

REGIMEN MUNICIPAL

Alfredo Quispe Correa

Noción de Municipio. Elementos, organización y funciones esenciales. Los antecedentes nacionales: su internalización. La República: del Estatuto Provisorio a la Carta de 1933. La Ley Orgánica de 1892. El Decreto Ley No. 22250. La Constitución 1979. El gran debate: crisis del municipalismo.

NOCION DEL MUNICIPIO

José Pareja y Paz Soldán dice, respecto al Municipio, que "...se le podría definir como una comunidad de familias vinculadas por relaciones de vecindad dentro de los límites de un territorio y con capacidad para construir un gobierno local"(1). Considera asimismo que el "...Municipio surge de la convivencia de familias que residen en un territorio determinado —la base territorial es esencial—, y que tienen plena conciencia de esa comunidad y de afrontar y resolver los problemas que se creen"(2). Dentro de esa noción de municipio, observamos que los vocablos comunidad y vecindad, constituirían características esenciales de la institución; Si por comunidad entendemos una vinculación muy estrecha, fundada en intereses conscientemente compartidos, debemos convenir que en la ciudad moderna, más que en comunidad viven extraños con intereses divergentes, que no radican permanentemente sino por períodos cortos —fenómeno de la migración creciente—, manteniéndose eso sí, las relaciones de vecindad, que son aleatorias, temporales y no siempre lo suficientemente fuertes como para constituir una comunidad. De este hecho nos hablarán Austin Mac Donald(3) y Fernando Albi(4), a quienes volveremos al final de este trabajo.

El Municipio ha sido considerado como una institución capaz de imponerse a la voluntad del Estado, "...puesto que existe aún sin que se le reconozca", nos dice Alvaro Copete Lizarralde(5). Opinión que comparten la gran mayoría de tratadistas sobre la materia. Citamos nuevamente al doctor Pareja y Paz Soldán: "Dentro del régimen del estricto centralismo del Imperio Incaico, no existió la institución del Municipio, el que es esencial en la vida

-
- (1) Pareja y Paz Soldán, José. "Temas Constitucionales y la Constituyente" — Editorial Andina SCRL. Lima, 1978. Pág. 57.
 - (2) Pareja y Paz Soldán, José. Ob. Cit. Pág. 57.
 - (3) Mac Donald, Austin F. — "Gobierno y Administración Municipal". — Fondo de Cultura Económica — México, Buenos Aires. 1959.
 - (4) Albi, Fernando, — "La Crisis del Municipalismo". — Instituto de Estudios de Administración Local. — Madrid. 1966.
 - (5) Copete Lizarralde, Alvaro. — "Lecciones de Derecho Constitucional". — Ediciones Lerner. — Bogotá, 1960. — Pág. 383.

democrática y en la organización administrativa de un país y precede al Estado que no lo crea, sino que simplemente lo organiza jurídicamente y le da la autonomía necesaria para que cumpla sus funciones”(6).

La explicación de esta coincidencia, la de estimar al municipio como un ente que antecede al Estado, surge de la evaluación de las fuentes griegas y romanas, con su proyección hacia los modelos franceses e ingleses; ello justifica la sorpresa de no hallar dentro del Incario institución que se le pareciera. Y nos sorprenderíamos más si descubriéramos que en los Estados nuevos, nacientes, que acaban de surgir a la vida independiente, el municipio no ha sido el precedente obligado. Es necesario señalar que ubicado en esa línea, municipio anterior al Estado y democracia municipal desarrollada a extremos rousseauianos, se encuentra el maestro Mario Alzamora Valdez, cuya obra inspira muchas de estas líneas (7).

Nosotros no consideramos al Municipio anterior al Estado, en cualquier sistema político; o que su concepción original pueda sobrevivir en el mundo contemporáneo; ni que pueda llevarse a la práctica un radical ejercicio democrático del Poder; ni que no deba alterar su modelo tradicional, para situarlo como institución eficiente, en lugar de seguir repitiendo lineamientos que han sido impuestos por un liberalismo a ultranza. El municipio, como desarrollaremos en otras páginas, ha sufrido el impacto de una sociedad que evoluciona incesantemente, que requiere de ingentes recursos y territorios vastos para desarrollarse. La ciudad de diez mil personas, como quería Rousseau, o de cinco mil, como anhelaba Platón, no pasa hoy de ser una quimera.

ELEMENTOS, ORGANIZACION Y FUNCIONES ESENCIALES

La noción del Municipio nos lleva a identificarlo con el Estado y, en consecuencia, estructuralmente, a encontrar los mismos elementos: un territorio o espacio físico, una población y un poder, municipal no político. Decimos esto, porque el poder político es una fuerza creadora, primigenia, mientras que el poder municipal es una fuerza derivada, su existencia y vigor depende del poder que se encuentra en la cúspide de la pirámide estatal.

