



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

**INFORME DE ASESORÍA N° 005-2004-GL**

**DE** : **LUIS FERNANDO ZAMBRANO ORTIZ**  
Asesor de la Comisión de Gobiernos Locales

**A** : **ROSA FLORIAN CEDRÓN**  
Presidenta de la Comisión de Gobiernos Locales

**MATERIA** : **Consulta Municipalidad de Centro Poblado El Milagro**

---

El Municipalidad de Centro Poblado El Milagro, Trujillo, solicita informe respecto a la posibilidad de que las municipalidades provinciales o distritales pueden llevar a cabo elecciones municipales para la renovación de alcaldes y regidores de municipalidades de centro poblado.

**ABSOLUCIÓN DE CONSULTA<sup>1</sup>:**

Con anterioridad a la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, los alcaldes y regidores de los centros poblados se elegían generalmente a propuesta de una terna que alcanzaba la población al Alcalde que había creado la Municipalidad de Centro Poblado.

En mayo de 2003 entró en vigencia la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, ingresando las municipalidades del país a un proceso de adecuación a la referida norma legal, proceso que conlleva a un reto para nuestros gobiernos locales, los cuales pasan de ser simples administradores de servicios públicos locales, a promotores del desarrollo económico y social de sus pueblos.

Pero dentro de este proceso de adecuación, son quizás las municipalidades de centro poblado, antes municipalidades delegadas, las que con más dificultad están llevando el proceso de adecuación; razón por la que es necesario que los alcaldes provinciales y distritales afronten con responsabilidad el proceso de adecuación de dichas municipalidades.

**Naturaleza jurídica de las municipalidades de centro poblado**

---

<sup>1</sup> Luis Fernando Zambrano Ortiz, Las Municipalidades de Centro Poblado, Ratio Legis de la Ley Orgánica de Municipalidades, Normas Legales, Tomo 328, Vol. II, Setiembre-2003; Editora Normas Legales, Trujillo Perú.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Las municipalidades provinciales y distritales tienen competencias y funciones exclusivas y compartidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, mientras que sus órganos de gobierno – concejo municipal y alcaldía - las atribuciones necesarias para cumplir con las funciones que la ley les otorga.

Sin embargo, a gran parte de municipalidades ubicadas en zonas rurales, les es prácticamente imposible prestar los servicios públicos locales básicos a todos los centros poblados de su jurisdicción, sea por que no cuentan con vías de acceso o por su lejanía.

Es por está razón que se crean las municipalidades de centros poblados, con la finalidad de que los habitantes de aquellos centros poblados cuenten con algunos servicios básicos.

Así, la ley permite que ante el pedido de los vecinos de aquellos centros poblados - alejados o sin vías de acceso – de contar con algún servicio público, las municipalidades provinciales, en coordinación con las municipalidades distritales, puedan crear municipalidades de centros poblados - con un alcalde y un consejo municipal - delegándoles algunas de sus competencias, funciones y atribuciones, con la finalidad de que sean dichas autoridades ediles quienes presten del servicio requerido en el centro poblado.

Es así, que en 1978 aparece en nuestra legislación las municipalidades delegadas y luego, al amparo de la Ley Orgánica de Municipalidades derogada, continúan vigentes en el Perú este tipo de municipalidades, como extensiones de las municipalidades provinciales o distritales que las crean, con la denominación de "municipalidades delegadas".

Discrepamos con la denominación que se les dio a este tipo de municipalidades, por cuanto consideramos que no se puede delegar la institucionalidad, lo que se delega es la competencia, función o atribución. En consecuencia, la denominación de "municipalidad delegada" es errónea.

Pero regresando al tema de fondo, es en la Constitución de 1993 que se les otorga a dichas municipalidades la calidad de órganos de gobierno, con autonomía política, económica y administrativa; ubicándolas al mismo nivel en el que se encuentran las municipalidades provinciales y distritales; pese a que constituyen extensiones de las municipalidades que las crean, no podrían gozar de niveles de autonomía y menos ser consideradas órganos de gobierno.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

El artículo 191° de la Constitución de 1993 – en su texto original - señalaba: “las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”

Es decir, se había modificado la naturaleza jurídica de las municipalidades delegadas, pasando a ser órganos de gobierno local con autonomía, pero cuya autonomía no pasaba del papel; por cuanto si su existencia se sustentaba en la delegación de competencias y dependía de la resolución de creación expedida por una municipalidad, se relativizaba por completo el carácter de órgano de gobierno y su autonomía era sólo nominativa.

