

Universidad de Lima  
Facultad de Derecho  
Carrera de Derecho



# **LA NECESIDAD DE QUE LA AUTONOMÍA DESCENTRALIZADA NO GENERE CONFLICTO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL PAÍS**

Tesis para optar el Título Profesional de Abogado

**Luis Alonso Mogrovejo Baca**

**Código 20152097**

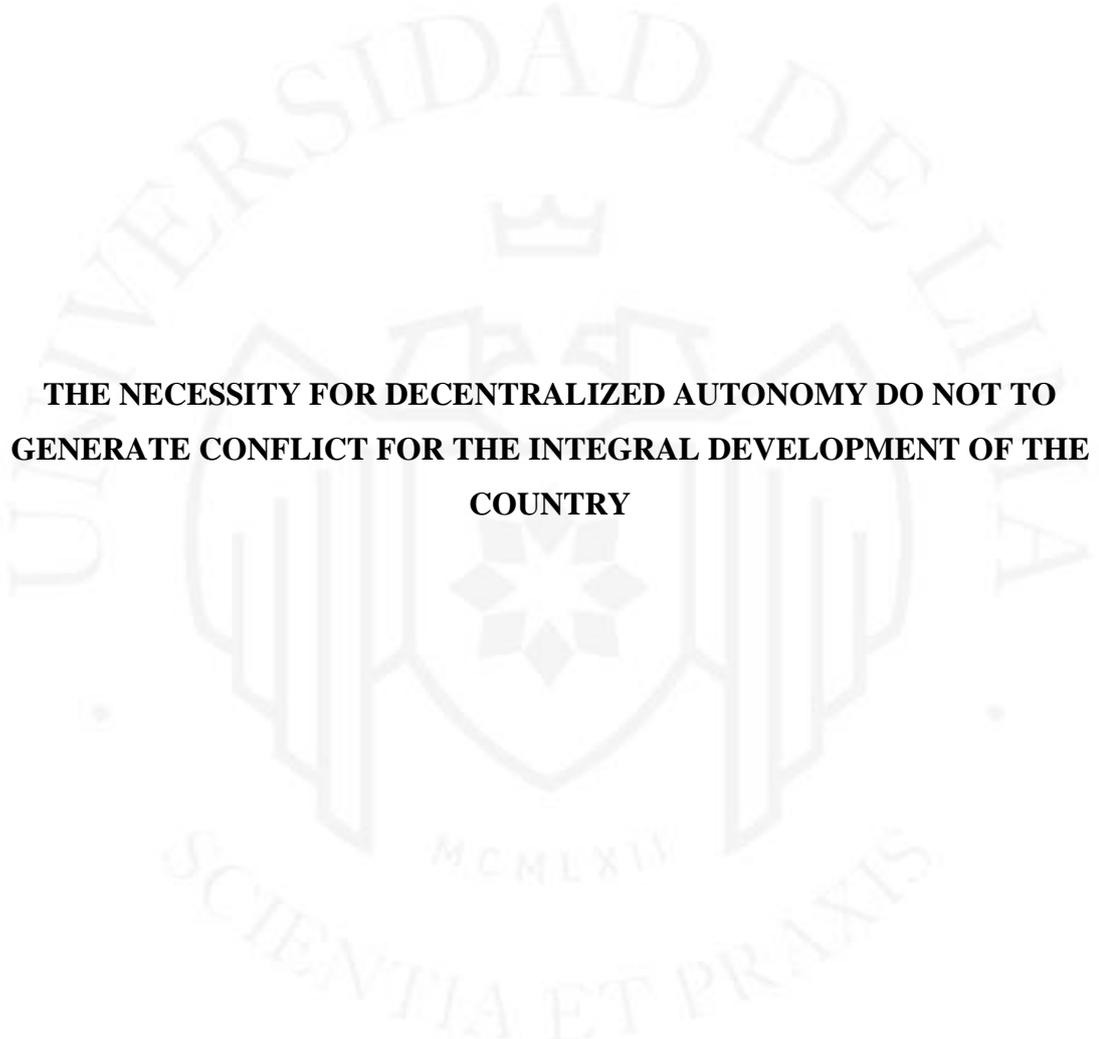
**Asesor**

Luis Andrés Roel Alva

Lima – Perú

2023





**THE NECESSITY FOR DECENTRALIZED AUTONOMY DO NOT TO  
GENERATE CONFLICT FOR THE INTEGRAL DEVELOPMENT OF THE  
COUNTRY**

## AGRADECIMIENTOS

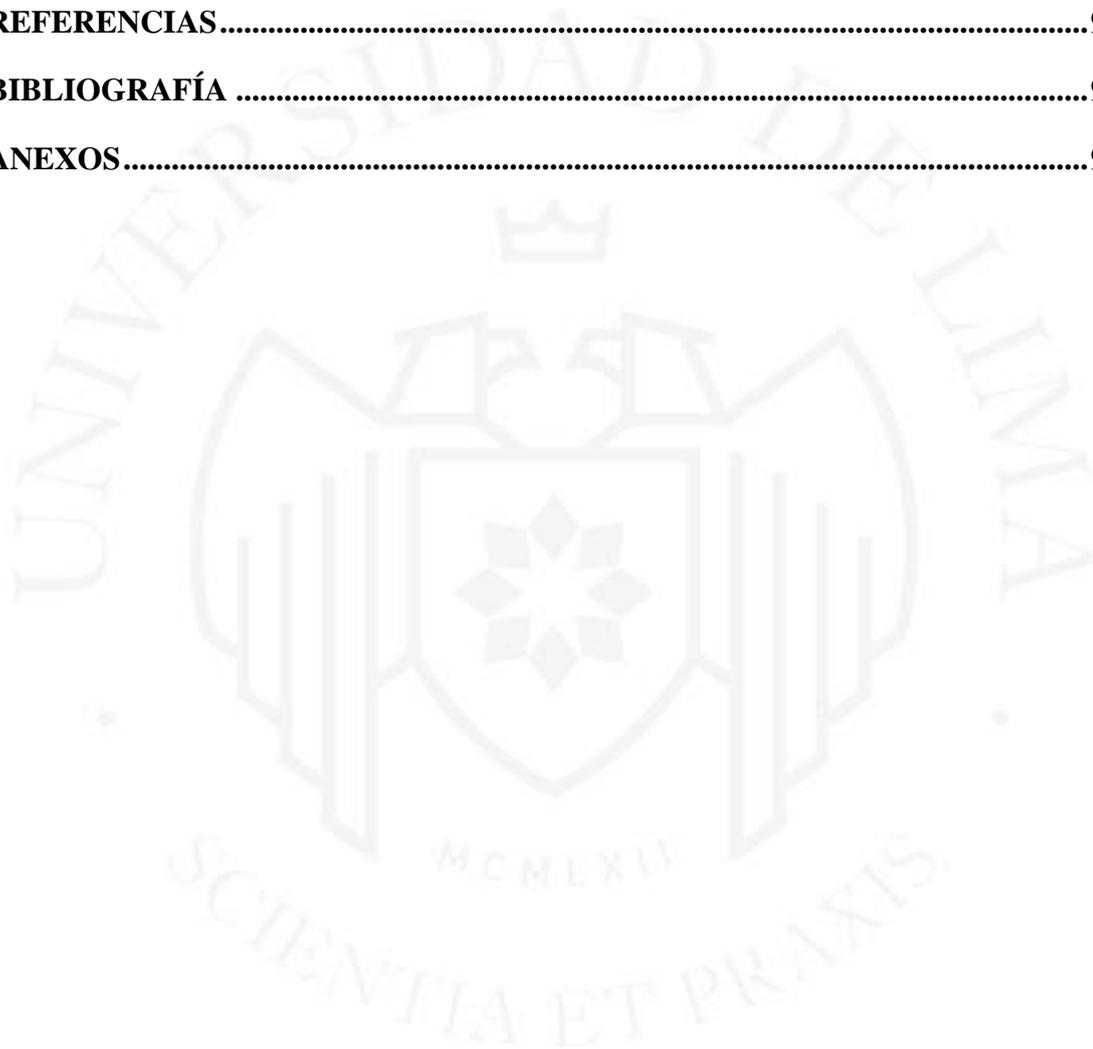
*Este trabajo se lo dedico a mis padres y  
hermana, quienes me han apoyado,  
permanentemente, a lo largo de mi carrera y  
siempre han estado alentándome a ser una  
mejor persona y profesional.*

## TABLA DE CONTENIDO

<b>ÍNDICE DE TABLAS</b> .....	<b>vii</b>
<b>ÍNDICE DE ANEXOS</b> .....	<b>viii</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>ix</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>x</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: DELIMITACIÓN TEMÁTICA</b> .....	<b>3</b>
1.1.Objetivos.....	<b>3</b>
1.1.1.Objetivo principal .....	<b>3</b>
1.1.2.Objetivo secundario.....	<b>4</b>