Es prudente anotar que también posee un fin, que no es otro, que el Bien Común, que “...no sólo exige la satisfacción de las necesidades nacionales, que también es primordial atender las exigencias de la colectividad en punto a servicios locales”(8). El Bien Común que es la creación de un medio que facilite la realización del hombre, se busca en todos los niveles, tanto en el estatal como en el municipal, para evitar contradicciones. Al poder municipal, a pesar de

(6) Pareja y Paz Soldán. – Ob. Cit. Pág. 56.

(7) Alzamora Valdez, Mario. – “Derecho Municipal”. – Lima. 1972.

(8) Copete Lizarralde, Alvaro. – Ob. Cit. 384.

haberlo connotado como derivado o de simple administración, se le reconoce autonomía, cuyas características esenciales, como nos previene Alzamora Valdez, son las siguientes: elección de sus autoridades, organización de los servicios públicos locales y prestación de los mismos, creación e inversión de las rentas y garantías que sólo en la vía judicial se puede controvertir sus resoluciones(9).

Greca(10), considera que la autonomía municipal es un péndulo entre la democracia y los regímenes autoritarios; éstos, la niegan. Pero el mismo autor admite que si bien su jurisdicción puede ser más amplia en términos de servicios, su direccionalidad se ve limitada por el Estado, a cuyos planes tiene que someterse. Podemos decir que aquí reside, fundamentalmente, la controversia sobre la existencia tradicional del municipio. En “El Vecino y el Gobierno Local”, se llega a sostener que la autonomía es el derecho de los municipios para normarse así mismo(11). La pregunta, o las preguntas que afloran de inmediato, son las siguientes: ¿es posible una autonomía tan extensa que permita la existencia de tantas organizaciones municipales como municipios hayan en el país? ¿Esta autonomía organizativa no conduciría a un caos por la heterogeneidad de modelos aprobados: ¿Pueden tener tanta autonomía como para crear e invertir sus rentas? .

Greca nos decía que el municipio debe someterse al Estado. Nadie podrá poner en duda la vocación municipalista de este autor. Nadie tampoco podrá dejar de reconocer la importancia de la planificación en la sociedad contemporánea. Por lo que es oportuna otra interrogante: ¿la autonomía municipal no colisiona con la planificación estatal? . Para los partidarios de la libre iniciativa y enemigos de la planificación, contestarán que es mil veces preferible la autonomía, para lo cual se sustentarán en la democracia y en el respeto a la dignidad humana, sin importarles los resultados, la anarquía. Nosotros creemos que es necesario usar la razón para darle un sentido humano al mundo en que nos ha tocado vivir. Vivimos un mundo irracional porque no hemos tenido capacidad para prever el porvenir y hemos dejado que el azahar sea la fuerza determinante de la conducción política.

Respecto a la organización, tanto Bielsa(12), como Alzamora Valdez en su obra varias veces citada, precisan que los órganos de la administración municipal son dos: uno deliberante, colegiado, representante de los municipios... otro es el

(9) Alzamora Valdez, Mario. – Ob. Cit. – Pág. 101.

(10) Greca, Alcides. – “Derecho y Ciencia de la Administración Municipal”. – Imprenta de la Universidad. – Santa Fe. 1937.

(11) “El Vecino y el Gobierno Local. Bases para una Legislación Municipal”. – Colegio de Abogados de Lima. – Cartillas de Difusión Jurídica. – Editorial Universitaria. Lima, 1966.

(12) Biela, Rafael. – “Compendio de Derecho Público”. – Buenos Aires. 1952. – Cap. XIV. – Págs. 372-380.

intendente, que es el de ejecución. En nuestro medio, la Asamblea Municipal, o Legislativo en miniatura, y el Alcalde, o Ejecutivo, constituyen la organización adoptada. En ambos modelos, el ideal escogido ha sido el Estado, con Legislativo, Ejecutivo, Separación de Funciones, etc. La realidad nos demostrará que esta organización es inoperante. Bástenos decir que el parlamentarismo se bate en retirada, dejando en su lugar un Ejecutivo cada vez más independiente, fuerte, rápido en sus decisiones. La copia ha elegido un modelo que viene siendo abandonado en el mundo entero.

Entre las atribuciones esenciales, según Bielsa, anotamos: a) Policía y b) Servicio. Policía de Moralidad y de Costumbres, Seguridad (Edificación, Tránsito). Y Servicios, como sanidad, cultura. Se anota una tendencia a municipalizar los servicios públicos, que marcha pareja a esa otra tendencia de querer estatizarlo todo.

ANTECEDENTES NACIONALES: SU INTERNACIONALIZACION

Es evidente que no existió en el Incario, institución parecida a la municipal. No especularemos si en su sistema era funcional o no dicha institución. Digamos simplemente que con la conquista llega la institución municipal a tierras americanas, mediante los Cabildos, "...que tenían entre sus funciones la justicia, la policía de seguridad, la salubridad, educación primaria, beneficencia, control del comercio y el tráfico(13).