Sin embargo, luego de la reforma constitucional que se produjera con la Ley N° 27680 - Ley de Reforma Constitucional de fecha 7 de marzo de 2002 - las municipalidades de centro poblado vuelven formalmente a salir de la esfera de los órganos de gobierno, por cuanto el texto reformado del ahora artículo 194° de la Constitución señala: “las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley”.

Como puede apreciarse, hoy las “municipalidades de centro poblado” – nueva denominación que le atribuye la Ley Orgánica de Municipalidades – han vuelto a ser extensiones de las municipalidades provinciales que las crean en coordinación con las municipalidades distritales.

En este sentido, su competencia, funciones y atribuciones, serán aquellas que por delegación les conceda la municipalidad provincial que las crea, a quien inclusive tendrá que rendir cuenta de la utilización de los recursos que se les transfiera.

**Las municipalidades de centro poblado en la Ley Orgánica de Municipalidades**

La nueva Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972 - mantiene la regulación de las municipalidades de centro poblado, estableciendo requisitos para su creación y elección de autoridades, a fin de evitar la creación indiscriminada y en algunos casos innecesaria de dichas municipalidades, así como el manejo político en la designación de sus autoridades.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

En el marco de dicha normatividad, corresponde a las municipalidades provinciales la creación de las municipalidades de centro poblado, previa opinión favorable de la municipalidad distrital sustentada en informes técnicos y presupuestales.

Para el efecto, se requiere que el centro poblado cuente con al menos mil habitantes mayores de edad, que el centro poblado no se ubique dentro del área urbana del distrito al cual pertenece, y que exista comprobada necesidad de servicios públicos locales y posibilidades de sostenimiento. La solicitud deberá estar suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado, acreditando dos delegados, y será presentada por un comité de gestión<sup>2</sup>.

En el caso de que se considere procedente el petitorio, el concejo provincial emitirá la ordenanza de creación de la municipalidad de centro poblado, indicando la delimitación territorial dentro de la cual tendrá jurisdicción, el régimen de organización interior, las competencias y funciones que se delegan, los recursos que se le asignan mensualmente, bajo responsabilidad, así como sus atribuciones administrativas y económico-tributarias<sup>3</sup>.

Es de destacar que el costo que represente la prestación del servicio delegado deberá ser asumido por la municipalidad distrital y la municipalidad provincial, y las

---

<sup>2</sup> ARTÍCULO 129.- REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE UNA MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO

Para la creación de municipalidades de centros poblados se requiere la aprobación mayoritaria de los regidores que integran el concejo provincial correspondiente y la comprobación previa del cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud de un comité de gestión suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado y registrados debidamente y acreditar dos delegados.
2. Que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece.
3. Que exista comprobada necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenimiento.
4. Que exista opinión favorable del concejo municipal distrital, sustentada en informes de las gerencias de planificación y presupuesto, de desarrollo urbano y de asesoría jurídica, o sus equivalentes, de la municipalidad distrital respectiva.
5. Que la ordenanza municipal de creación quede consentida y ejecutoriada.

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

<sup>3</sup> ARTÍCULO 128.- CREACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

Las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial, que determina además:

1. La delimitación territorial.
2. El régimen de organización interior.
3. Las funciones que se le delegan.
4. Los recursos que se le asignan.
5. Sus atribuciones administrativas y económico-tributarias.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

autoridades de las municipalidades de centro poblado serán responsables de su correcta utilización.

**Elección de alcaldes y regidores de centros poblados**

Los concejos municipales de centro poblado están integrados por un alcalde y cinco regidores, los que permanecerán en su cargo por un periodo de cuatro años contados a partir de su elección, correspondiendo su proclamación al alcalde provincial, luego de un proceso electoral que será llevado a cabo de conformidad con una ley que establecerá el sistema de elección municipal de autoridades de centros poblados.

