, el JNE ni LA ONPE, pero sí podrían apoyar siempre y cuando lo solicite la autoridad edil convocante. El candidato electo alcalde era proclamado por el alcalde provincial y se comunicada al Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI, para su registro correspondiente. Lo importante de esta norma era que no se podía exigir ningún otro requisito que no esté dentro de los alcances de la ley de elecciones municipales, 26864. Luego, el 09 de enero del 2005 se publica la ley 28458, que estableció plazo para que todas las MCP se adecúen a lo dispuesto a la ley 27972: muy pocas cumplieron con esta disposición. Como resumen o conclusión del análisis de esta etapa, la ley 27972 convierte a las MCP en un tipo de municipalidad dentro del tercer nivel de gobierno regida, al igual que las provinciales y distritales, por la LOM 27972, con sus funciones debidamente conferidas a través de una ordenanza provincial, concordante con la Constitución Política y la ley 27783 Bases de la Descentralización; pero, en contrario, la ley orgánica que las rige colisiona con el artículo 194 de la Constitución Política de 1993, modificada por ley 27680, como se mencionó párrafos arriba.

Tercera etapa, desde 2005 al 2021. El 24 de abril de 2019 se publica la ley 30937, la cual fue una norma muy lesiva para la institucionalidad de los municipios de los

centros poblados así como la figura del alcalde y sus regidores y para la población misma, ya que, nuevamente, jugaban con sus expectativas y veían sus derechos fundamentales, vulnerados: discriminados y sin igualdad de oportunidades, porque el Estado a través del Congreso no les daba la herramienta de desarrollo al igual que a las demás circunscripciones, en donde el dinero público les llegaba a manos llenas, malgastando el mismo; del goce a la autodeterminación individual y colectiva de elegir libremente a las personas que, democráticamente, decidan y, a no gozar del bienestar social de parte del Estado, etc. Esta norma les arrebató la autonomía y los coloca en manos de la comuna provincial, la que decidirá cómo administrarse y funcionar (artículo 132). El artículo 131 de dicha ley fija una dieta para el alcalde, quitándole la facultad de ganar una remuneración conforme a la ley 27972 ya que el artículo 3 de esta última norma tipifica y establece que las MCP son un tipo de municipalidad y, por tanto, se rige por la mencionada ley orgánica. Se les somete, nuevamente, a la incertidumbre de no saber qué entidad, provincial o distrital, será la que provea de los presupuestos requeridos para el cumplimiento de sus funciones (artículo 133). También, coarta la capacidad que pueda tener una autoridad de MCP ya que está prohibida de realizar gestiones a favor de su comunidad, además de otras limitaciones (artículo 135). Pero, lo más grave y pernicioso de la ley 30937 es que las somete al plazo de dos años para que se adecúen a la 27972, caso contrario, serán desactivadas o, en el mejor de los casos, convertidas en agencias municipales.

El 28 de noviembre del 2020 se publica la ley 31079, la misma que intenta subsanar las deficiencias de la anterior, como la de derogar la disposición complementaria transitoria UNICA, que intentó desactivarlas y/o convertirlas en agencias municipales. Sin embargo, dos son los logros obtenidos a través de esta ley: primero, que en su artículo 128 establece que (...) son órganos de gobierno local (...) y se rigen por las disposiciones de la presente ley (...); y, segundo, que el segundo párrafo del artículo 130 establece que el proceso para elegir a las autoridades de los centros poblados se rige por la ley 28440, es decir, en fecha única a nivel nacional, el primer domingo del mes siguiente a la fecha de elección de alcaldes”. Siendo cierto que la ley 31079 establece que las MCP son órganos de gobierno local, concordante con el artículo 3ro. de la 27972, no deja de ser

cierto, también, que colisiona con el artículo 194 de la Carta Magna. Sin embargo, la parte negativa es en cuanto a los artículos 131 y 132, los mismos que deben reformarse estableciendo la remuneración del alcalde y la dieta de los regidores del concejo municipal de las MCP (conforme estaba normado en la 27972 primigenia), y, respetando la autonomía y libertad de acción funcional de sus autoridades (sin que la autoridad provincial los regule), claro está, siempre con apego a las normas que rigen en la administración pública. Es aquí, en este espacio de colisión normativa con prevalencia de la Constitución, en donde las actuales autoridades de las MCP tienen que esforzarse y gestionar la modificación del mencionado artículo constitucional para gozar de plena autonomía política, económica y administrativa que les fue arrebatada con la reforma constitucional a través de la ley 27680.

Remitiéndonos al derecho comparado, recurrimos al Estado de donde el Perú ha heredado mucho de lo que ahora es la cultura peruana en muchos espacios: España. Vemos en ella cómo se desenvuelven los municipios. Encontramos que en (Albet i Mas (2019) Geopolítica(s) "El mapa municipal en España: estructura, 2019), hace referencia a la afirmación de Tocqueville *"Son los hombres los que hacen las monarquías y las repúblicas, pero el municipio parece venir de Dios"* para, aseverar que son los municipios las entidades públicas más cercanas a la gente y el espacio donde, individual y colectivamente, asisten para participar del gobierno local de tal manera que se sienta parte de las decisiones que en ella se toman para gozar de un ambiente de bienestar social, en donde se germine, desarrolle y ejecute los actos que satisfagan sus necesidades elementales de convivencia humana.

Siempre, según Albet i Mas (2019), en España existen más de 8,110 municipalidades, de las que 4,979 tienen de entre 100 a 1000 habitantes. Nótese que son municipios que contarían con, aproximadamente, de 50 hasta 200 viviendas, considerando que por familia se cuenta 5 integrantes, mientras que, en el Perú, para la creación de una municipalidad de centro poblado se exige, como mínimo, 1000 ciudadanos, lo que significa que debería haber, aproximadamente, 350 viviendas considerando a 3 ciudadanos (mayores de 18 años) por

casa/habitación. Considerando que por cada hogar haya de entre 2 o 3 niños/adolescentes, para cada centro poblado se estaría exigiendo que cuenten con una población de 1,925 habitantes para que pueda convertirse en Municipalidad de Centro Poblado, cantidad que dista mucho de la que, mínimamente, tienen las comunas en España, en donde los municipios están reconocidos como la unidad básica de su organización territorial.

En cuanto a la cantidad de población existente en los pequeños municipios españoles (léase Municipios de Centros Poblados, en Perú) se puede observar que estos (tipo B, C, D y parte de E) concentran a, aproximadamente, 5,902 comunas, que representa un 72.65 % del total; mientras, en nuestro país, las 2,792 municipalidades de centros poblados representan el 59.84%, porcentaje que podría disminuir ostensiblemente si se mantiene la errada y retrógrada idea que “estas comunas deberían desaparecer ya que significa una atomización del país”, tal como lo dijera en varias ocasiones, el ex jefe de la ONPE, don Fernando Tuesta Soldevilla, entre otros “expertos” consultados.

En el estudio recogido por (Albet i Mas (2019) Geopolítica(s) "El mapa municipal en España: estructura, 2019) según el Registro de entidades locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se aprecia que, desde 1842, de 9,268 municipios se contrajo a 8,124. Asimismo, hasta el año 2018, España contó con 4,979 comunas con hasta 1000 habitantes (1,319 con hasta 100 personas).

(Mónica Silvana, 1999), en su libro “Municipios Argentinos: Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local, 2da. Edición, 1999, pág. 12, señala y enfatiza la importancia que tienen los municipios, definiéndola como un institución política-administrativa-territorial con plena capacidad y autonomía económica que le permita satisfacer las necesidades de la comunidad como base para su formación, organizada independientemente del Estado.

Vemos pues en el Estado argentino una gama de municipalidades que tiene como base a las que cuentan con una población mínima de 500 habitantes, aproximadamente 100 a 120 viviendas considerando a 5 personas en cada una, como veremos más adelante. Que, el concepto y visión de municipio es la de una

institución con independencia y con recursos económicos que les permiten ejercer sus funciones para satisfacer sus necesidades básicas y de convivencia.