España recoge de otros países de Europa, la organización municipal; al trasladarse a otras tierras, por transculturación o conquista, por violencia o medios pacíficos, la transplanta: los cabildos fueron los primeros gobernantes de las ciudades, bajo el régimen colonial, y hasta prolongaron su existencia más allá de la independencia, en las repúblicas que nacían libres. Bueno es recordar que el fenómeno de la independencia no significa para las repúblicas latinoamericanas, un cambio sustancial en la conducción política. Se rompe el cordón umbilical con la metrópoli, pero se mantiene la misma organización política, social, económica en los nuevos Estados. Y el grupo social que detenta el Poder lo mantiene, con nuevos lemas, con ideas diferentes y sobreviviendo en los viejos moldes societales. Por eso no extraña que los Oidores, que muchos miembros de las Audiencias, explicables en el régimen colonial, sobrevivieran impertérritos en un nuevo régimen que, teóricamente, los negaba. Entre ellos, Adelantados, Gobernadores, Intendnetes y Cabildos a quienes, el cambio de situación, sólo les hizo perder la dirección pero mantuvieron el control de la organización, como se verá al analizar el Estatuto Provisorio.

Los Cabildos eran nombrados por el Virrey; en alguna oportunidad eran

(13) Greca, Alcides.— Ob. Cit. Pág. 81.

elegidos, como en la época de Abascal (1812), más sólo eran votantes quienes poseían propiedades, títulos, rentas, requisitos que excluían a los vencidos. Posteriormente, los Notables de los Cabildos, compraban públicamente en subasta sus cargos, o los recibían como pago de favores. El Siglo XVI conoce otra fuente de provisión para las regalías del monarca. Los Cabildos Abiertos fueron, en cierta medida, una medida que hoy podríamos juzgar avanzada. Se reunía el pueblo, con las limitaciones que hemos establecido, para elegir representantes o para adoptar acuerdos que obligaban a las autoridades. Como se realizaban de vez en cuando, y sólo en las postrimerías de la colonia, es difícil evaluar su importancia.

En la República tampoco ha habido oportunidades de elegir a las autoridades ediles; en nuestra historia republicana, una o dos oportunidades han servido para demostrar la bondad del sistema electoral al de designación, por los controles internos que implica. También podemos anotar otros rasgos sobrevivientes de la Colonia: la del funcionario público que medra entre regímenes distintos, contradictorios; le ha quedado, a muchos, la “habilidad colonial del oidor” de saltar sin vergüenza de la Colonia a la República o de un régimen socialista y libertario a otro de signo adverso.

LA REPUBLICA: DEL ESTATUTO PROVISORIO A LA CARTA DE 1933

El primer documento que sirve como partida a la naciente república es el Estatuto Provisorio, promulgado el 8 de octubre de 1821. En su Sección Sexta, artículos del uno al tres, se establece y organiza la institución municipal, señalándose expresamente que “Las Municipalidades subsistirán en la misma forma que hasta aquí, y serán presididas por el Presidente del Departamento”(14).

A continuación vamos a señalar, someramente, los artículos pertinentes a las municipalidades, desde la Constitución de 1823 hasta la de 1920, reservando un comentario especial a la carta de 1933. Con este fin, usaremos el texto que dirigiera Víctor Villavicencio Cúneo, que hemos citado y del reciente libro de Vicente Ugarte del Pino(15).

Las Constituciones que contienen a la institución municipal, son: la de 1823, en su Cap. X, Poder Municipal, artículos del 138 al 147; la de 1828, Título VII, Municipalidades, artículos del 140 al 143; la de 1834, Título VII,

(14) “Municipalidades. Bibliografía y Guía Legislativa.”— Dirección: Víctor Villavicencio Cúneo. Biblioteca de la Cámara de Diputados.— Sección Informaciones. Servicio de Referencias.— Lima, 1958.

(15) Ugarte del Pino, Vicente.— “Historia de las Constituciones del Perú.”— Editorial Andina.— Lima, 1978.

Municipalidades, artículo 137; Constitución de 1856, Título XV, Municipalidades, artículos 114 al 117; Constitución de 1860, Título XV, Municipalidades, artículo 115; Constitución de 1920, Título XVI, Administración Municipal, artículos del 141 al 142. Las Cartas de 1826 y 1839, no legislan sobre el Municipio. Como caso curioso podemos anotar que el artículo 142 de la Carta de 1823, determinaba que “los Alcaldes son los Jueces de Paz de su respectiva población”; curiosa por lo edénica, por lo de vida apacible que supone, tranquila, campesina, que es difícil reactualizar hoy, como algunos quisieran. En la actualidad, el Juez de Paz debe ser un letrado y cada servicio estatal debe ser prestado por un técnico.

En el año 1946, así como en el año 1961, no se realizaron elecciones municipales, a pesar de contarse con la ley electoral No. 10733 y el Estatuto Electoral(16). En el régimen de Belaúnde (1963-68), los munícipes fueron elegidos, hasta la dación del Decreto Ley 18017 que suspendió este derecho del pueblo, retornándose a la designación por el Ejecutivo. Restituir ese derecho es una de las prioridades que deben consignarse en cualquier programa de reivindicación ciudadana.