1.2.Planteamiento del problema.....	<b>4</b>
1.3.Hipótesis .....	<b>6</b>
1.4.Marco teórico.....	<b>9</b>
1.5.Metodología.....	<b>12</b>
1.5.1.Métodos operacionales.....	<b>13</b>
1.5.2.Métodos de investigación jurídica: .....	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO II: LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU ORIGEN EN LA NORMATIVA PERUANA</b> .....	<b>14</b>
2.1.Marco constitucional.....	<b>14</b>
2.1.1.Constitución Política de la República Peruana Sancionada por el Primer Congreso Constituyente de 1823.....	<b>15</b>
2.1.2.Constitución Política para la República Peruana de 1826.....	<b>15</b>
2.1.3.Constitución Política de la República Peruana 1828 .....	<b>16</b>
2.1.4.Constitución Política de la República Peruana Dada por la Convención Nacional de 1834 .....	<b>18</b>
2.1.5.Constitución Política de la República Peruana Dada por el Congreso General de 1839 en Huancayo.....	<b>19</b>
2.1.6.Constitución de la República Peruana de 1856 .....	<b>20</b>
2.1.7.Constitución Política del Perú de 1860 .....	<b>21</b>
2.1.8.Constitución Política del Perú de 1867 .....	<b>22</b>
2.1.9.Constitución para la República de 1920.....	<b>23</b>