Daniel Cravacuore, en su ensayo “Los Municipios Argentinos (1990-2005)” (Cravacuore, 2007) señala que en Argentina cada provincia cuenta con su propia Constitución y en ella regula las funciones de los 2,252 gobiernos locales (1.151 son municipios y 1.101 son gobiernos locales sin jerarquía municipal). Lo resaltante es que, al igual que en Perú, existen gobiernos locales con poblaciones menores a 1000 habitantes y que éstas representan el 38.3% del total.

En cuanto a la jurisprudencia nacional, el Tribunal Constitucional ha emitido una nutrida cantidad de fallos en donde son actores las Municipalidades de Centros Poblados, quedando claro que estas comunas “tienen rango constitucional” pero sujetas a la ley que las regula (Ley 27972). Así, en el EXP. N.º 00020-2018-PUTC Caso de la Ordenanza que crea el Centro Poblado del Valle Nazarátegu, distrito Puerto Bermúdez, región de Pasco, y en el EXP: N.º 0018-2018-PI/TC, el magistrado Ernesto Blume Fortini (Fortini, 2019) señaló que, conforme a la Constitución de 1993, el Perú se encuentra inmerso dentro de un proceso de descentralización que permita desarrollar el país y que todos sus habitantes alcancen un óptimo estado de bienestar, satisfaciendo sus necesidades básicas y fundamentales teniendo en cuenta que lo fundamental de todo ser humano es su dignidad; y que en dicho proceso, las municipalidades juegan un papel de expresión pura de la descentralización, con plena autonomía política, económica y administrativa; que dicho “proceso de descentralización es permanente” (...) “descentralizada y desconcentrada” y que “las municipalidades provinciales, distritales y las delegadas conforme a ley, son órganos de gobierno local (...)” (Fundamento 2, séptimo párrafo, de su voto singular).

En la SENTENCIA del 25 de julio de 2007, recaída en el Expediente 0008-2006-PI/TC, el Tribunal Constitucional en su fundamento 6, definió a las municipalidades como las entidades que ejercen competencia dentro de la jurisdicción asignada, considerando dentro de ellas a las de centros poblados (las llaman “delegadas

En el EXP. N.º 0001-2003-CC/TC, el Tribunal Constitucional sentencia declarando INFUNDADA la demanda de la municipalidad distrital de Masma contra la municipalidad provincial de Jauja, por conflicto de competencias, al considerar que esta última comuna se ha arrogado indebidamente de una atribución que no le corresponde, al disponer que la Municipalidad de Centro Poblado Menor de Uchubamba cobre el impuesto predial a la empresa EDEGEL S.A.A. ubicada en la jurisdicción del distrito de Masma.

EXP. N.º 928-99-AA/TC, PUNO, EDUARDO CRUZ APAZA Y OTROS: el Tribunal Constitucional, con fecha 17 DIC 1999, sentencia REVOCANDO en parte una Resolución de la Sala Civil de Puno que confirmó la resolución en primera instancia, que declaró fundada la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa ante la demanda presentada por grupo de pobladores del Centro Poblado Menor Alto Puno (Puno) por recorte de mandato de su alcalde y regidores.

En la STC del 24 julio 2018 recaída en el Exp. 00015-2014-PI/TC ANCASH, (Caso Centro Poblado de Tzactza Ciudadanos c Municipalidad Provincial de Huaylas, 2014), la magistrada Pdta. del Tribunal Constitucional, Marianella Ledesma Narvaez, en su voto singular, señaló y destacó la importancia de las MCP en la prestación de servicios en su comunidad por lo que es imperativo considerar o iniciar un debate público nacional analizar su funcionamiento. Inicia su fundamentación ubicando a las MCP en el texto constitucional, artículos 189 y 194 (F 1), precisando en su importancia ya que son las entidades de gobierno más cercanas a la población y en donde encontrarían sus pobladores la real representatividad ante los diferentes niveles gubernamentales (F 2); señalando seguidamente las informalidades que rodean a estas comunas en cuanto a su creación (idealidad de las normas vs realidad de las poblaciones) (F 3) detalla las conclusiones a que llega la Defensoría del Pueblo a través de su Informe Defensorial Nro. 13, siendo la más importante, a nuestro criterio, el de enfatizar sobre la falta o escasa presencia del Estado en las zonas rurales más alejadas del país (F-7). No menos importante es su posición en cuanto a la poca

importancia que el Estado ha dado a la efectivización de los derechos fundamentales de las personas de las zonas rurales (F-12).

Asimismo, el magistrado Eloy Espinoza-Saldaña Barrera (Ciudadanos Municipalidad provincial de Huaylas ANCASH, 2014) en la misma sentencia (Exp. N^o 00015-2014-PI/TC sentencia que la descentralización en el Perú, en toda su historia, ha sido manipulada por sectores con intereses propios, y que continua tratándose con imprecisiones que dan como resultado problemas no resueltos, siendo estos, insoslayables (f 1, pág. 19). Para dicho magistrado, la descentralización territorial “es una forma de comprender cómo se distribuye el Estado”, lo que implica la transferencia (no delegación) de competencias que pasan del centro de ejecución político a las entidades sub nacionales, como los gobiernos locales, además de los regionales y que, específicamente, “son los municipios los ejes de desarrollo con plena autonomía y espacios propios de participación y decisión política”. Enfatiza que la descentralización territorial, aun dentro de un Estado unitario, se presenta como una necesidad de impostergable atención y materialización (f. 6, 7 y 8. Pág. 20). Concluye don Eloy Saldaña que, al margen de la imposibilidad de defender la constitucionalidad de la creación de la municipalidad de centro poblado de Tzactza, es preciso dejar en claro que a futuro deban adoptarse las medidas necesarias para atender a las poblaciones de estas pequeñas comunas que, “legítimamente, y en atención al marco legal y constitucional, se requiera” (F 11, pág. 21).

Gustavo Gutiérrez Ticse, (Ticse, 2020), respecto al artículo 188 de la Constitución Política de 1993 señala que en dicho artículo se afianza el carácter de “obligatorio del proceso de descentralización, en atención a la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos nacionales”, es decir, dicho proceso, como política de Estado, es irreversible, y debe ejecutarse para el desarrollo integral y armónico de la población del Perú, logrando que la modernidad llegue a los lugares rurales más alejados de las ciudades o pueblos capitales de distritos o provincias, vale decir, a todos los centros poblados del país. Ticse, 2020 admiró lo que Darío Herrera Paulsen (Darío, 1987) en su libro Manual de Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, página 248, dice que la descentralización como tal

“consiste en el reconocimiento de esta autonomía a ciertas circunstancias administrativas del Estado o colectividad territoriales para que se administren ellas mismas dentro del marco señalado por las leyes cuya aplicación se les encarga (...)”

Llama la atención que Ticse, 2020 no mencione a las MCP al analizar el artículo 194 de la CPo, refiriéndose tan solo a las regiones y a las municipalidades distritales y provinciales. Sin embargo menciona al profesor universitario Zas Friz Burga, Johnny (Zas Friz Burga, 1999) refiriéndose a que el Estado unitario descentralizado se estructura sobre la organización napoleónica del poder, y que implica “la generalización y uniformidad del régimen municipal; **creación de un municipio por cada núcleo de población, incluso menor**; carácter electivo de las administraciones locales; (...)” (Barineza, 2019)

Finalmente, es preciso e imperativo preguntarnos, ¿estas ambigüedades, colisiones, contradicciones e imprecisiones jurídico-legales en que tanto el Congreso como el Ejecutivo Nacional, en estos 38 últimos años, han sometido a las MCP en incertidumbre y resignación, violan/vulneran derechos fundamentales y constitucionales de los pobladores de dichos centros poblados? La respuesta es, obviamente, un categórico SÍ. El artículo 43 de nuestra Constitución Política establece que “(...) El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado (...)”, el mismo que va en armonía con el artículo 44 que establece “Son deberes primordiales del Estado: (...) garantizar la plena vigencia de los derechos humanos (...) y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (...)”.