La Constitución Política del año 1933 estableció, en su Título X, de la “Administración Departamental y Municipal”, en su Capítulo II, los Concejos Municipales, con los siguientes lineamientos: existirían Concejos Municipales en las capitales de provincias y de distritos y en los pueblos que determine el respectivo Consejo Departamental. A las mujeres se les concedía el voto municipal, derecho que no pudo ejercer porque no se realizaron elecciones, pero en el año 1955 por ley 12391 se hizo extensivo el derecho del sufragio político a la mujer, reparándose una injusticia.

En cada Concejo Municipal del Distrito, y en aquellos que se cree por acuerdo del Consejo Departamental, las comunidades de indígenas (hoy denominadas campesinas), tendrían un personero designado por ellas, en la forma que estableciera la ley. Los Concejos Municipales Provinciales tenían autonomía administrativa y económica en el ejercicio de sus funciones, dentro de la ley, aparte de las siguientes limitaciones: que los Concejos Departamentales deberían resolver en última instancia, sobre los asuntos administrativos de los Concejos Municipales, atribución que asumió el Ministerio del Interior por inexistencia de los Concejos Departamentales y, aprobar los presupuestos de los Concejos Municipales Provinciales, así como conocer el de los Concejos Municipales Distritales, cuando estos ocurran en revisión. El DL 19864, artículos 69, 71 y 72, otorgó al Concejo Provincial, la facultad de integrar los presupuestos en sus Distritos, estableciendo la unidad de Caja. Y, por Circular No. 79 de fecha 28 de abril de 1972, con registro No. 522-44-47, el Ministerio del

(16) Pareja y Paz Soldán, José.- “Derecho Constitucional Peruano”.- 5a. Edición.- Studium. Lima, 1973.

Interior precisó que los Concejos Distritales dependen administrativamente del Provincial, debiendo cumplir con sus reglamentos y acuerdos; los Distritales deben presentar sus presupuestos al Provincial y éste supervisar a los Distritales, con lo que cualquier duda sobre estructura jerárquica quedaba definitivamente resuelta. Finalmente, agreguemos que la Constitución del 33, repitiendo a muchas de las anteriores legislaciones, extendía al municipio hasta pequeñas unidades territoriales (caserío, poblado, comunidad), lo que en la fecha resulta contraproducente, como veremos más adelante.

LA LEY ORGANICA DE 1892

Es un conjunto de normas que aún tiene vigencia en el país, aunque ha sufrido profundas transformaciones. En la “Legislación Municipal”(17), publicación del Concejo Provincial de Lima, que no es frecuente, apareció tanto la ley como el Reglamento Interior del Concejo, aprobado el primero de junio de 1916, siendo don Luis Miró Quesada, Teniente Alcalde del Municipio, el que se hizo de cumplimiento obligatorio para los Concejos Distritales de Lima y de imitación forzosa para otros municipios del país. El D.L. 19864, correspondiente al Presupuesto Bienal del Sector Público, en su Cap. VII, referente a “Normas Especiales para la Ejecución del Volumen V, Gobiernos Locales”, introdujo la figura de la integración presupuestal comprendiendo al Concejo de Lima con los Concejos de su área (Art. 69), y el principio de la “Unidad de Caja”, art. 71, con lo que se convirtió al Concejo Provincial de Lima, en una unidad de administración de alcances metropolitanos. El art. 72 del citado Decreto Ley, abrió la posibilidad para que otros Concejos Provinciales de la República, pudiesen integrar sus presupuestos, al igual que Lima. Nosotros hemos compartido este punto de vista de organización técnica, estrictamente gerencial, pero la escasa difusión de sus bondades y una explicable deficiente aplicación, generó el rechazo de los vecinos, al considerar que el pago de los impuestos servían de beneficio ajeno y no propio del contribuyente.

En la Ley de 1892, el Alcalde era una figura simbólica, mientras los Síndicos, el de Gastos y el de Rentas, eran los personeros y verdaderos ejecutores de la política municipal. Diseñaba un cuadro de Inspectores que comprendía a los de Instrucción, de Puentes y Caminos, de Higiene y Vacuna, de Policía, de Estadística, de Estado Civil, de Mercados, de Aguas, de Obras, de Espectáculos Públicos y de Beneficencia. Admitía la posibilidad que se crearan otras inspecciones, conforme a las exigencias de la zona. Entre las atribuciones principales de las inspecciones, tenemos: el aseo, la salubridad, la provisión y conservación de los manantiales, inspección de las vías públicas, el ornato de las poblaciones; a los servicios locales como alumbrado público, baja policía; a la instrucción primaria (atribución que pasaría al Gobierno Central desde 1905), al

(17) “Legislación Municipal”.— Concejo Provincial de Lima.— Lima, 1974.

fomento de sociedades que protejan el progreso de las ciencias, artes industriales y liberales, a los Registros de Estado Civil y Estadística, a la conservación y propagación del fluído vacuno, a supervisar el servicio de los carruajes públicos, a reglamentar los espectáculos públicos, a votar los arbitrios municipales.