2.1.10. Constitución Política del Perú 1933 .....	24
2.1.11. Constitución para la República del Perú 1979 .....	26
2.1.12. Constitución Política del Perú 1993 .....	27
2.2. Marco legal .....	30
2.2.1. Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización .....	30
2.2.2. Ley 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales .....	32
2.2.3. Ley 27972 – Ley Orgánica de Gobiernos Municipales .....	34
2.2.4. Ley 27795 – Ley de Demarcación y Organización Territorial .....	36
2.2.5. Ley 28774 – Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones... .....	36
2.2.6. Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo .....	37
<b>CAPÍTULO III: LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA SEPARACIÓN DE PODERES.....</b>	<b>42</b>
3.1. Poder Ejecutivo.....	43
3.1.1. Concepto.....	43
3.1.2. Desarrollo histórico en la doctrina constitucional y de la evolución del Estado de Derecho y Estado Constitucional de Derecho.....	44
3.1.3. La administración pública.....	44
3.2. Principio de separación de poderes.....	46
3.2.1. Concepto.....	46
3.2.2. Casos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional.....	47
3.2.3. La separación de poderes y su relación con los gobiernos regionales y municipales .....	55
3.3. Descentralización.....	56
3.3.1. Desarrollo histórico en la Constitución de 1993 .....	56
3.3.2. Concepto.....	56
3.3.3. Desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional .....	57
3.3.4. Relaciones y limitaciones con el principio de separación de poderes .....	64
3.3.5. Relación con el planteamiento .....	66
3.3.6. Estado unitario o federal .....	68
3.3.7. Mancomunidades .....	70
<b>CAPÍTULO IV: LA NECESIDAD DE QUE LA AUTONOMÍA DESCENTRALIZADA NO GENERE CONFLICTO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL PAÍS.....</b>	<b>73</b>
4.1. Investigaciones y trabajos similares .....	74
4.2. El problema que trato de resolver .....	78

4.3.¿Cómo mi planteamiento es novedoso y brinda una propuesta novedosa, constitucional y pueda dar respuesta y solución a los diversos problemas actuales que tiene el Poder Ejecutivo? .....	80
4.4.Propuesta de cambio sobre las competencias de los gobiernos regionales y municipales .....	85
Tabla 4.4.1 .....	85
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>88</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>91</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>93</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>94</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>97</b>



# ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 4.4.1 .....	85
-------------------	----



## ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1: Gráfico N° 6 del informe técnico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática.....	98
ANEXO 2: Propuesta de organigrama en los niveles de gobierno .....	99



## RESUMEN

La descentralización es un proceso establecido en la Constitución Política del Perú, que permite extender la representación del estado unitario que se tiene en el país, a lo largo de todo su territorio.

En la historia constitucional del Perú, se ha tratado de implementar distintas formas de organización política. Durante el siglo XIX, se intentó establecer un gobierno unitario, a pesar de los grandes conflictos de representación que aún se tenía por los rezagos de la dependencia española. Ante ello, hubo una propuesta de convertirlo a un estado federado, pero no tuvo gran impacto, por lo que a la fecha se consolidó en que sea unitario, descentralizado y desconcentrado.

A pesar de ello, el Perú es un país muy dividido políticamente y tenemos más de mil burgomaestres, considerando que el territorio se divide únicamente en veinticuatro regiones y una provincia constitucional. En ese sentido, el presente trabajo de investigación busca analizar una forma de sintetizar la cantidad de municipalidades provinciales y distritales mediante métodos históricos; además, establecer una jerarquía organizacional para cada nivel de gobierno, con la finalidad de lograr un desarrollo integral del país con un método jurídico sociológico y funcional, que es el objetivo principal de este proceso.

**Palabras clave:** Descentralización, Autonomía, Provincia, Distrito, Forma de Gobierno.

## ABSTRACT

Decentralization is a process established in the Political Constitution of Peru, which makes it possible to extend the representation of the unitary state in the country throughout its territory.

The constitutional history of Peru, there have been attempts to implement different forms of political organization. During the 19th century, an attempt was made to establish a unitary government, despite the great conflicts of representation that still existed due to the remnants of Spanish dependence. In view of this, there was a proposal to convert it into a federated state, but it did not have a great impact, so that to date it has been consolidated as unitary, decentralized and deconcentrated.

In spite of this, Peru is a very politically divided country and we have more than a thousand burgomasters, considering that the territory is only divided into twenty-four regions and one constitutional province. In this sense, the present research work seeks to analyze a way to synthesize the number of provincial and district municipalities through historical methods; in addition, to establish an organizational hierarchy for each level of government, with the purpose of achieving an integral development of the country with a sociological and functional legal method, which is the main objective of this process.