El centralismo practicado por el Estado data de varios siglos y es histórico y se practica a través de dotación de todos los recursos dinerarios y logísticos a las grandes ciudades (capital del Perú y de provincias y distritos), sea por desidia, egoísmo o intereses políticos subalternos, trajo como consecuencia que los pequeños pueblos (ahora MCP) vean postergados sus anhelos de compartir el desarrollo y bienestar, tanto individual como colectivo. Directa e indirectamente, estos centros poblados sufrieron discriminación y marginación viendo vulnerados sus derechos a la vida misma, educación, salud, justicia, tecnología. Se les privó

del goce del estado de bienestar afectándoseles, casi de por vida, la esencia y fundamento de sí mismos: la dignidad humana. Fue, justamente, la actitud no propia de humanos practicada por las autoridades de muchos gobiernos, la que los postergó y frustró sus expectativas de desarrollo. Creemos que el factor humano ha jugado un papel negativo-importante para las MCP no hayan podido consolidarse como entidades municipales con autonomía política, económica y administrativa: el tránsito por el Congreso de múltiples y diferentes parlamentarios, quienes, por su desconocimiento normativo e intereses particulares y partidarios, no supieron elaborar las leyes definitivas que saquen a estas comunas de la informalidad, precariedad e incertidumbre jurídico-legal y constitucional.

III. METODOLOGÍA

3.1. Tipo y diseño de investigación

Para realizar la presente investigación, se ha utilizado el enfoque cualitativo, por cuanto lo que se pretendió analizar es el contexto natural de lo que realmente aconteció, partiendo del punto o momento mismo en que se promulgo la primera norma que origina la creación de la institución protagonista del problema (Municipalidades de Centros Poblados) que se va a analizar e investigar. A partir de ese punto se empieza a recolectar la información necesaria, toda vez que es el campo propio donde se origina el problema, con consecuencia en un determinado ámbito social.

(Isaac Enrique, 2019) sostiene que en el enfoque cualitativo se recolectan datos para después elaborar preguntas que nos conllevan a la investigación, en cuyo proceso de interpretación se prueba o no hipótesis. Este enfoque se distingue del cuantitativo porque es dinámico y comprende un fenómeno social complejo; el caso es que las variables no se miden sino se comprenden, se entienden.

En esa misma línea, lo trabajado (entiéndase, investigación) se basó en la fundamentación de la teoría, o, teoría fundamentada, ya que esta metodología permite al investigador crear conceptualizaciones, teorías novedosas, partiendo del análisis de las fuentes y la compilación de datos e información importante para la investigación. La teoría fundamentada consiste en la geeración de la teoría en razón del análisis de información que surge y recaba de forma estructurada a través de un proceso de investigación establecido y aplicado directamente en el ámbito que se materializa el fenómeno estudiado

En cuanto al tipo de investigación, fue el básico el desarrollado en la presente investigación por cuanto se indagó el proceso normativo desde el momento inicial de creación de las municipalidades de centros poblados y su decurso a través de, tanto la historia legislativa como el desenvolvimiento de dichas comunas en su intento de emergencia dentro del escenario político-social así como la participación de la sociedad en su búsqueda de ser considerados parte activa del Estado y poder alcanzar ser partícipe del estado de bienestar, al igual que los

pueblos con mayor población y/o ciudades con alta densidad demográfica. Se suma a ello la práctica de la investigación descriptiva, ya que, al decurso normativo e interpretativo arriba expuesto, se buscó analizar el contenido de los textos normativos, empezando con la Constitución Política del Perú y el desarrollo de las demás (leyes) que conforman el bloque de constitucionalidad, para encontrar el punto de relación entre ellas de tal manera que se encuentre el espacio jurídico en donde las Municipalidades de Centros Poblados puedan encajar para reclamar, previa demostración en el espacio y tiempo, al Estado, su posicionamiento y empoderamiento dentro de su estructura político-administrativa en cuanto al tercer nivel de gobierno. Además, se pretende con la investigación tipo básica, demostrar a través de la aplicación de los principios jurídicos, entre ellos el de la lógico-razonabilidad, que las MCP guardan una especial importancia para la ejecución de la política de descentralización, ya que va a permitir que los habitantes de dichos pueblos vean satisfechas sus expectativas de ser parte de su autogobierno y alcanzar su propio bienestar a través del respeto a su dignidad, a la que tienen derecho como parte fundamental de los derechos humanos.

3.2. Categorías, sub categorías y matriz d categorización

Figura 1: Categorización

CATEGORIZACIÓN Precariedad e inestabilidad jurídico-político de las municipalidades de centros poblados. Análisis crítico del Capítulo XIV de la Constitución	
Categoría 1 Precariedad e inestabilidad jurídica	Categoría 2 Descentralización y Derechos Humanos
Sub categoría 1 Informalidad e idealismo normativo	Sub categoría 1 Descentralización (carencia de presencia del Estado)
Sub categoría 2 Incongruencia y colisión normativa	Sub categoría 2 Vulneración de derechos humanos

3.3. Escenario de estudio

Cuando hablamos del escenario de estudio nos referimos al espacio, área o territorio en donde estuvo dirigida el estudio materia de investigación, ingresando a los sub espacios donde se encuentran los protagonistas (fenómeno planteado) en quienes recayeron los resultados de la implementación de las conclusiones de la investigación.

En este sentido, es en todo el territorio del Perú en donde se encuentran diseminadas las Municipalidades de Centros Poblados, especialmente en las zonas rurales, instituciones municipales afectadas por la imprecisión y ambigüedad de las normas legales, que fueron materia de análisis a través del desarrollo interpretativo de las mismas, habiéndose aplicado los principios rectores del Derecho, así como la doctrina y jurisprudencia constitucional.

3.4. Participantes

El problema estudiado e investigado se nutrió con la entrevista realizada a un selecto grupo de profesionales abogados especialistas, quienes con sus opiniones reforzaron la posición del investigador, las mismas que reforzaron el análisis de las normas legales y constitucionales que comprometen a las municipalidades de centros poblados, que resultaron clave para el entendimiento y comprensión de la problemática tratada. La importancia en cuanto a la caracterización de los sujetos participantes, radica en el hecho de determinar quiénes y cuáles deben ser las características que deberán ostentar los mismos.

Tabla 1: Caracterización de sujetos

Nro.	Nombres y apellidos	Cargo	Experiencia
01	Edward, Villa López	Abogado	18 años
02	Jimmy Alfredo, Junco Zorrilla	Abogado	17 años

03	Aurelio Rodolfo, Turpo Castillo	Abogado	11 años
04	Roberto, Urbina Juárez	Abogado	22 años
05	Jesús, Aníbal, Coila Ale	Abogado	07 años
06	Jesús, Atahuasi Chaparro	Doctor	25 años
07	Fredy Bernedo Quispe	Abogado	10 años
08	Fabiola Rojas Caypa	Abogada	10 años
09	Henry Mariano, Portugal Pérez	Abogado	27 años
10	Humberto, Ticona Villegas	Abogado	21 años

3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

a. Entrevistas. Siendo que, según Behar (2008, p. 55) señala que la entrevista “Es una manera determinada de relación social que tiene como fin recabar datos para un estudio a través de la formulación de preguntas a personas idóneas para brindar información relevante al fenómeno estudiado”), en la presente tesis se realizarán preguntas abiertas a 10 profesionales especialistas en materia laboral y constitucional que guardan relación al estudio, a los efectos de que estos puedan esbozar sin limitación sus posturas sobre las interrogantes planteadas por el investigador.

b. Análisis de fuentes documentales: se estudia y analiza las diversas fuentes documentales como informes de entidades públicas, ensayos tanto nacionales como internacionales, que ayudaron a sostener la tesis esbozada.

c. Análisis normativo: esta técnica fue la más utilizada por cuanto se trató de determinar si las MCP podían contar con herramienta constitucional que les permitiera ser consideradas entidades de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa, al mismo tiempo de modificar las actuales leyes orgánicas y que se encuentren en concordancia con la norma constitucional modificada a favor de las municipalidades de centro poblado. Por lo que se analizaron las diversas leyes promulgadas, así como sus modificatorias.