Esta ley, a medida que la Capital fue convirtiéndose en un centro urbano complejo y poblado, tuvo que ser modificada: tránsito fue encargado a las Fuerzas Policiales, mientras que Transporte lo asumió un Ministerio, la facultad de aprobar arbitrios fue alterada con la aprobación del Código Tributario, al comprender el arbitrio dentro del término genérico tributo, lo que sólo podía hacerse mediante ley. Las leyes relativas a las remuneraciones, uniformaron el sistema en el Sector Público y, en consecuencia, involucraron a los trabajadores municipales.

La ley 11377, conocida como el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, rige para los trabajadores del Gobierno Central, Gobierno Local e Instituciones Públicas Descentralizadas, con excepción de las empresas públicas. También señala el status del trabajador municipal. Lo que revela que la autonomía de los municipios, no era tanta. Y que el Gobierno Central fue asumiendo cada vez mayores atribuciones del Gobierno Local. ¿Preguntémonos si éste era un fenómeno natural o malos deseos de la autoridad respecto al Municipio?

El Ministerio de Vivienda tuvo a su cargo, por un tiempo, todo lo relativo a licencia de construcción; habiendo retornado esta facultad, a medias, a los Concejos. Precisemos, como veremos más adelante, que la nueva Carta Política ha replanteado el esquema municipal, volviéndolo a hacer centro del gobierno local y restableciendo las funciones que figuran en esta ley.

EL DECRETO LEY No. 22250

El Decreto Ley 22250(18), promulgado el 28 de julio de 1978, deroga a la Ley Orgánica de Municipalidades, pero difiere su vigencia, conforme a la primera Disposición Transitoria, para después de las Elecciones Municipales, dentro de los quince días de promulgada la ley electoral correspondiente; obviamente, se refiere a la Ley de Elecciones Municipales, que no se ha promulgado hasta la fecha, por lo que tampoco se han convocado a elecciones municipales, con lo que ha quedado vigente la vieja Ley Orgánica de Municipalidades, criticada por todos los sectores. Parece que existe un consenso por convocar a elecciones después de las generales que se realizarán en Julio, con lo que entraría en plena vigencia una ley a los dos años de haber sido promulgada y publicada.

(18) "Normas Legales".— Tomo 91.— 4a. Bimestre. 1978. Págs. 155-70.

Entre la opción democracia o técnica, el Decreto Ley 22250 escoge la democracia a ultranza, pretendiendo construir un poder municipal desde las bases, no sólo en cuanto se refiere a la elección de Regidores y Alcaldes, sino a la participación constante del vecino en la toma de decisiones municipales. Insistimos, esta ley tiene aspectos muy positivos, pero debe enmendarse la concepción participatoria extrema en aras de una administración municipal eficaz.

A grandes rasgos, determina: que cada municipio se regirá por el Reglamento que él mismo se dicte, de acuerdo a la población, capacidad económica y características de las regiones en que se encuentren. Ahora bien, si pueden haber Concejos Municipales en Provincias, Distritos, Pueblos, Núcleos Rurales, Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, tenemos derecho a esperar multiplicidad de Reglamentos y la consecuente "heterogeneidad" de los mismos. Este hecho bastaría para pensar en organizar el Municipio a nivel provincial, para que éste dicte un reglamento obligatorio para los concejos distritales de su jurisdicción. Sólo en los distritos de Lima, a manera de ejemplo, se presentan diferencias notables cuando se zonifica entre Distritos vecinos, no existiendo más separación geográfica que una berma central; o cuando se liberaliza la facultad de cobro de impuestos. Si ello conduce a conflictos "vecinales", imaginemos lo que puede suceder entre comunidades nativas y núcleos rurales. En lugar de unificar, dispersamos; lo prudente es cohesionar, más ahondamos las diferencias. El núcleo de administración municipal debe ser el provincial y dejar que los municipios periféricos de su jurisdicción sean simples administradores o prestadores de servicios esenciales, como Registros Civiles.

Desde la perspectiva de los costos, éstos tienden a reducirse dentro de la concepción metropolitana, mientras se agrava en la concepción de esta Ley y en la de la Constitución "79", al multiplicar infraestructuras y al hacer uso relativo de la capacidad instalada. Este fenómeno se aprecia en el servicio de limpieza pública, en la que, pudiendo hacerse con un número determinado de unidades para cubrir un área extensa, cada Distrito prefiere tener su propia flota, desperdiciando su capacidad en un territorio pequeño. Entre las incongruencias que se nota, entre los límites de un Distrito a otro, es que, calle por medio, un municipio da servicio a su vecino, y se lo niega al del frente porque no es su jurisdicción. La integración a nivel provincial tendría esta ventaja: uso máximo de su parque automotor y servicio indiscriminado. Aparte que podría planificar el desarrollo urbano a nivel metropolitano, superando ese espectáculo que significa ver calles frustradas en su trazo, o cortadas por capricho de un Inspector, al no integrarse la comunicación vial en un proyecto de mayor envergadura.