**Key words:** Decentralization, Autonomy, Province, District, Form of Government.

# INTRODUCCIÓN

El presente estudio es en base al Derecho Constitucional Público y su gestión tiene relación con ello. En las últimas décadas, el Perú ha demostrado que arrastra un serio problema en uno de sus deberes primordiales constitucionales como estado, el desarrollo integral de la nación. Además de ello, es de público conocimiento que el foco o concentración de este, se encuentra en la capital dejando de lado a los sectores más alejados del territorio.

En Lima Metropolitana, según al ranking distrital de portales de transparencia estándar Lima Metropolitana y Callao en el 2020, publicada por el portal Lima Cómo Vamos, se observa una evaluación en base a diez criterios; dentro de los cuales, los más destacados son planeamiento, presupuesto, proyectos de inversión y presupuesto participativo. El resultado de esta, arrojó a la Municipalidad de Miraflores con un puntaje de 9.5 de 10 en primer puesto y, en el otro extremo, la Municipalidad de Mi Perú con un puntaje de 3.1 de 10 (Lima Cómo Vamos , 2021).

Según el Ranking de la ejecución presupuestal de las municipalidades al tercer trimestre del 2021, demostró que la Municipalidad Distrital de Mañazo, de la Provincia y Departamento de Puno tuvo un presupuesto inicial de S/1'776,975.00 (Un Millón Setecientos Setenta y Seis Mil Novecientos Setenta y Cinco y 0/100 Soles), presupuesto actualizado de S/4'964,974.00 (Cuatro Millones Novecientos Sesenta y Cuatro Mil Novecientos Setenta y Cuatro y 00/100 Soles) con un avance de ejecución al 93.5%. Por otro lado, la Municipalidad Distrital de Ninabamba, de la Provincia de La Mar, Departamento de Ayacucho tuvo un presupuesto inicial de S/0.00 (Cero y 00/100 Soles), presupuesto actualizado de S/537,542.00 (Quinientos Treinta y Siete Mil Quinientos Cuarenta y Dos y 00/100 Soles) con un avance de ejecución al 0.0%.

“El desarrollo integral del país también es un objetivo fundamental de la descentralización, la cual es una forma de organización democrática y es una política permanente de estado”, según la Constitución Política del Perú (1993). La finalidad es distribuir, a través de los tres niveles de gobierno, las competencias y funciones que

permitan un ejercicio equilibrado del poder en beneficio de la población; toda vez, que el gobierno nacional no tiene la capacidad de administrar de manera eficiente a los distritos más alejados del país.

Por tal motivo, con el presente trabajo, busco generar un impacto constitucional en la estructura del estado, la cual sintetice la cantidad de burócratas y junto a la descentralización, mediante políticas del gobierno nacional, permita un desarrollo integral del país.



# **CAPÍTULO I: DELIMITACIÓN TEMÁTICA**

La delimitación temática es el primer paso fundamental para el desarrollo de todo el trabajo e investigación plasmados.

En ese capítulo, se tendrán fijados los objetivos, planteamiento del problema, hipótesis, hipótesis, marco teórico, metodología de investigación, métodos operacionales y de investigación jurídica.

## **1.1. Objetivos**

Los Objetivos son enunciados que buscan formular ideas con la finalidad de concretar y detallar tareas a realizar en este trabajo de investigación jurídica.

Estos se dividirán en uno principal, cuyo horizonte es el núcleo de este documento y dos secundarios, que serán accesorios o complementarios a la idea central.

### **1.1.1. Objetivo principal**

El objetivo principal de mi tema de investigación es que, la total autonomía descentralizada que da la Constitución de 1993 a los gobiernos regionales y a las municipalidades del Perú, no tiene la capacidad suficiente para plasmar la finalidad que esta misma le dio, que cada gobierno regional y municipal deba responder a un desarrollo integral y sostenible; pero en la realidad, no hay desarrollo integral ni sostenible.

Todo lo contrario, día a día vemos gobernadores y alcaldes dedicados a actividades paupérrimas que no hacen más que darle una pincelada a la crisis administrativa que repercute en la calidad de vida de los ciudadanos que se encuentren en sus jurisdicciones. Estos, necesitan un cambio, un golpe o una inyección de una buena estructura organizacional a nivel macrorregión para poder tener control hasta de la municipalidad más alejada del Perú.

### **1.1.2. Objetivo secundario**

Como primer objetivo secundario, es analizar cuál es el sustento para otorgarle un presupuesto anual a los gobiernos regionales y municipales; ya que estos deberían tener su propia rentabilidad y depender excepcionalmente del gobierno nacional.

Como segundo objetivo secundario, analizaré si es pertinente que los gobiernos regionales y las municipalidades deban tener toda la autonomía, para que puedan generar un desarrollo integral y sostenible; pero, luego de tantos años, vemos que son insostenibles.

### **1.2. Planteamiento del problema.**

De acuerdo con el capítulo XIV del título IV de la Estructura del Estado – Constitución Política del Perú, menciona a la descentralización, como una forma de organización, que tiene como objeto fundamental el desarrollo integral del país. Asimismo, el Art. 191 de este mismo capítulo menciona que: “los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones”. Pero en la realidad vemos que las municipalidades y gobiernos regionales no coordinan, sino que tienen sus propios intereses y a consecuencia de ello, no se genera desarrollo que beneficie a sus pobladores, ni se ofrece la mínima calidad de vida que se espera en una ciudad del siglo XXI.