Tabla 2: Validación de instrumentos

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTOS (Guía de entrevistas)		
Datos generales	Experto	Porcentaje
Laos Jaramillo, Enrique Jordán	Doctor en Derecho	85%
La Torre Guerrero, Ángel Fernando	Mgtr. Derecho	90%
Vilela Apón, Rolando Javier	Mgtr. Derecho	95%
PROMEDIO:		90%

3.6. Procedimiento

En el presente estudio, el análisis crítico jurídico-legal y constitucional se realizó a través de etapas, siendo la primera comprendida desde 1979 a 1993, estando vigente la ley 23853, en donde aparecieron las primeras municipalidades de centro poblado, en el año 1984. Luego, desde 1993 hasta 2005, donde se da una serie de normas a favor de las MCP, producto de las gestiones (entiéndase, luchas) de los directivos de dichas comunas ante el Congreso. Finalmente, una tercera etapa desde el 2005 hasta el 2021, en donde se producen algunos logros, pero, al mismo tiempo, cierto debilitamiento institucional de dichas MCP.

3.7. Rigor científico

Siendo que el Derecho es una ciencia y la creación/dación de normas legales se sustenta en el desenvolvimiento de las personas en sus diferentes comunidades, éstas mismas cuentan ya con el rigor científico aplicado y que dan lugar a otras, materializando así, la evolución de la especie humana, traducida en el hecho de búsqueda de nuevos conocimientos que permiten transitar por el camino de

perfección tanto individual (personal) como colectiva (sociedad). Precisamente, en el presente trabajo de análisis crítico, se ha aplicado las técnicas que exige el rigor científico para poder lograr una conclusión o conclusiones que permitan al cuerpo orgánico de las municipalidades de centro poblado, consolidarse como entidades de gobierno local con autonomía económica, política y administrativa.

3.8. Método de análisis de datos

A través del método cualitativo-descriptivo, se analizó la evolución o el curso de las municipalidades de centro poblado desde que se promulgó la ley (LOM) que permitió su creación y su relación con las normas constitucionales dentro del contexto del Acuerdo Nacional y del proceso de descentralización en que se encuentra sumido el Estado; finalizando con las promulgadas en este último lustro, aplicando una interpretación taxativa de toda la normatividad así como la interpretación constitucional (sustentada en la jurisprudencia) y argumentación jurídica. Asimismo, se analizó, a través el Derecho comparado, la evolución de los municipios en otros países.

3.9. Aspectos éticos

Los parámetros respecto de la ética y el apego a los valores de veracidad y principios de justicia, con pleno respeto de la propiedad intelectual, entendiéndose y aplicado a los profesionales de cuyas publicaciones se ha recogido la información pertinente y de quienes han participado en la presente investigación como a quienes les pueda servir en su contenido, es el marco dentro del cual se ha realizado la presente investigación en cuanto a la recolección de información, su tratamiento y análisis, la conceptualización, delimitación de categorías y subcategorías, como la utilización de fuentes teóricas y antecedentes.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Encontrándome ya en esta parte, procederé a realizar la descripción de los obtenidos a través de la recolección de datos del instrumento, que en este caso fue la entrevista; la cual fue aplicada a abogados especialistas con amplia experiencia en el campo del Derecho, sobre todo en el Derecho Constitucional. Es preciso señalar que la guía de la entrevista que se utilizó, ha estado compuesta por los objetivos plasmados en la presente tesis; la cual, cuenta con aspectos fundamentales para poder explicar las interrogantes principales de esta investigación.

A través del objetivo general, se buscó describir el estado de precariedad e inestabilidad jurídica por la que atraviesan las municipalidades de centro poblado del Perú, analizando todo el capítulo XIV de la Constitución Política, así como sus antecedentes histórico-sociales desde la Carta Magna de 1933 hasta la actual reformada, el desarrollo de las pertinentes leyes y pasando por el Acuerdo Nacional, hasta la actualidad. Cabe resaltar que la investigación realizada es una casi sui géneris al no existir bibliografía resaltante y concordante, que trate el marco jurídico-legal y constitucional en el que se desenvuelven las municipalidades de centro poblado, situación desventajosa para estas comunas que, pese a que aun habiendo transcurrido 38 años de su creación en el Perú, éstas no se encuentran consolidadas como entidades municipales con rango de órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa como sí la tienen las municipalidades provinciales y distritales.

Ante ese fáctico escenario, y habiéndose hecho conocer del contenido y objetivo de la investigación a los participantes, se les planteó las siguientes preguntas:

1. ¿Qué opinión le merecen las municipalidades de centros poblados?

El abogado **Edward Villa López**, al igual que sus colegas **Humberto Ticona Villegas**, **Jesús Atahuasi Chaparro** y **Fabiola Rojas Caypa**, señalaron que muy poco se conoce de este tipo de municipalidades; sin embargo, están en condiciones de afirmar que, junto a las municipalidades provinciales y distritales, forman parte de las entidades municipales consagradas en la LOM 27972,

artículo 3. **Los abogados Jesús Coila Ale, Jimmy Junco Zorrilla, Fredy Bernedo Quispe** coincidieron en señalar que dependen de la municipalidad provincial que las creó, ya que ésta es la entidad que les delega sus competencias y proporciona los presupuestos necesarios para brindar los servicios delegados. Pero son los abogados **Rodolfo Turpo, Roberto Urbina Juárez y Henry Portugal Pérez** quienes manifestaron que las municipalidades de centros poblados son entidades municipales reconocidas por la Constitución Política pero regidas por la ley orgánica de municipalidades 27972.

2. **En su opinión ¿considera Ud. que es importante la consolidación institucional de las municipalidades de centros poblados en el Perú? ¿Por qué?** Respecto a esta pregunta, los abogados **Rodolfo Turpo Castillo (2022), Henry Portugal Pérez (2022), Humberto Ticona Villegas (2022) y Edward Villa López (2022)** coincidieron en manifestar categóricamente, que las municipalidades de centros poblados en el Perú deben consolidarse como entidades municipales que representen a los pequeños pueblos alejados de las capitales distritales o provinciales, porque hasta esos alejados lugares el Estado llega muy escasamente o en casi nada, viendo relegados sus aspiraciones de ver satisfechas sus necesidades básicas y disfrutar del desarrollo como en las ciudades. Los abogados **Jimmy Junco Zorrilla (2022), Jesús Atahuasi Chaparro (2022) y Fredy Bernedo Quispe (2022)**, respondieron que muy poco difundido está el tema de las comunas de centros poblados y que contar con más de dos mil municipalidades más. Se estaría incrementando la burocracia en el país: sin embargo, debería regularse mejor su funcionamiento para no entrar en conflicto con las municipalidades distritales y provinciales. Al manifestarles, el suscrito, que en otros países existen municipalidades pequeñas cuyas poblaciones oscilan entre 100 y 100 habitantes y que sus gobiernos le dan la categoría de “gobierno local”, dichos abogados dijeron que “quizá su realidad cultural sea diferente a la peruana” o “que sus sistemas de gobernabilidad sean más efectivos”, pero que, en todo caso, debería debatirse y estudiar mejor y más ampliamente. Por su parte los abogados **Jesús Coila Ale (2022), Roberto Urbina Juárez (2022), Fabiola Rojas Caypa (2022)** refirieron que es importante que dichas municipalidades se consoliden como tales y que se conviertan en las

instituciones que representen a sus pobladores, ya que el Estado no llega a estas localidades alejadas.