El Decreto ley 22250, define al Municipio como una comunidad de familias vinculadas por razones de vecindad, dentro de los límites de un territorio y con capacidad para construir un gobierno local. Esta definición resume los elementos del municipio: población, territorio, poder, que hemos analizado anteriormente. El Decreto ley citado, atenúa el impacto de la

democratización intensa y extensa, cuando sostiene que los Concejos Provinciales prestarán directamente los servicios comunes de los Concejos de su jurisdicción, mientras que los Concejos Municipales Distritales, deben coordinar las actividades de los Concejos Municipales de los pueblos, núcleos rurales, comunidades nativas y campesinas.

El Concejo Municipal Distrital se integra por una Asamblea Municipal compuesta por los regidores y, el Alcalde, que ejerce la función ejecutiva. Son elegidos por sufragio directo, por un período de tres años y no pueden ser reelegidos hasta pasado un período. En cambio el Concejo Municipal Provincial, que tiene idéntica composición tiene un origen distinto, porque se los elige por votación indirecta. (El art. 253 de la Constitución 79, ha modificado este dispositivo, al determinar que Alcaldes y Regidores serán elegidos por sufragio directo).

Como una institución de democracia directa, que la Carta 79 no recogió para otros cargos políticos, la ley sanciona la revocatoria (art. 28), para los casos de ausencia por más de treinta días sin autorización (art. 26, inc. b); o por sobrevenir algunas de las causales contempladas en el art. 25, inc. c): ser funcionario del Sector Público Nacional, tener vinculación con sociedades que tengan concesiones, ser deudor del municipio por incumplimiento de contrato, ser pariente de los elegidos, los que hayan sufrido condena judicial por delito doloso o contra quienes se hayan dictado auto de detención definitiva. La revocatoria se solicita ante el Jurado Nacional de Elecciones, por un número no menor del 20o/o de electores que hubiesen sufragado. Corresponde al Jurado convocar a un plebiscito (otra figura de la democracia directa), la que se considera efectuada si votan por ella más de la mitad de los electores.

La Asamblea Municipal Distrital, pequeño Parlamento, tiene en sus manos el gobierno. Elige un Presidente por un año, cargo no reelegible. Se ha querido establecer una separación de poderes entre el Alcalde y la Asamblea, con orígenes distintos y atribuciones diferentes. La experiencia, en cambio, enseña, que lo que se dará, en la mayoría de los casos, es un “conflicto de poderes” entre el “Presidente” de la Asamblea y el “Alcalde”. Estamos frente a un miniparlamento con poderes excesivos, cuando debió haberse planteado un modelo “presidencial” o “gerencial”, es decir la primacía del gobierno municipal (Ejecutivo, Alcalde), sobre la Asamblea.

La Asamblea Municipal Distrital tiene las siguientes atribuciones: dictar medidas, derogar ordenanzas, proponer creación o alteración de tributos, participar en la fijación de tarifas de servicio público, aprobar el presupuesto y el balance, autorizar programas de obras y de servicios, autorizar la creación de empresas municipales, aprobar el Reglamento Interno, contratar empréstitos y emitir bonos. Corresponde a la Asamblea Municipal Provincial, según el art. 37, dictar su propio reglamento y pronunciarse sobre los de los distritales, revisar los proyectos referidos a tributos, determinar los servicios comunes, revisar y aprobar los presupuestos y rendiciones de cuentas, etc. Como se aprecia, todo el

poder reside en el Distrito, cuando debió haber sido a la inversa.

Un freno a la facultad de aprobar tributos es la exigencia de la convalidación legislativa, (la del contribuyente) y a las futuras generaciones.

El cargo de Alcalde es a dedicación exclusiva. Y será rentado cuando la población exceda los cincuenta mil habitantes. Este aspecto es muy importante, pues se logra: que no sea un cargo honorífico al que se dedica unas cuantas horas al día, mientras la mayor parte las absorbe en negocio particular y que personas de situación económica humilde puedan acceder a estos cargos, con lo que creemos se ha democratizado la función municipal.

El art. 48 constituye un notable avance, al sancionar la acción popular, mucho antes que se dictara la carta "79". Ella opera ante el Poder Judicial y contra las resoluciones, acuerdos y actos municipales contrarios a la Constitución y las leyes. Se consagra también el derecho de iniciativa, lo que es otro avance, a los vecinos. Y se configura la cooperación de los vecinos de manera voluntaria, con su trabajo, para la ejecución de obras y servicios de interés común, reconociéndoseles por ese esfuerzo unos "Bonos de Ayuda Municipal", con los que se podría compensar tasas municipales. (Art. 56). En un país deficitario de capitales, esta es una forma de superar la deficiencia, al estimular la cooperación vecinal en obras de interés general. El art. 57 trata de atenuar la autonomía municipal, al disponer que los planes deben concordar con los elaborados por el Sistema Nacional de Planificación. Para garantizar la continuidad de la acción municipal, los planes sólo podrán modificarse por los dos tercios de la Asamblea.