Desde la publicación de la actual constitución, hasta el día de hoy, esta autonomía solo ha generado mucha corrupción, ineficacia y falta de capacidad de gestión por parte de las autoridades. Un ejemplo es el siguiente Gráfico N° 06 del informe técnico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), sobre la percepción ciudadana en la gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones, donde los ciudadanos les solicitaron, se sintieron obligados o dieron voluntariamente retribuciones como regalos, sobornos, coimas a un funcionario del estado en algún departamento del Perú, tal como nuestro en el Anexo 1.

De la muestra, el 6,9% de la población considera que, en los 43 distritos de la Provincia de Lima Metropolitana, le han solicitado, fueron obligados o dieron

voluntariamente regalos, propinas, coimas a un funcionario del estado, para que les ayuden en algún trámite administrativo.

La Constitución Política del Perú fue promulgada el 29 de diciembre de 1993 y entró en vigor el 01 de enero de 1994; con ella, esta magna lex se estuvo aplicando en el territorio peruano con la nueva política de descentralización autónoma sin considerar que, cada región, provincia, distrito ni comunidad campesina tengan una regulación específica que les ayude a ser sostenible en el tiempo.

Posteriormente, el 8 de noviembre de 2002, se promulgó la Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que establece y norma la estructura, organización, competencias y sus funciones. Además, es importante mencionar que esta ley les da la capacidad de ser “personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo, para su administración económica y financiera, un presupuesto” (Ley N° 27867, 2003).

Finalmente, el 7 de mayo de 2003, se promulgó la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades. Estos gobiernos son “entidades básicas de la organización territorial del estado y canales inmediatos de participación vecinal en asuntos públicos” (Ley N° 27972, 2003); sus elementos esenciales son el territorio, la población y la organización. También “gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia” (Ley N° 27972, 2003);.

Por lo tanto, mi tema de investigación va dirigido a realizar una crítica, tanto a la constitución, como a las leyes y reglamentos de los gobiernos regionales y municipales, pues al revisar estos dispositivos legales coinciden en otorgar autonomía política, económica y administrativa; sin embargo, estas facultades no coinciden entre las políticas públicas que se ordenan desde el Gobierno nacional, a través del Poder Ejecutivo y las acciones independientes que se realizan en los gobiernos regionales y municipales.

Pues, mientras el sentido de la constitución que le da a la autonomía descentralizada, para el desarrollo integral del país; en la práctica el conflicto de intereses, el descontrol y la independencia de cada municipalidad respecto al gobierno regional y al gobierno nacional genera un atraso. Este puede ser corregido con un fuerte estudio, para el cambio organizacional en la estructura del estado y darle una eficacia fáctica que permita un verdadero desarrollo integral.

### 1.3. Hipótesis

Desde 1993, la constitución otorga a los gobiernos regionales y a las municipalidades su propia autonomía descentralizada; para que, cada una pueda desarrollarse independientemente del centralismo que se focalizaba en la capital, Lima. Por tal motivo, desde estas épocas a algunas se les entrega un presupuesto por parte del gobierno nacional y otras generan sus propios ingresos mediante recaudación de tasas y contribuciones; para que, en cumplimiento de la finalidad de descentralización, puedan realizar un desarrollo integral y sostenible.

Sin embargo, vemos que se ha creado una herramienta para que exista un crecimiento con múltiples focos de concentración a lo largo del territorio peruano, pero ¿en qué medida es darle esta autonomía descentralizada para que los municipios más alejados del Perú puedan desarrollarse si ellos no tienen una capacidad o una guía de desarrollo?

El Título IV de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, Régimen económico de Municipal detallado en su artículo 53. – Presupuesto de los gobiernos municipales, en concordancia con el artículo 197 de la Constitución Política del Perú, mencionan que estas se rigen bajo los “presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión” (Ley N° 27972, 2003); también, que “promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo” (Ley N° 27972, 2003) del área local.

En tal sentido, mencionan que las municipalidades generan sus propios ingresos de lo recaudado por los tributos de los ciudadanos dentro de su territorio delimitado; así como, tasas, arbitrios, concepto como canon y renta aduanera conforme a ley. Sin embargo, esta dependerá del sector en que se encuentren. Por ejemplo, un distrito que reciba canon minero es porque tendrá una mina en su delimitación territorial.

Esto es un problema porque el Perú está dividido por diversas ecorregiones en las que no en todas se puede realizar las mismas actividades. Por ejemplo, en el Distrito de Aguas Calientes se puede recaudar contribuciones, tasas y licencias de las diversas empresas que se dediquen al rubro del turismo, o del canon que genere las diversas minas

que se encuentren en el Distrito de San Jerónimo, ambas de la Provincia de Cusco; no serán a las mismas que puedan generarse en el Distrito de Anguía de la Provincia de Chota en Cajamarca, debido a que no hay ni turismo, ni minería y tampoco un pueblo que pueda pagar tributos.

