

---

# LA DESCENTRALIZACION EN EL PROYECTO DE LA CONSTITUCION

---

POR RICARDO SALAZAR CHAVEZ

**E**l autor realiza un análisis del modelo de descentralización propuesto en el proyecto Constitucional. Plantea objeciones a los conceptos utilizados en el proyecto debido a que no han sido empleados adecuadamente. Refiere que en la nueva Carta Magna se suprimen las regiones y sus gobiernos, regresando al esquema departamental, lo cual contradice el título mismo de la Constitución.

No ha sido una sorpresa para quienes trabajaron el tema de Descentralización, el hecho de que la mayoría oficialista de la Comisión de Descentralización haya decidido volver al esquema departamental; pues, ello encaja perfectamente con el afán de centralización del poder del actual Gobierno. Pero lo que sí resulta irónico es que se proclame la descentralización como el objetivo central de un capítulo constitucional, cuando del mismo surge lo contrario.

Es preciso señalar, en primer lugar, que el capítulo de Descentralización no cuenta con dictamen ni con una propuesta integral que le sirva de base, tal como es usual y recomendable al elaborar normas de tanta trascendencia como las constitucionales. En consecuencia, no es ajeno a la verdad el comentario de que dicho capítulo es un listado de ocurrencias dispersas.

La primera objeción es la insuficiencia de conceptos. De manera similar a lo que ocurrió con los constituyentes de 1979, los actuales no saben distinguir entre soberanía y autonomía política. Como debe ser de conocimiento de todo constituyente que integra la Comisión de Descentralización, la soberanía otorga la facultad de emitir normas constitucionales, mientras que la autonomía política confiere la potestad de emitir normas con naturaleza de ley material, vale decir infraconstitucionales. Por confundir ambos conceptos, en 1979 se temió consagrar expresamente la autonomía política de las municipalidades y de los organismos de gobierno regional; pero se les confirió, de manera indirecta pero efectiva, la facultad para legislar (en sentido material); por ejemplo, el establecer que las municipalidades pueden organizar los servicios públicos locales, aprobar planes de desarrollo y crear contribuciones y tasas, o al contemplar la facultad de los gobiernos regionales para ejercer facultades legislativas.

Directamente vinculado a la deficiencia conceptual señalada, es evidente que la mayoría de la

comisión no ha sabido distinguir entre descentralización política y descentralización administrativa, absteniéndose de mencionar la primera y creando incertidumbre acerca de la amplitud de la segunda.

En efecto, si bien el artículo 280 del proyecto consagra la autonomía municipal, precisa que este opere “conforme a ley, en los asuntos de su competencia”, con lo cual hace remisión a una ley posterior en cuyo contenido nada asegura que se preserve la facultad de los gobiernos locales para emitir normas con naturaleza de ley como son las ordenanzas, o que esta atribución no sea mediatizada por el nivel nacional del Estado. Es decir, en esto se presenta un retroceso respecto de la Constitución de 1979 en la cual se consagran atribuciones políticas mínimas de las municipalidades.

El artículo 281 establece que las “municipalidades tienen competencia, en su jurisdicción, sobre los asuntos administrativos del Estado”, excluyendo las materias de defensa, orden interno, relaciones exteriores, economía, finanzas y trabajo, las cuales son reservadas al Gobierno Nacional, conjuntamente con los proyectos y programas declarados como nacionales en razón a su naturaleza o volumen de inversión.

La función administrativa se ejerce a través de las formas jurídicas administrativas como son los reglamentos, los actos administrativos, los contratos administrativos y los hechos administrativos. Al señalarse que los gobiernos locales tienen competencia sobre “los asuntos administrativos del Estado” en las materias que no son las excluidas, aparentemente implica que les corresponde ejercer de manera exclusiva las atribuciones sobre todos los aspectos administrativos, arriba señaladas.

Sin embargo, de las explicaciones emitidas por los propios congresistas que defienden el capítulo en mención, así como del resto del Poder Ejecutivo en las materias asignadas a los gobier-

---

Ricardo Salazar  
es profesor de los  
cursos de Derecho  
Administrativo I y II  
en la Facultad de  
Derecho de la  
Pontificia  
Universidad  
Católica del Perú.