3. ¿Considera Ud. que el proceso de descentralización en el Perú, como política de Estado, se ha desarrollado eficazmente? ¿Por qué? Los abogados consultados **Jimmy Junco Zorrilla (2020)**, **Henry Portugal Pérez (2022)**, **Fabiola Rojas Caypa (2022)**, **Roberto Urbina Juárez (2022)**, **Humberto Ticona Villegas (2022)**, coincidieron en manifestar que el proceso de descentralización en el Perú se ha estancado y, por lo tanto, no ha funcionado y que hasta la fecha sigue predominando el centralismo; que la causa, quizá, sea el hecho de que el Perú es un país en donde impera el caudillismo, mal que aún se arrastra desde la época de la conquista. Los abogados **Edward Villa López (2022)**, **Jesús Coila Ale (2022)**, **Jesús Atahuasi Chaparro (2022)**, **Fredy Bernedo (2022)**, señalaron que la descentralización no conviene a la clase política porque “quieren manejar a su antojo los recursos del Estado”; que hubo intentos de formar macro regiones en el sur, como la región José Carlos Mariátegui en los 80s, para luego desaparecer por problemas, precisamente, de liderazgo (caudillismo).

4. ¿Cuál considera Ud. que es el principal escollo para que no se implemente el proceso de descentralización en el Perú? ¿Por qué?

Los abogados **Jesús Coila Ale (2022)**, **Fabiola Rojas Caypa (2022)**, **Edward Villa López (2022)** y **Rodolfo Turpo Castillo (2022)**, respondieron que se debe a la falta de convicción política de los aspirantes al gobierno ya que provienen de organizaciones políticas denominadas “cascaón” ya que dichas entidades son creadas y utilizadas solo para cuando se convocan a los procesos electorales. Don **Humberto Ticona Villegas (2022)**, **Roberto Urbina Juárez (2022)** señalaron que los mandatarios tienen poco interés en trabajar por un desarrollo estable y duradero y que carecen de una “visión de estadista”, que generalmente ven sus intereses personales y/o grupal-partidario; los abogados **Jimmy Junco Zorrilla (2022)**, **Henry Portugal Pérez (2022)**, **Jesús Atahuasi Chaparro (2022)** y **Fredy Bernedo Quispe (2022)** manifestaron que desde la época del ex presidente Alberto Fujimori Fujimori, empezó la decadencia de los partidos

políticos y el incremento de la corrupción en el Perú y que la falta de principios democráticos, doctrina y filosofía fueron las causas para que, quienes gobiernan el Perú, carezcan de una visionariedad de largo alcance y, por tanto, no quieran consolidar al país como una república fuerte y respetada.

5. En su opinión, ¿considera Ud. que las municipalidades de centros poblados podrían convertirse en las células básicas de la descentralización territorial en el Perú? ¿Por qué?

Ante esta pregunta, los abogados **Fabiola Rojas Caypa (2022)**, **Henry Portugal Pérez (2022)**, **Rodolfo Turpo Castillo (2022)**, **Edward Villa López (2022)** y **Humberto Ticona Villegas (2022)** coincidieron en manifestar que sí, pero siempre y cuando se les otorgue la categoría de órgano de gobierno local en la Constitución Política, ya que de esta manera gozarían de autonomía política, económica y administrativa y, ya con esas herramientas, debido a su prolongada postergación de ser partícipes del desarrollo del país, propugnarían porque no haya jamás más postergación y marginación de los pueblos. Los letrados **Jesús Coila Ale (2022)**, **Fredy Bernedo Quispe (2022)** y **Jimmy Juco Zorrilla (2022)**, fueron algo escépticos pues dijeron que era bastante difícil debido a la poca o escasa preparación profesional de sus habitantes; mientras que don **Jesús Atahuasi Chaparro (2022)** y **Roberto Urbina Juárez (2022)** fueron casi de igual opinión que sus antecesores inmediatos, pero con la diferencia de que se apertura y publicite masivamente el debate.

6. ¿Cómo calificará Ud. la situación jurídico-legal y constitucional de las municipalidades de centros poblados en el Perú? ¿Por qué?

En cuanto a la presente pregunta, todos coincidieron en el calificativo de “complicado”, pero con algunos matices de diferencia. Por ejemplo, los abogados **Fredy Bernedo Quispe (2022)**, **Jesús Atahuasi Chaparro (2022)** y **Jimmy Junco Zorrilla (2022)** mencionaron, además de complicado, que era de muy difícil situación ya que no existe uniformidad de criterio y que han retrocedido en cuanto a la institucionalidad de las municipalidades de centros poblados pues los hace dependientes de lo que disponga la municipalidad provincial para su

funcionamiento administrativo, a pesar que en la ley 31079 las califica como “órganos de gobierno local” y que “son regidas por las disposiciones de la presente ley”, entendiéndose que dicha ley es la LOM 27972; los abogados **Edward Villa López (2022)**, **Rodolfo Turpo Castillo (2022)**, **Humberto Ticona Villegas (2022)** y **Jesús Coila Ale (2022)** señalaron que las MCP tienen mucha inestabilidad jurídica, sobre todo, contradicción normativa, ya que por un lado la ley 27972 las considera como un tipo de municipalidad y como órganos de gobierno local, ésta se opone a lo que prescribe el artículo 194 de la Constitución Política; los letrados **Fabiola Rojas Caypa (2022)**, **Roberto Urbina Juárez (2022)** y **Henry Portugal Pérez (2022)** manifestaron que la situación de las MCP es muy inestable, precaria y contradictoria ya que entre lo que dispone la ley 27972 y lo que establece la Constitución Política, ante las entidades del Estado es esta última la que prevalece: que dicha situación se debe al desconocimiento real, de la existencia de estas comunas, por parte de la ciudadanía y de los congresistas y que “en cada período parlamentario se aprueban leyes con texto diferente”.

7. ¿Qué opinión le merecen el artículo 43, 188 y 189 de la Constitución Política en relación a las municipalidades de centros poblados?

La abogada **Fabiola Rojas Caypa (2022)** señala que, de ambos artículos, el 43 y 188, se desprende que “el gobierno es unitario, representativo y descentralizado” y que dicho precepto propende el centralismo y que existe contradicción ya que no se condice con un proceso de descentralización que propugna el artículo 188, toda vez que no apoya a una real representatividad que debe empezar por los pueblos pequeños y más alejados del país. En cuanto al artículo 189, sostiene que ahí se establece que en los centros poblados se ejerce el gobierno local y que lo ejerce precisamente dentro de la jurisdicción que se les delimite. Los letrados **Edward Villa López (2022)**, **Jimmy Junco Zorrilla (2022)**, **Rodolfo Turpo Castillo (2022)**, **Henry Portugal Pérez (2022)**, **Humberto Ticona Villegas (2022)**, respondieron que los artículos 43 y 188 coinciden con el proceso de la descentralización y que el mismo, siendo política de Estado y de carácter permanente, no se condice con la realidad, ya que la experiencia indica

que dicho proceso ha fracasado y no recibe ningún impulso de parte de los gobiernos hasta ahora transcurridos. Que, el 189 señala claramente que las municipalidades de centros poblados ejercen gobierno en los territorios o jurisdicciones que se les ha delimitado conforme a la LOM 27972 y que dichas comunas tienen rango constitucional delimitada por la ley. Los abogados **Jesús Coila Ale (2022)**, **Roberto Urbina Juárez (2022)** y **Jesús Atahuasi Chaparro (2022)** y **Fredy Bernedo Quispe (2022)**, dijeron que el artículo 189 de la Constitución es el fiel desarrollo de su antecesor 188 por cuanto establece que el gobierno local se ejerce tanto en las provincias, distritos y centros poblados, siendo estos últimos creados por ordenanza provincial dispuesta por ley, mientras que las otras dos son creadas por el Congreso después de un proceso iniciado en el respectivo gobierno regional

8. La situación de precariedad e inestabilidad jurídico-legal de las municipalidades de centros poblados, ¿cómo afecta a los residentes de dichas jurisdicciones?