Según Bustamante (2009), se debe considerar tres circunstancias para que la descentralización logre su mayor éxito. La primera es el ámbito geográfico; ya que, existe mayor probabilidad que esta se justifique en países grandes en territorio o tan poblados que se requiera de unidades de rango menor que deberán ser tan grandes como para ser eficientes. El segundo, es tener en cuenta que esta es un proceso y claro está, no se debe usar como una salvación en medio de una crisis. Finalmente, mientras más prolongado es un periodo gubernamental y haya generado cierta credibilidad, la descentralización tendrá mejores probabilidades de éxito. En grandes términos, la descentralización será exitosa si tiene un proceso gradual, donde se transfiera responsabilidades según las capacidades locales (p. 151).

Entonces, a pesar de que tenemos distritos muy funcionales por las características de sus territorios, no es una constante equivalente con los demás. El Análisis Económico del Derecho, nos dice que la economía se mueve en base de incentivos, eficiencia y costes de transacción; por ejemplo, una norma jurídica es eficiente si los grupos que mejoran pueden compensar a los que empeoran. Es decir, si la norma en vez de dar una autonomía sectorial, la ampliaran a un nivel macrorregional, podríamos beneficiar no solo a un pequeño distrito, sino a todos los distritos que puedan pertenecer a un gran macrorregión. Además de ello, vemos que los partidos políticos no cumplen el rol clave de mantenerse en el tiempo ni dar credibilidad.

Asimismo, para Bustamante (2009), las localidades tendrán un desarrollo económico en base a conjunto de políticas, estrategias y oportunidades en apoyo a las instituciones, para lograr un fin único y mejorar la calidad de vida de los habitantes de estas zonas geográficas (p. 155).

Como venía planteando desde un inicio este problema, la autonomía descentralizada genera que los distritos no puedan tener un desarrollo equivalente en todo el territorio peruano. De acuerdo con Claudia Bustamante, el desarrollo económico local será distinta en cada grupo social de las distintas zonas geográficas. Definitivamente tiene

lógica, pero no podemos dejar de lado a los sectores que no tienen la posibilidad de explotar los recursos que, por su misma zona geográfica, les es imposible generar algún desarrollo.

En concordancia con la hipótesis que vengo planteando, dentro de América Latina, varios países han apostado por este sistema descentralizador, como por ejemplo Argentina. En este país se optó por un sistema de políticas descentralizadoras para construir un estado más democrático y eficaz. Sin embargo, luego de oleadas de transferencias, de funciones para convertirlo en uno de los países con mayor ejecución gasto público, la percepción de su fracaso es casi unánime.

Según Horacio Cao (2007):

“Tanto en su dimensión política como administrativa, sólo puede hablarse de descentralización si los ámbitos institucionales sujetos de las nuevas funciones y poderes tienen la capacidad de representar el interés y la voluntad de ciudadanos y actores políticos subnacionales. Si las instituciones receptoras no tienen una relación directa con actores políticos y sociales, estamos ante casos de deslocalización o desconcentración” (p. 253).

Asimismo, resalta respecto a la esfera administrativa de la descentralización argentina que:

“La descentralización se justifica a partir de los beneficios originados en la reducción de la distancia entre concepción y ejecución, y entre decisión, ejecución y control. En términos globales, se esperaba que la descentralización disparara circuitos virtuosos de involucramiento de la sociedad, lo que redundaría en una mayor eficiencia y eficacia en el accionar del estado” (p. 253).

De acuerdo con Horacio Cao, la descentralización debe significar, para todos por igual, una capacidad de representar el interés y la voluntad de los ciudadanos y actores políticos y no una desconcentración. Por tal motivo, la solución que yo planteo no es individualizar, entre los distritos, los beneficios económicos que se generen en cada uno; sino, que este sea abarcado en grandes macrorregiones o regiones y que, a partir de ello,

se pueda generar un desarrollo integral y sostenible, en el que junto al Análisis Económico del Derecho, se pueda adecuar la norma jurídica de la constitución y de la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, para que la eficiencia de los distritos que mejoren puedan compensar a aquellos que empeoran. Además de ello, implementar incentivos tributarios, para que las empresas vean como una oportunidad de crecimiento invertir en las zonas alejadas y olvidadas del Perú; por ejemplo, reducir un 25% de los impuestos que se tributan si es que se traslada el comercio a la Provincia de Maynas. Ello permitirá que se incremente el comercio en dicho lugar y se genere desarrollo para dicha comunidad y opciones de empleo para esos ciudadanos. El objetivo será el mismo que el de la constitución, un desarrollo integral.

#### **1.4. Marco Teórico.**

Actualmente, vivimos una situación de desarrollo mundial. La gran mayoría de países se subdividen en varios territorios para poder repartir su hegemonía a sus extremos. Pero, básicamente, encontramos dos formas de gobierno, los federales y los centralistas. El Perú optó por ser un estado centralista, sin embargo, ha querido trasladar el foco de concentración de poder a todas sus provincias. Es por ello que, en 1993 se promulgó una ley para poder entregarles a las municipalidades de cada distrito su propia autonomía y puedan crear un desarrollo sostenible en el tiempo.