---

nos locales; lo cual, además, sería absurdo debido a que se requiere un nivel de reglamentación nacional. En consecuencia, será una ley posterior (probablemente modificatoria de la Ley Orgánica de Municipalidades) la que determina la amplitud de la potestad reglamentaria de las municipalidades; lo que pone en evidencia que la expresión “los asuntos” no hace referencia a la integridad y totalidad de ellos, presentándose así un aparente contradicción. No queda claro tampoco si las municipalidades serán última instancia de la expresión “los asuntos.....” podría hacernos entender que sí. También sobre esto deberemos atenernos a la ley posterior.

En cuanto a los simples actos de la administración, en tanto éstos se vinculan al funcionamiento interno de la municipalidad, se entiende que se les otorga amplias facultades para organizarse internamente en función a las atribuciones que deben ejercer. Sin embargo, el proyecto no establece una estructura mínima, limitándose a señalar en el artículo 284 la existencia de alcaldes y regidores. Nada asegura que el Concejo Municipal como órgano máximo normativo y fiscalizador preserve su preeminencia. Probablemente se trata de una omisión grave, pero pone en evidencia la improvisación con que se ha elaborado el capítulo.

Respecto de los contratos administrativos y la ejecución propiamente dicha de los asuntos municipales, según lo manifestado por los autores del proyecto, en ello radicaría básicamente el rol de los gobiernos locales. Es decir, lo que en realidad se pretende es ampliar el número de materias de competencia de los gobiernos locales, pero no necesariamente el tipo y naturaleza de atribuciones que pueden ejercer respecto de ellas, pues, como se señaló, se ha creado incertidumbre acerca de la amplitud de las atribuciones administrativas (especialmente sobre la facultad reglamentaria y de emisión de actos administrativos en última instancia). Al parecer, la orientación es que las municipalidades se constituyan básicamente en organismos de ejecución, limitando al mínimo sus facultades planificadoras y normativas; las cuales corresponderían al nivel nacional del Estado.

Una precisión final en cuanto al número de

materias de competencia municipal es que la actual Ley Orgánica de Municipalidades no sólo ya las contempla, sino que incluye algunas que según el proyecto de Constitución, estarían excluidas, como orden interno, economía y trabajo. Por lo tanto, también en este aspecto tan propalado por sus autores como avance, en realidad existe un retroceso. Por ejemplo, el serenazgo municipal ya no sería factible.

Como correlato al supuesto fortalecimiento de los gobiernos locales, el proyecto suprime las regiones y sus correspondientes gobiernos regionales, vuelve al esquema departamental y crea las intendencias departamentales.

La supresión de las regiones como circunscripción política obedece al argumento central que la actual demarcación regional es improcedente. Quizás los autores del proyecto no han considerado que las circunscripciones departamentales, aún cuando han creado un cierto nivel de identidad en las áreas urbanas, no son satisfactorias para un ejercicio equilibrado del poder respecto de Lima; siendo más conveniente la existencia de ámbitos mayores potencialmente viables. Los criterios para determinar circunscripciones políticas no sólo deben tomar en cuenta lo existente sino también lo posible; cualquier problema de inviabilidad política -como el caso de San Martín- debe dar lugar a previsiones o correctivos pertinentes, pero no nos debemos negar la posibilidad de contar con circunscripciones políticas lo suficientemente amplias y fuertes para lograr el debido contrapeso de poder respecto de la capital. La segunda versión del proyecto constitucional ha suprimido la disposición complementaria que abriría la posibilidad de que dos o más departamentos se fusionen en uno solo por decisión de la población; con lo cual, no sólo se disuelven los actuales ámbitos regionales sin pronunciamiento previo de las poblaciones respectivas, sino que se niega la posibilidad de que éstos decidan mantener su actual circunscripción política o decidan posteriores fusiones. Si se criticó que las demarcaciones regionales, aun cuando contaron con el pronunciamiento previo favorable de los Concejos municipales provinciales, no estaban respaldados por el voto popular; la fórmula del actual proyecto es aún más limitativa.