Todos los entrevistados coincidieron en que la inestabilidad jurídica-legal y constitucional de las municipalidades de centros poblados afecta a sus pobladores en cuanto a su estado de bienestar y al proceso de descentralización; se presentaron matices en cuanto a otros aspectos; los abogados **Jesús Atahuasi Chaparro (2022)**, **Roberto Urbina Juárez (2022)**, **Fredy Bernedo (2022)** y **Henry Portugal Pérez (2022)** dijeron que afecta las expectativas de progreso y desarrollo de sus habitantes, lo que trae consigo despoblamiento de dichas jurisdicciones ya que los padres o migran a las ciudades o envían a sus hijos a ellas para que se labren un futuro mejor. Los letrados **Edward Villa López(2022)**, **Jimmy Junco Zorrilla (2022)** y **Fabiola Rojas Caypa (2022)** dijeron que al no tener presupuesto las MCP ni ser reconocidos como entidades municipales con plena autonomía, creen menos en el sistema político y crece aún más el rechazo hacia los gobernantes de las grandes urbes y ciudades. Mientras que **Humberto Ticona Villegas (2022)**, **Jesús Coila Ale (2022)**, señalaron que dicha situación de las MCP afecta la autoestima de sus habitantes ya que creen que las autoridades de los otros niveles “los consideran como

personas inferiores a ellos, algo así como de segunda clase”; finalmente el abogado **Rodolfo Turpo Castillo (2022)**, dijo que la inestabilidad jurídica de las MCP crea incertidumbre en sus pobladores y los hace sentirse “marginados” y resentidos con el sistema democrático, en términos generales se extiende aún más la brecha de la desigualdad.

9. En su opinión, ¿considera Ud, que, ante la actual situación de las municipalidades de centros poblados, el Estado vulnera los derechos fundamentales de sus residentes? ¿Cómo así?

En sentido estricto, dijeron los entrevistados, la precariedad e inestabilidad jurídica de las municipalidades de centros poblados del Perú, Sí afecta los derechos humanos y fundamentales de los residentes en estas comunas. Los abogados **Jesús Atahuasi Chaparro (2022)**, **Fredy Bernedo Quispe (2022)**, **Fabiola Rojas Caypa (2022)**, **Henry Portugal Pérez (2022)**, **Rodolfo Turpo Castillo (2022)** y **Jimmy Junco Zorrilla (2022)**, respondieron que, a los habitantes de los centros poblados, por la falta de atención del Estado, se les vulnera su derecho a la igualdad, es decir, a ser tratados de la misma manera como trata a las grandes ciudades (metrópolis, capitales de provincias y de distrito), en donde reciben mejor servicio de salud, educación, infraestructura, recreación, etc.; en otras palabras, el Estado las discrimina por intereses políticos (entiéndase, votos). Mientras que, los abogados **Roberto Urbina Juárez (2022)**, **Jesús Coila Ale (2022)**, **Humberto Ticona Villegas (2022)** y **Edward Villa López (2022)**, además de compartir la opinión de sus demás colegas, se les está privando del goce o disfrute del bienestar general que deben recibir de parte de su propio Estado, toda vez que directa o indirectamente, ellos cumplen con pagar sus impuestos; se les afecta, también, a su derecho de recibir los beneficios de la tecnología cibernética (internet), entre otros.

Visto desde otro ángulo, procederemos a analizar la guía de análisis de fuente documental, en referencia al objetivo general “Analizar la situación de precariedad e incertidumbre jurídica y política, de las municipalidades de centro poblado, a través del capítulo XIV de la Constitución Política”, de donde podemos establecer los resultados siguientes: En primer lugar, la Defensora del Pueblo en su informe

“Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado, Defensoría del Pueblo, serie Documentos Defensoriales, 2010” demuestra, a través de visitas presenciales, que, en tan solo ocho (8) MCP la situación de dichas entidades es muy paupérrima debido al abandono por parte de las entidades jerárquicamente superiores (comunales provinciales y distritales) ya que no cuentan con la debida implementación para poder brindar los servicios delegados, y que en promedio reciben S/. 1,350.00, cantidad que tan solo cubre un reducido salario asignado a una secretaria que también hace las veces de registradora civil (dicho sea de paso, sin la debida capacitación), cubrir ciertos gastos de movilidad y compra de algunos útiles de oficina. Algunos otros ensayos descritos en “Referencias” tan solo se ocupan de las MCP señalando e interpretando lo que la ley 27972 establece, pero sin mayor profundidad jurídica, y sin analizar profundamente otras normas que forman el denominado bloque de constitucionalidad, como son la ley 23853 (1984), la ley 27783, de bases de la descentralización, sin engarzarlos con el Acuerdo Nacional (proceso de descentralización), y, mucho menos, sin enfocarlo desde el punto de vista “Derechos Humanos y Fundamentales”, establecidos en nuestra Constitución Política y, claro está, en la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Llama la atención que, existiendo jurisprudencia constitucional respecto al funcionamiento de las municipalidades de centro poblado, no se haya acudido a ella para intentar ubicar y allanar el camino/terreno jurídico-legal-constitucional en donde se encuentran inmersos las MCP. Por esto es de valiosa importancia la posición de la magistrada del Tribunal Constitucional Marianela Ledesma Narvaez, quien en la sentencia del TC recaída en el expediente tratado en la parte final del MARCO TEÓRICO, señala la importancia que las municipalidades de centro poblado tienen en cada una de sus jurisdicciones, toda vez que al ser la entidad municipal en donde se ejerce el gobierno local, es la que más cerca está a los ciudadanos y se convierte en la entidad representativa ante las demás instancias y niveles de gobierno; manifiesta también que las municipalidades de centro poblado deben convertirse en las impulsoras del proceso de descentralización, toda vez que, a pesar de ser una política de Estado establecida en el Acuerdo Nacional, dicho proceso se ha visto truncado,

justamente, por falta de representatividad de quienes realmente viven y experimentan las carencias, en todo orden de cosas, por la escasa o casi nula presencia del Estado. Marianela Ledesma, en dicho expediente, enfatiza, casi a manera de sentencia, que las hasta ese entonces 2611 municipalidades de centro poblado existentes en el país, no deben de seguir siendo las instituciones públicas más olvidadas y desatendidas del aparato estatal (pág. 13). Asimismo, pone énfasis respecto a los derechos fundamentales vulnerados ante la desatención a las municipalidades de centro poblados, haciéndose la pregunta: “¿cuánto de efectividad tiene para los ciudadanos que viven en las más alejadas zonas rurales del país el artículo 1 de la Constitución cuando establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado?” (fundamento 7, página 17).

En el mismo expediente, su colega, Eloy Espinoza-Saldaña Barrera, si bien es cierto comparte la posición en mayoría del Tribunal Constitucional respecto a la inconstitucionalidad de una norma que crea una municipalidad de centro poblado, implícitamente comparte la posición de la magistrada Marianela Ledesma al referirse al irreversible proceso de descentralización en el que está sumido el país, de conformidad con el artículo 188 y 189 de la Carta Mana. Critica el centralismo practicado por el gobierno nacional y que, en cuanto a las comunas en los centros poblados, no basta con tan solo otorgarles competencias sino que es imprescindible otorgarles presupuesto para el eficiente otorgamiento de servicios; refiriéndose al fondo de la demanda de inconstitucionalidad planteada en dicho expediente respecto a la creación de la municipalidad de centro poblado de Tzactza, si bien cierto es que se ha incurrido en inconstitucionalidad en cuanto a su creación, esto no es motivo para no mostrar preocupación por la funcionabilidad de las MCP (fundamento 9 y 10) y, “en el futuro cercano, no puedan adoptarse medidas consideradas necesarias para dar cobertura municipal a una población que, legítimamente, y en atención al marco legal y constitucional, se requiera” (fundamento 11, pág. 21).