La descentralización es una forma de estado, que distribuye el foco de concentración del poder a los diversos sectores de un territorio. La autonomía es la independencia de generar los propios recursos o de solventarse por sí mismo sin depender de nadie. Estas dos palabras en su conjunto (descentralización autónoma) es el tipo o forma en la que se desarrolla el Estado peruano desde la constitución promulgada en 1993.

Para la Constitución de 1993, “la descentralización es un tipo de organización basada en la democracia y se forja en una política perenne del estado” (...) “es obligatoria y su principal objetivo es el desarrollo integral del país”. Esta “se dará en un proceso de etapas, progresivo y respondiendo a ciertos criterios que sean necesarios según las competencias y transferencias de los recursos del gobierno nacional a los gobiernos

regionales y locales”; los cuales, serán autónomos (art. 188, Constitución Política del Perú).

Rescatando los aspectos de fondo del artículo precedente, la descentralización constituye una política cuyo objetivo principal es el desarrollo integral del país; quiere decir, que la descentralización trabajará de la mano con una idea de evolución o mejoramiento continuo abarcando un conglomerado de factores, en los que cada uno de ellos son indispensables para el mismo fin. Estos serían factores económicos, sociales y legales.

Para Bustamante (2009), la descentralización y desarrollo local desde los años ochenta, han sido unas de las políticas trascendentes de los países en desarrollo. A pesar de ello, son unas de las más cuestionadas, porque por un lado permiten ayudar a los gobiernos locales a disminuir las desigualdades regionales; por otro lado, existe la posibilidad de que puedan retrasar el desarrollo económico y afectar el único sustento de estos (p. 148).

En complemento a lo dicho en el párrafo precedente, Friz (2010) menciona que el diseño del actual proceso de descentralización política se basa en gobiernos municipales y regionales. Se planteó, en el inicio, que se realice mediante una serie de etapas consecutivas que llevarían a una consolidación de las regiones como entidades autónomas fuertes, capaces de gestionar apropiadamente su territorio. No obstante, en el año 2005 los resultados del referéndum fueron negativos, porque los departamentos no quieren ser regiones (p. 25).

Por lo tanto, la descentralización autónoma de los gobiernos municipales es la forma de desarrollo integral, que abarca diversos factores que se complementan entre sí para mantener una evolución sostenible, abarcando aspectos económicos, sociales y políticos.

De acuerdo con los autores mencionados, la descentralización autónoma de los niveles de gobierno es un proceso en el que una autoridad, en este caso el gobierno regional o municipal, tienen la capacidad de realizar gestiones económicas, sociales y políticas, que sirvan para el crecimiento de este territorio de manera integral. Pero, advertimos que cuando se le consultó al pueblo, si querían tener una forma de gobierno que no dependa del gobierno nacional, los propios ciudadanos se negaron.

Para Tello (2010), los procesos de descentralización que toman en cuenta aspectos como los factores de localización, la provisión de los bienes y servicios públicos municipales resultan relevantes para la efectividad y viabilidad del desarrollo económico local. Los hechos estilizados y el marco legal de la descentralización en el Perú muestran que este dista mucho de considerar dichos aspectos implicando que la descentralización no solo pierda relevancia para el desarrollo económico local; sino, además genera conflictos entre los diferentes estamentos del gobierno. Por otro lado, la descentralización peruana tampoco ha seguido las pautas de las fuentes de ingresos y la asignación del gasto señaladas por las teorías tradicionales y modernas de la descentralización (p.42).

La teoría de la descentralización es un factor que ha afectado al Perú desde la tercera década del siglo XX, en la que el gobierno de turno impulsó una serie de dispositivos legales para plasmar y hacer efectivo el proceso. Según Tello (2010): “Dos dispositivos pilares del proceso de descentralización peruano son la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 (julio de 2002) y la Ley de la Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N° 955 (febrero de 2004)” (p. 43).

Inclinando este marco a la teoría que comparto con Tello (2010), existen evidencias de que la descentralización no ha conducido al desarrollo económico de las regiones y municipalidades, a pesar de las altas tasas de crecimiento de los ciertos territorios y la reducción porcentual de la población de áreas rurales en situación de pobreza en la primera década del siglo XXI (p. 51).

Subsanar las deficiencias mejorando el papel de los gobiernos subnacionales y que el proceso de descentralización peruana contribuya al desarrollo regional requiere, por un lado, una reevaluación del marco legal vigente y considerar la posibilidad de otras formas de descentralización fiscal, incluyendo la autonomía en ingresos y gastos de las Regiones; así como, una mejora y clara división de los roles de los tres niveles de gobiernos en el desarrollo económico local.

La integración para constituir regiones propiamente es un elemento central del diseño normativo e institucional del actual proceso de descentralización. Sin embargo, la actual distribución territorial no constituye unidades económicas ni culturales que puedan permitir un desarrollo autónomo, sostenible y equitativo en el largo plazo de entidades territoriales intermedias.