El artículo 130° de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que los alcaldes y regidores de centros poblados son elegidos por un periodo de cuatro años, contados a partir de su creación<sup>4</sup>.

Asimismo, la Décimo Segunda Disposición Complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades señala que el periodo de los alcaldes y regidores de los centros poblados existentes se adecua a lo previsto en la referida Ley Orgánica.

En consecuencia, aquellos alcaldes y regidores de centros poblados que a la fecha de vigencia de la Ley Orgánica de Municipalidades se encontraban en sus cargos por un periodo igual o menor a cuatro años, permanecerán en sus cargos sólo hasta el momento en que sean elegidas las nuevas autoridades ediles conforme a la ley a que se refiere el artículo 130°.

Por su parte, el artículo 132° de la Ley Orgánica de Municipalidades señala que el procedimiento para la elección de alcaldes y regidores de centros poblados se regula por la ley de la materia, entendiéndose que dicho procedimiento de naturaleza electoral requerirá de algunas disposiciones especiales<sup>5</sup>.

Por otro lado, las competencias y funciones específicas de los gobiernos locales están previstas en el Título V de la Ley Orgánica de Municipalidades,

---

<sup>4</sup> ARTÍCULO 130.- PERÍODO DE ALCALDES Y REGIDORES DE CENTROS POBLADOS

Los concejos municipales de los centros poblados están integrados por un alcalde y cinco regidores.  
Los alcaldes y regidores de centros poblados son elegidos por un periodo de cuatro años, contados a partir de su creación.

<sup>5</sup> ARTÍCULO 132.- PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCION DEL ALCALDE Y REGIDORES DE UN CENTRO POBLADO  
El procedimiento para la elección de alcaldes y regidores de municipalidades de centros poblados se regula por la ley de la materia.



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

estableciéndose además en el artículo III del Título Preliminar y en el artículo 128° de la misma ley, que las Municipalidades de Centros Poblados son creadas por una ordenanza de la municipalidad provincial correspondiente.<sup>6</sup>

La Ley Orgánica de Municipalidades no contiene norma alguna que establezca como competencia de los gobiernos locales (ya sean municipalidades provinciales o distritales) la regulación mediante ordenanzas del procedimiento para la elección de los alcaldes y regidores de las municipalidades de los centros poblados menores. Más bien, encontramos lo dispuesto por el artículo 132° de la Ley Orgánica de Municipalidades, el cual señala textualmente que *"El procedimiento para la elección de alcaldes y regidores de municipalidades de centros poblados se regula por la ley de la materia."*<sup>7</sup>

De esa forma, se establece que una norma de alcance nacional y general, esto es, una ley en sentido material debe regular dicho procedimiento, norma que será aplicable a todos los procesos de elección de los centros poblados existentes en el territorio nacional.

De acuerdo a ello, cuando un gobierno local pretende regular materia que no es de su competencia y más aún, cuando pretende desconocer que las elecciones de los alcaldes y regidores de los centros poblados menores deben ser regulados por una ley en sentido material, esto es, una norma de alcance nacional; ello atenta contra el principio de legalidad previsto en el artículo 45<sup>8</sup> de la Constitución y el Artículo IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444,<sup>9</sup> principio fundamental que debe regir las actuaciones y decisiones de toda entidad del

---

<sup>6</sup> "Artículo III.- (...)

Las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza municipal provincial." y el artículo 128° de la referida ley establece que "Las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial, que determina además:

1. La delimitación territorial.
2. El régimen de organización interior.
3. Las funciones que se le delegan.
4. Los recursos que se le asignan.
5. Sus atribuciones administrativas y económico - tributarias."

<sup>7</sup> INFORME N° DP/AE-2003-066

<sup>8</sup> Artículo 45.- El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.(...)"

<sup>9</sup> "Artículo IV.- El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en las siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas."



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

Estado, con la finalidad de que los actos de poder tengan sustento constitucional y legal y, por ello, sean legítimos<sup>10</sup>.