En lo relativo a higiene, alimentación, salud, educación, construcción y seguridad pública, vivienda y otros servicios, el municipio tiene que concordar su acción con la del Sector del Gobierno Central a que corresponde lo que significa otra disminución de su autonomía municipal, lo que nos parece atinado, sobre todo porque reconoce la realidad sobre la que se desenvuelve la administración y no insiste en ajustarla a la teoría. Los servicios públicos pueden ser prestados por el Concejo en administración directa, empresas autónomas municipales, asociación con usuarios, empresas mixtas, bien con el Estado o particulares, o por concesión. La ley propone la creación de un "Instituto Nacional de Fomento Municipal", con el objeto de estimular y fortalecer económica y administrativamente la acción municipal y su relación con los organismos públicos; y la Banca Municipal, que es otra de sus instituciones, para procurar un mejor ordenamiento del régimen económico, financiero y social de los municipios. Como bien señala, la Tercera Disposición Transitoria, la Caja Municipal de Crédito Popular de Lima, creada por ley 10769, deberá asumir progresivamente las atribuciones del Banco, lo que viene haciendo, pues a la fecha ha diversificado sus operaciones y de simple caja de préstamos pignoraticios ha pasado a cobranzas, ahorros, depósitos a plazo fijo, así como a servir de intermediario financiero entre grandes empresas estatales y pequeños comerciantes, industriales, artesanos. La ley dispone, finalmente, que los Concejos se reúnan periódicamente para coordinar su acción, mediante los Congresos Municipales.

La Constitución reciente(19), establece en su Capítulo XII, "De la Descentralización, Gobiernos Locales y Regionales", lo siguiente: 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 los Concejos Municipales provinciales, distritales y los que establezca la ley (art. 252). Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por los vecinos de la respectiva jurisdicción. Los extranjeros residentes por más de dos años continuos pueden elegir y ser elegidos, salvo en las municipalidades fronterizas. El Concejo Municipal consta del número de regidores que señala la ley, de acuerdo con la población correspondiente. Es presidido por el Alcalde y, cuando el número de regidores es de cinco o más, se da representación a las minorías. (Art. 253).

Las municipalidades son competentes para: acordar su régimen de organización interior, votar su presupuesto, administrar sus bienes y rentas, crear, modificar o suprimir contribuciones, arbitrios y derechos; regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito; organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales; contratar con otras entidades públicas o privadas, preferentemente locales, la atención de los servicios que no administren directamente; planificar el desarrollo de sus circunscripciones; y ejecutar los planes correspondientes, así como las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a la ley. (Art. 254). Podemos anotar el excesivo reglamentarismo constitucional, que llega a señalar el número requerido para la presencia de las minorías; modificar el D.L. 22250, especialmente en lo que se refiere a la elección directa; peligrosamente rompe con la tendencia establecida en el Código Tributario, que señala que sólo por ley se puede modificar tributos, para dejar al concejo a su libre albedrío; asume la regulación del tránsito, con lo que se debilitará un Sector importante del Gobierno, aparte de generar cierta anarquía porque cada Concejo regulará el tránsito a su leal saber y entender; al planificar el desarrollo de su circunscripción, fácil es imaginar la heterogeneidad de modelos y de conflictos que se van a presentar en cada distrito.

Las municipalidades provinciales tienen a su cargo, además de los servicios públicos locales, lo siguiente: zonificación y urbanismo; cooperación con la educación primaria y vigilancia de su normal funcionamiento; cultura; recreación, deporte, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, en coordinación con el órgano regional; cementerios; y los demás servicios cuya ejecución no esté reservada a otros órganos públicos y que tienen a satisfacer necesidades colectivas de carácter local. (Art. 255).

(19) "Constitución Política del Perú".- Edición Oficial.- Imprenta del MEF.- 1979.

Las municipalidades también promueven, apoyan y reglamentan la participación de los vecinos en el desarrollo comunal. Entre los bienes y rentas del municipio se considera a los tributos que gravan el valor de predios urbanos y rústicos de su circunscripción; las licencias y patentes que gravan el ejercicio de las actividades lucrativas y profesionales; el impuesto de rodaje; los recursos nacionales que se le transfieran para la atención de los servicios públicos descentralizados; la contribución por peaje, pontazgo y mejoras de las obras que ejecuten; el impuesto a la extracción de materiales de construcción; el impuesto sobre terrenos sin construir; los tributos que gravan la propaganda comercial y los espectáculos públicos; los productos de sus bienes y de los servicios públicos que presten; los arbitrios, derechos, contribuciones y multas; parte de la renta, eso sí, debe corresponder a los lugares en donde están ubicados los recursos naturales. Para la Capital de la República se establece un régimen especial que debe diseñarse en la Ley Orgánica de Municipalidades. Una cuestión que debió ir en la Constitución, dada su estructura reglamentarista, es la facultad de los Concejos Municipales para expropiar bienes y municipalizar servicios de interés común, con arreglo a las disposiciones sobre la materia. Felizmente esta atribución se conserva en el D.L. 22250, en el art. 86. Advertimos que nuestra diferencia sustancial con los dispositivos constitucionales y, en parte, con el D.L. 22250, reside no en que el Concejo tenga ciertas atribuciones, sino en la extensión de su jurisdicción, el territorio que comprende, la población que afecta. En otras palabras, si hay mil concejos distritales pues habrá, conforme a esta Constitución, mil reglamentos internos diferentes, mil cuadros tributarios diversos, mil planes de zonificación y urbanismo, con lo que, para no continuar, deberemos decir adiós a nuestros deseos de hacer del país una nación vertebrada. Para nosotros, cuestión que veremos en el capítulo siguiente, la unidad administrativa municipal debe establecerse a nivel provincial.