En cuanto al resultado de las entrevistas realizadas a los profesionales del Derecho, todos coinciden en señalar que a las MCP las rige, literalmente, la Ley Orgánica de Municipalidades, la 27972, pero que, en la práctica, están sujetas a

lo que dispone la respectiva municipalidad provincial o, en otros casos, la distrital, debido a la indefinición de las normas y, sobre todo, la prevalencia de lo establecido en nuestra Constitución Política, específicamente el artículo 194. Sin embargo, dichos letrados, no se han, sostenida ni fuertemente, percatado de la relación umbilical existente entre el funcionamiento de las comunas de centro poblado y el proceso de descentralización, como sí lo han hechos los miembros del Tribunal Constitucional Ledesma, Blume y Espinoza-Saldaña, sobre todo la ex presidenta del TC, Marianela Ledesma Narváez, quien sentó su posición de, casi como exigencia al Ejecutivo y al Congreso, de dotar a las MCP la debida atención a fin de que puedan desarrollar sus competencias y funciones a favor de los residentes en dichas pequeñas jurisdicciones territoriales, toda vez que la presencia del Estado es muy limitada o casi nula.

Muy personalmente, considero de vital importancia en la presente investigación, que los precedentes o antecedentes históricos nos demuestra que los protagonistas principales, como lo son desde el Presidente de la República pasando por los congresistas en los diferentes períodos parlamentarios y los hasta ahora escasos especialistas en el tema de la descentralización y las MCP y sumado al escaso conocimiento de la materia por parte de las autoridades de las MCP, permiten que no exista definición en la normativa pertinente (idealismo normativo, como lo denomina la Dra. Ledesma); sin embargo, sumados el análisis e interpretación concatenada del bloque de constitucionalidad, las posiciones de los magistrados del TC arriba mencionados y la aplicación del Derecho Comparado, permiten colegir que si es viable que las MCP sean consideradas, constitucionalmente, como órganos de gobierno local con plena autonomía al igual que las comunas provinciales y distritales.

V. CONCLUSIONES

1. Como primera conclusión, las municipalidades de centro poblado (MCP), en su decurso histórico, han atravesado por dos etapas: una, en la que, constitucionalmente, contaban con autonomía funcional plena (CPo de 1979), pero que la LOM 23853 no era compatible con la Carta Magna; y otra, la actual, en la que la LOM 27972 le otorga la calidad de órgano de gobierno local (Art. 128), concordante con el artículo 3, pero que la Constitución actual se la niega (Art. 194).

2. Se concluye, también, que el proceso de descentralización en el Perú ha fracasado quedándose tan solo en el ámbito ideal/formalismo, precisamente debido a la ineficiencia del Estado, cuya presencia en los lugares más alejados del país, como son los centros poblados, ha sido nula o casi nula. Esta situación es percibida y expresada por magistrados del TC como Marianela Ledesma N., Oscar Blume F. y Eloy Espinoza-Saldaña en sentencias recaídas e expedientes donde las MCP son protagonistas. Se ha determinado que las MCP son las piezas fundamentales que podrían fortalecer y consolidar el proceso de descentralización, Así se cristalizaría lo estipulado en el artículo 43, concordante con los artículos 188 y 189 de la Carta Magna (“proceso de descentralización como política de Estado permanente y de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”).

3. Finalmente, como tercera y vital conclusión, el artículo 194 de la Carta Magna peruana es incompatible con lo expresamente normado en sus artículos 188 y 189 por cuanto no se condice, en esencia, con el objetivo obligatorio e irreversible como es el desarrollo del proceso de descentralización, también plasmado en la ley 27783, bases de la descentralización, analizado en el marco teórico de la presente investigación. Asimismo, el Derecho comparado demuestra que las MCP pueden funcionar perfectamente en la atención de las necesidades de núcleos poblacionales pequeños.

VI. RECOMENDACIONES

1. El vaivén normativo de las MCP hace necesario modificar el artículo 129 de la LOM 27972 eliminando, en cuanto a su creación, el requisito del “mínimo necesario de 1000 ciudadanos”, estableciéndolo en entre 100 a 500 habitantes. Se crearía un sistema de organización y administración propia tal como sucede en otros países, tanto latino americanos como europeos, a través de una Comisión multidisciplinaria con participación de profesionales especialistas (sociólogos, antropólogos y filósofos). Igualmente, es necesario modificar los artículos 131 (dietas), 132 (facultades y obligaciones de alcalde y regidores MCP), 133 (asignación de recursos, falta precisión), 134 (informe de uso de recursos) y 135 (limitaciones)
2. Modificar el artículo 194 de la Constitución Política del Perú para que otorgue a las MCP la calificación de “órgano de gobierno local” con autonomía política, administrativa y económica, restituyendo lo establecido en el artículo 191 de la Carta Magna de 1993 originaria, pero con la denominación de “Municipalidad de Centro Poblado”.
3. El Estado, a través de la PCM o la Defensoría del Pueblo, debe crear un portal electrónico de fácil acceso, con la finalidad de que se difunda la actual situación de las MCP y que sus autoridades, los congresistas y ciudadanía en general, deliberen al respecto y del proceso de descentralización.

REFERENCIAS

- Albet i Mas (2019) Geopolítica(s) "El mapa municipal en España: estructura, e. y.-4. (01 de Diciembre de 2019). <https://revistas.ucm.es>. Obtenido de <https://revistas.ucm.es:https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/63834>
- Barineza, E. C. (2019). Investigar en Derecho. Texto de apoyo a la docencia. En E. C. Barineza, *Investigar en Derecho. Texto de apoyo a la docencia* (pág. 113). Cuzco: Universidad Andina de Cuzco Escuela de Posgrado.
- Bonfiglio, G. (2017). Las municipalidades de centros poblados en el Perú. *Instituto del Perú de la Universidad San Martín de Porras*, 11.
- Caso Centro Poblado de Tzactza Ciudadanos c Municipalidad Provincial de Huaylas, EXP. 00015-2014-PI/TC (Tribunal Constitucional 24 de julio de 2014).
- Castello, J. L. (2015). La gestión territorial para el desarrollo interal. Apuntes sobre los gobiernos subnacionales y locales en el Perú. *Instituto de Estudios Social Cristiano*, 12.
- Ciudadanos Municipalidad provincial de Huaylas ANCASH, EXP N° 00015-2014-PI/TC (Tribunal Constitucional 21 de Julio de 2014).
- Cravacuore, D. (2007). Los Municipios argentinos (1990-2005). En D. ravacuore, *Los Municipios argentinos (1990-2005)* (pág. 30). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Darío, H. P. (1987). *Manual de Derecho Constitucional e Instituciones Públicas*. Lima: Eddili, S.A.
- Figueroa, L. G. (24 de Marzo de 2004). Elección de autoridades en municipalidades de centros poblados. *Proyecto de ley N° 10157-2004-CR*. Lima, Lima, Perú: Congreso de la República.
- Fortini, E. B. (10 de setiembre de 2019). EXP. Nro. 0020-2018-PI/TC. *Fallo Tribunal Constitucional*. Lima, Lima, Perú: Tribunal Constitucional.
- <https://www.acuerdonacional.pe>. (19 de Abril de 2014). Obtenido de <https://www.acuerdonacional.pe:https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/>
- Informática, I. N. (30 de Junio de 2021). <https://www.inei.gob.pe>. Obtenido de https://www.inei.gob.pe:https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1420/resumen.pdf
- Isaac Enrique, C. C. (2019). Investigar en Derecho. Texto de apoyo a la docencia. En C. C. Isaac Enrique, *Investigar en Derecho. Apoyo de texto a la docencia* (pág. 113). Cuzco: Universidad Andina de Cuzco Escuela de Posgrado.
- Lima, M. d. (27 de Mayo de 2003). <https://www.munlima.gob.pe>. Obtenido de <https://www.munlima.gob.pe:https://www.munlima.gob.pe/images/descargas/licencias-de-funcionamiento/legislacion/2-LEY-N27972-LEY-ORGANICA-DE-MUNICIPALIDADES.pdf>