En conclusión, las municipalidades de centro poblado no pueden convocar a elecciones de alcaldes y regidores de centros poblados hasta que no se apruebe, promulgue y entre en vigencia la ley a que se refiere el artículo 132° de la Ley Orgánica de Municipalidades; por tanto, dichos alcaldes y regidores permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de su mandato y posterior elección de nuevas autoridades que los reemplacen conforme a la próxima ley de elecciones de alcaldes y regidores de centros poblados.

Cabe anotar que sobre un tema similar en la Municipalidad de Paita, la Defensoría del Pueblo emitió el INFORME N° DP/AE-2003-066, en el que señala lo siguiente:

- 
1. *La autonomía conferida constitucionalmente a los gobiernos locales no puede ser interpretada como absoluta, sino que se encuentra restringida al ámbito de las competencias que la Constitución y las leyes establecen.*
  2. *Según las competencias establecidas para los gobiernos locales en la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades, aquellos no son competentes para regular materia electoral referida a los procedimientos de elección de los alcaldes y regidores de los centros poblados menores.*
  3. *La Ordenanza N° 07-2003-CCP emitida por la Municipalidad Provincial de Paita que regula el procedimiento electoral para elegir a los alcaldes y regidores de los centros poblados menores, no observa lo previsto en el artículo 132 de la Ley Orgánica de Municipalidades que establece que dicho procedimiento será regulado por una ley sobre la materia. En tal sentido, dicha ordenanza atenta contra el principio de legalidad contenido en el artículo 45 de la Constitución y puede ser impugnada a través de la acción de inconstitucionalidad prevista en el numeral 4 del artículo 200 de la Constitución.*
  4. *La ONPE, para cumplir las funciones encomendadas en la Constitución y su Ley Orgánica, debe observar si los procesos electorales a realizarse en los centros poblados menores cumplen con la legalidad vigente.*
  5. *Finalmente, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, aprobada por Ley N° 26520, creemos conveniente **RECOMENDAR** lo siguiente:*
    - a) *Al Concejo Municipal de la Municipalidad Provincial de Paita que, de acuerdo a las facultades previstas en el artículo 9 de la Ley Orgánica de*

---

<sup>10</sup> Al respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA menciona que " Los actos y las disposiciones de la Administración, todos, han de "someterse a derecho", han de ser "conformes" a Derecho. El desajuste , la disconformidad, constituyen "infracción del Ordenamiento Jurídico" y les priva actual o potencialmente (distinción entre nulidad y anulabilidad) de validez. (...). El principio de legalidad opera, pues, en la forma de una cobertura legal de toda la actuación administrativa: sólo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa su actuación es legítima" (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. Curso de derecho administrativo, T. I. 9na. ed. Civitas Ediciones, Madrid, 1999, p. 434)



**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Comisión de Gobiernos Locales**

*Municipalidades, proceda a derogar la Ordenanza N° 07-2003-CCP por contravenir lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución, los artículos II del Título Preliminar y 132 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972; y el Artículo IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; y*

- b) Al Congreso de la República para que proceda a aprobar la ley que regule el procedimiento electoral para elegir a los alcaldes y regidores de las municipalidades de los centros poblados menores.*

**CONCLUSIONES**

1. La Ley de Elección de Autoridades Municipales de Centros Poblados a que hace referencia la Ley Orgánica de Municipalidades, fue aprobada por la Comisión de Gobiernos Locales y aprobada en doble votación por el Pleno del Congreso de la República, **encontrándose pendiente de votación una reconsideración a la segunda votación.**
2. Para que se apruebe la reconsideración planteada **se requiere que voten a favor de ella cuando menos la mitad mas uno del numero legal de congresistas.**
3. Si no se llega a la cantidad de votos requeridos para que proceda la reconsideración, **la autógrafa será remitida al señor Presidente de la República para su respectiva promulgación.**
4. En tanto no se promulgue, publique y entre en vigencia la Ley de Elección de Autoridades Municipales de Centros Poblados, **las Municipalidades Provinciales o Distritales no pueden convocar a elecciones.**

**LUIS FERNANDO ZAMBRANO ORTIZ**  
Asesor de la Comisión de Gobiernos Locales  
[Fzambrano@congreso.gob.pe](mailto:Fzambrano@congreso.gob.pe)

5.