EL GRAN DEBATE: CRISIS DEL MUNICIPALISMO

En menor grado en el D.L. 22250, con mayor riesgo en la Constitución 79, observamos que sigue prevaleciendo en el país la concepción tradicional del municipio: hay una jerarquía que va del provincial, pasando por el distrital, hasta aquellos que se acuerden por ley. Esto nos ha llevado a pensar si una localidad puede crear tributos si tiene una población pobrísima que no puede pagárselos; si la regulación del tránsito debe hacerse en una unidad territorial pequeña.

Dos autores nacionales, en una reciente obra, dicen lo siguiente: "... una administración regional, desde ese nivel puede administrar los servicios esenciales con criterios distintos a los de una óptica meramente localista, frecuentemente menos racional"(20). O que, "El municipio puede y debe seguir existiendo. La implantación de administraciones regionales puede ser una ocasión adecuada para

(20) Zolezzi Chocano, Mario y Sánchez León, Abelardo. - "Municipalidad y Gobierno Local". El DL. 22250 en el tapete. - DESCO, 1979. Pág. 12.

redefinir sus funciones, derechos y atribuciones en relación a los poderes del Estado, empresas y organismos que han limitado su autonomía real, y crear las condiciones de una participación de los sectores populares, postergada por otros intereses de clase”(21). “...la administración municipal funciona a dos niveles que se yuxtaponen: la administración provincial y distrital (debió agregar el de comunidad y caserío, según creemos). Este hecho, de un lado dificulta un gobierno metropolitano y, de otro, hace necesaria la intervención de organismos públicos para poder atender la demanda de los servicios básicos”(22).

Preguntémos, como corolario de este trabajo: ¿puede un Concejo con escasos recursos y población dispersa y pequeña y con un territorio inhóspito, superar las grandes contradicciones sociales y los graves problemas sanitarios? ¿Otro Concejo de ingentes recursos dará su contribución al municipio pobre? Otras preguntas podrían ser formuladas. Lo que pasa es que muchos legisladores olvidan que vivimos un crecimiento urbano sin parangón en la historia. Olvida que la revolución industrial puso fin a las artesanías e industrias caseras, que los avocados pasan más tiempo en su trabajo que en su hogar, que hay un éxodo hasta ahora incontrolable del campo a la ciudad. ¿Se puede, con estas evidencias, insistir en el viejo esquema municipal, autónomo con atribuciones hasta para crear tributos? En ese sentido el D.L. 22250 tenía limitaciones que el Capítulo XII de la Constitución 79, ha pasado por alto. Esta idea, la de ir hacia Concejos metropolitanos, no es nueva, ya hasta se ha anunciado que “El gobierno municipal del futuro tendrá que basarse en una nueva teoría política si quiere evitar los errores del pasado”(23).

Repetimos, “...en los momentos actuales la vieja idea de la vecindad... se encuentra en crisis; carece absoluto de sentido; se halla en trance de desaparecer, y en muchos lugares ha desaparecido ya. Las condiciones que eran el soporte de la tradición, minadas por el desarrollo técnico, han conducido a una situación en que la solidaridad comunal significa cada día menos”(24).

Habría que preguntarse también “...si determinados servicios públicos se prestarán mejor adaptados a áreas arbitrarias o a otras racionalmente concebidas; si para ello será preferible sujetarse a directrices generales trazadas desde lo alto; y si convendrá utilizar organismos dotados de competencia general u otros que la posean específica”(25).

(21) Zolezzi Chocano, Mario y otros.— Ob. Cit. Pág. 16.

(22) Zolezzi Chocano, Mario y otro.— Ob. Cit.— Pág. 17.

(23) Mac Donald, Austin.— Ob. Cit. Pág. 143.

(24) Albi, Fernando.— Ob. Cit. Pág. 55-56.

(25) Albi, Fernando.— Ob. Cit. Pág. 71.

CONCLUSIONES

A manera de conclusiones, queremos acabar diciendo que debemos replantearnos totalmente la institución municipal, aprovechando la regionalización, situando al Estado en la cúspide de la sociedad política, la región como institución intermedia, y, el municipio provincial, como ente de administración a ese nivel; más abajo de la Provincial, el sistema sólo debe concebir simples Agencias Municipales prestando servicios básicos, como registros civiles, supervisión de la ejecución de la política del provincial, trámite. Ello implica modificar la Constitución, lo que parece ser su sino ineludible: nacida sin vida, cuando comience a vivir deberá ser replanteada, no sólo en cuanto a la municipalidad se refiere, sino en otras materias, como se desprende de la lectura de los otros trabajos que figuran en la presente obra.

Lima, Agosto de 1980