- Mónica Silvana, I. (1999). Municipios Argentinos: Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local. En I. Mónica Silvana, *Mónica Silvana, Iturburu* (pág. 155). Provincia de Neuquén, Argentina: INAP Buenos Aires Argentina.
- nacionales, S. d. (20 de Julio de 2002). <https://www.sbn.gob.pe>. Obtenido de <https://www.sbn.gob.pe>: https://www.sbn.gob.pe/documentos_web/normas_reginales_locales/ley%2027783.pdf
- Perú, C. d. (09 de abril de 1933). Constitución Política del Perú de 1933. *Diario de los Debates del Congreso de la República*. Lima, Lima Metropolitana, Perú: Congreso de la República.
- Perú, C. d. (29 de Diciembre de 1993). <https://www.congreso.gob.pe>. Obtenido de <https://www.congreso.gob.pe>: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/documentos/constitucionparte1993-12-09-2017.pdf>
- Pueblo, D. d. (2010). *Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado*. Defensoría del Pueblo, Lima. Lima: Serie Documentos Defensoriales .
- Quiñonez Pareja, P. (2009). Municipios de centros poblados: ¿la búsqueda por la inclusión? *Noticias SER.per*, 3.
- Rosa Marina, L. F. (04 de Julio de 2002). *Nueva Ley Orgánica de Municipalidades TÍTULO I*. Obtenido de <https://www2.congreso.gob.pe> -ciproley2001.nsf pley-: <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf/searchForm?OpenForm>
- Soldevilla, F. T. (30 de Junio de 2006). Elecciones Municipales en Centros Poblados. *Revista de Derecho Electoral (San José Costa Rica)*, 09.
- Ticse, G. G. (2020). *Comentarios a la Constitución Política del Perú Vol. 2*. Lima: Grijley.
- Zas Friz Burga, J. (1999). *El Sistema administrativo territorial revolucionario-napoleónico y la actual organización estatal peruana*. Lima: PUCP-Institucional.
- Zevallos, R. B. (2014). Ensayo sobre la aparición, razones y funcionamiento de los municipios de centros poblados. *Anthropía*, 5.

ANEXO 3.

Problema de la investigación	Objetivos de la investigación	Categorías	Supuestos jurídicos	Fuente
<p>PROBLEMA GENERAL</p> <p>¿Por qué y cómo se produce la situación de precariedad y de incertidumbre jurídico-política de las municipalidades de centro poblado?</p>	<p>OBJETIVO GENERAL</p> <p>Determinar/Analizar la situación de precariedad e incertidumbre jurídica y política, de las municipalidades de centro poblado, a través del capítulo XIV de la Constitución Política</p>	<p>Categoría 1 Precariedad e inestabilidad jurídica</p> <p>Sub categorías</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informalidad e idealismo normativo - Incongruencia y colisión normativa 	<p>*Desde su creación, las MCP gestionaron su surgimiento y consolidarse como órganos de gobierno local; se emitieron normas "ideales" con lenguaje ambiguo, imprecisos, cargados de incongruencia y que colisionaban con la Carta Magna (ley 23853 vs CPo 1979; ley 27972 y CPo 1993); otras, lesivas a su institucionalidad</p> <p>*Se justifica la consolidación de las MCP pues son estos núcleos poblacionales (de 100 a 1000 habitantes o más) los que deben autogobernarse, al igual que en otros países.</p>	<p>METODOLOGÍA Enfoque cualitativo</p> <p>DISEÑO DE INVESTIGACIÓN Teoría fundamentada</p> <p>TIPO DE INVESTIGACIÓN Básica</p>
<p>Problema específico 1</p> <p>¿Cómo se produce o materializa la precariedad e incertidumbre jurídico-política de las municipalidades de centro poblado?</p>	<p>Objetivo específico 1</p> <p>Identificar y establecer cómo se produce la situación de precariedad e incertidumbre jurídico-política, de las municipalidades de centros poblados.</p>	<p>Categoría 2 Descentralización y derechos humanos</p> <p>Sub categorías</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descentralización (carencia de presencia del Estado) - Vulneración de derechos humanos 	<p>*La precariedad e incertidumbre de las normas que rigen a las municipalidades de centro poblado afecta al proceso de descentralización (Art. 188 de la CPo) ya que no cumple con requisito de que "el Estado debe propender el desarrollo integral del país).</p>	<p>NIVEL DE INVESTIGACIÓN Descriptivo</p> <p>ESCENARIO DE ESTUDIOS Territorio nacional</p> <p>PARTICIPANTES</p> <p>Abogados experimentados en procesal constitucional</p>
<p>Problema específico 2.</p> <p>¿De qué manera afecta a sus pobladores la situación de precariedad e incertidumbre jurídico-política, de las municipalidades de centro poblado?</p>	<p>Objetivo específico 2</p> <p>Analizar y establecer cómo y en qué afecta la situación de precariedad e incertidumbre, jurídico-política, de las municipalidades de centro poblado.</p>		<p>*De la misma manera, la precariedad e incertidumbre normativa de las MCP, directa e indirectamente, vulnera derechos humanos y constitucionales de los pobladores que residen en dichas jurisdicciones.</p>	<p>TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS Entrevista</p> <p>Guía de instrumentos Guía de entrevistas Guía de análisis de fuente documental</p>

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

I. DATOS GENERALES

- a. Apellidos y Nombres: Dr. LAOS JARAMILLO ENRIQUE JORDAN
- b. Cargo e institución donde labora: DOCENTE DE LA UCV
- c. Nombre del instrumento motivo de evaluación: Guía de entrevista
- d. Autor(A) de Instrumento: MARIA FELICIA SIVIRICHI ANAMPA

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE					MINIMAMENTE ACEPTABLE					ACEPTABLE			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100	
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.										X				
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.										X				
3. ACTUALIDAD	Este adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.										X				
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización logica.										X				
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales										X				
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.										X				
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.										X				
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos										X				
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.										X				
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.										X				

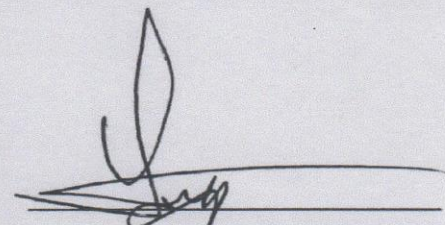
III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con los requisitos para su aplicación

SI

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN

85%



FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE
DNI: TELF: 997201314

09911151


Enrique Jordán Laos Jaramilla
 ABOGADO DE LIMA
 Registro CAL 45000
 Dr. en Derecho

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

I. DATOS GENERALES

- a. Apellidos y Nombres: Mgtr. LATORRE GUERRERO ANGEL FERNANDO
- b. Cargo e institución donde labora: DOCENTE DE LA UCV
- c. Nombre del instrumento motivo de evaluación: Guía de entrevista
- d. Autor(A) de Instrumento: MARIA FELICIA SIVIRICHI ANAMPA

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE						MINIMAMENTE ACEPTABLE				ACEPTABLE		
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.											X		
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.											X		
3. ACTUALIDAD	Este adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.											X		
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.											X		
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales											X		
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.											X		
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.											X		
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos											X		
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.											X		
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.											X		


III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con los requisitos para su aplicación

SI

90%

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN



 FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE
 DNI: 09961844 TELF: 980758944

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

I. DATOS GENERALES

- a. Apellidos y Nombres: Mgtr. VILELA APON ROLANDO JAVIER
- b. Cargo e institución donde labora: DOCENTE DE LA UCV
- c. Nombre del instrumento motivo de evaluación: Guía de entrevista
- d. Autor(A) de Instrumento: MARIA FELICIA SIVIRICHI ANAMPA

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE					MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE				
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.												X	
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.												X	
3. ACTUALIDAD	Este adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.												X	
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.												X	
5. SUFICIENCIA	Toma en cuenta los aspectos metodológicos esenciales												X	
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las categorías.												X	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												X	
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos, supuestos jurídicos												X	
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr verificar los supuestos.												X	
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.												X	

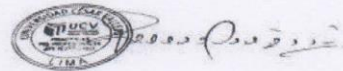
III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con los requisitos para su aplicación

SI

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN

95%



FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE
 DNI: 42301468 TELF: 947119375