En cuanto a los gobiernos regionales, los principales argumentos para su eliminación han sido su falta de dinamismo, burocratización e irregularidades administrativas. Evidentemente los autores del proyecto han debido tomar en cuenta que los gobiernos regionales tenían menos de un

**E**l proyecto pretende hacer de las municipalidades organismos de ejecución.

año de efectivo funcionamiento cuando el Gobierno Central decidió mediatizar sus funciones; que la falta de dinamismo, burocratización y las irregularidades administrativas forman parte de nuestra distorsionada tradición en el ejercicio del poder en todo el Estado, lo cual debe ser corregido mediante sistemas eficaces de previsión, control y sanciones drásticas; y finalmente, que una cosa son los problemas de la forma cómo se ejerce el poder y otra el modelo de distribución del mismo. Culpar a la regionalización de los actos de desviación de poder es como decir que el régimen constitucional es el culpable de las inmorales y de los golpes de Estado.

Para sorpresa e incomodidad de los defensores del proyecto, en los diferentes foros en los cuales han participado, tanto en Lima como en el interior del país, así como en los eventos a los que no pudieron o se abstuvieron de asistir, son muy insistentes y mayoritarias las opiniones en favor de la existencia de un nivel de gobierno intermedio entre los niveles nacionales y local. Es decir, no se opta por una fórmula de desconcentración, similar a las Corporaciones de Desarrollo cuya dependencia del Gobierno Central es muy acentuada (orgánica y funcionalmente), sino por la descentralización, traducida en la existencia de organismos de gobierno autónomos política, administrativa y económicamente. Es decir, por figuras sustantivamente de igual naturaleza a los gobiernos regionales, aunque apartados del actual modelo en lo referente a la corrupción de sus órganos y al sistema de elección de sus representantes (la tendencia es a la elección directa de la población o a través de las municipalidades).

El proyecto constitucional no desarrolla la figura del Intendente Departamental. Se limita a decir que representa al Presidente de la República —quien, además, lo designa—, remitiendo a una ley posterior lo referente a sus atribuciones y prerrogativas.

Dada la vaguedad con que se expresa la figura las especulaciones son diversas. Algunos congresistas manifiestan que los intendentes departamentales reemplazan a los actuales prefectos y su rol será de simple coordinación entre las municipalidades y el Gobierno Central. De ser esto cierto, aparte de las fricciones que surgirán con el Ministerio del Interior, (de cuya Dirección de Autoridades Políticas dependen actualmente los prefectos, y que obliga a precisar su nivel en asuntos de orden interno); implicará que todos aquellos asuntos que son de orden interno y que no sean asignados a las municipalidades, necesariamente corresponderán a órganos desconcentrados del Gobierno Central, hecho éste que pondrá al país en una situación de centralismo muy acentuado similar a los períodos en que ni siquiera existían corporaciones de desarrollo y otros órganos similares.

Otra posibilidad es que el Intendente Departamental asuma las funciones que antes correspondían a las corporaciones departamentales de desarrollo; con lo cual se volverá a consolidar un esquema centralizado de distribución del poder y de la economía que reiteradamente ha demostrado su incapacidad para descentralizar.

Pomposamente el artículo 278 del proyecto señala que “el Estado tiene como objetivo la descentralización que es un proceso permanente”; mas, una evaluación de los aspectos esenciales del modelo asumido y nuestra arraigada tradición centralista en el ejercicio del poder, nos lleva a la conclusión que dicha norma nacerá agónica.

Si la población de las provincias del país y gran parte de la población de la capital conocieran y comprendieran a plenitud el nocivo efecto del centralismo y su directa participación en las causas de nuestros problemas estructurales que han derivado en la situación de violencia que con mucho sacrificio se está erradicando, creo que el actual Gobierno ya tendría asegurados muchos “no” para su Constitución.