El planteamiento de las regiones capaces y solventes que permitan su propio desarrollo, puede ser la única manera de evitar que los gobiernos regionales, sobre sus jurisdicciones, dependan solo del gobierno central.

A manera de conclusión, se requiere un nuevo consenso sobre el actual proceso de descentralización político que reconstituya el acuerdo producido entre todos los actores políticos cuando se inició esta última transición democrática. Este nuevo consenso debe implicar una recuperación crítica del actual diseño normativo e institucional o su replanteamiento sin afectar la continuidad esencial del actual proceso de descentralización política.

“La descentralización, además de ser una ley que regula la estructura y organización del estado”, también es una política del estado; tal como se ha publicado en el numeral 5 del Art. 3° del Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, que aprueba la política general del gobierno al 2021 y el numeral 5 del Art. 3° del Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, que aprueba la política general del gobierno para el periodo 2021-2026.

Es necesario mencionar que, en el año 2018, se aprobó el reglamento que regula las políticas nacionales. Esta sirve para el desarrollo de una directriz en todo el territorio que deberán implementarse en los órganos y organismos de los diferentes niveles del gobierno, para beneficiar a los ciudadanos (Decreto Supremo PCM N° 029, 2018).

El Art. 9° del instrumento legal mencionado en el párrafo precedente menciona que: “Los gobiernos regionales y locales formulan políticas regionales y locales, en sus respectivos ámbitos territoriales, en concordancia con las políticas nacionales conforme a lo dispuesto en sus respectivas leyes orgánicas” (Decreto Supremo PCM N° 029, 2018).

Por lo tanto, necesitamos que los gobiernos regionales y municipales se enfoquen en un plan que cumpla con las políticas nacionales del gobierno nacional y que sean supervisadas por la rectoría que tiene la presidencia de consejos de ministros y su secretaría técnica de descentralización.

## **1.5. Metodología.**

De acuerdo con los métodos operacionales y de investigación jurídica, mencionaré cuáles son los que utilizaré, para analizar en mi trabajo de investigación.

### **1.5.1. Métodos Operacionales**

Dentro de esta categoría, elegí el método Histórico debido a que mi trabajo de investigación tiene un enfoque crítico al sistema autónomo y descentralizado que tienen los gobiernos regionales y las municipalidades desde la constitución de 1993.

Por ello, es bueno tener una comparación de cómo viene evolucionando este sistema a través de la historia de la república peruana, para tener en cuenta si es necesario darle un giro, ajuste o cambio total en la actualidad.

### **1.5.2. Métodos de Investigación Jurídica:**

El primer método es el sociológico y funcional, porque de acuerdo con Carlos Ramos intentaré un informe entre el orden jurídico abstracto, que es la norma; y el orden social concreto, que es la realidad en los gobiernos regionales y las municipalidades más alejadas del Perú. Por lo tanto, creo que este es un método que retira el velo que oculta la autonomía descentralizada con la triste realidad que se tienen en estos sectores olvidados.

El otro método que utilizaré es el Análisis Económico del Derecho, porque es necesario, desde mi punto de vista, analizar la inversión que realiza anualmente el estado; para que, estos gobiernos regionales y las municipalidades puedan cumplir las expectativas solicitadas en sus presupuestos; y también, sobre los beneficios que estos tienen al tener una autonomía descentralizada.

## **CAPÍTULO II: LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU ORIGEN EN LA NORMATIVA PERUANA**

A lo largo de la historia republicana peruana, existieron diversos conflictos para entallar un rumbo político, lo cual se plasmó en constantes disputas por imponer un sistema jurídico base en el país.

Belaúnde (2005) señala: “El Perú ha tenido tan solo once constituciones y son las siguientes: 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933 y 1979” (p. 7). “Tiempo después se discutió, sancionó y aprobó la Constitución de 1993 con las incidencias que todos conocemos” (p. 2).

En ese sentido, el Perú ha tenido doce constituciones políticas y en base a ellas, voy a analizar y explicar cómo se ha desarrollado la idea de descentralización a lo largo de la historia.

### **2.1. Marco constitucional**

La Constitución Política del Perú es la norma suprema que regula nuestra sociedad y organiza el Estado peruano. Asimismo, dicta las reglas fundamentales que guían a sus ciudadanos y funcionarios sobre los diversos temas.

Pero, como mencioné en la introducción de este capítulo, la Constitución Política del Perú ha sido modificada en más de una decena de veces, lo cual demuestra la disconformidad de ciertos sectores respecto a la regulación la ciudadanía. Por lo tanto, veremos cómo la descentralización y normas relacionadas han sido abordadas por más de los doscientos años de república, con la finalidad de entender la necesidad de descentralizar todas las funciones, órganos y organismos del estado a lo largo y ancho de su territorio.

### **2.1.1. Constitución Política de la República Peruana Sancionada por el Primer Congreso Constituyente de 1823**

La primera constitución, que fue en 1823 delimita el territorio peruano y otorga un poder municipal. Esta divide al territorio en una jerarquía distribuida en “departamentos, provincias, distritos y parroquias” (Artículo 7, Capítulo II, Constitución 1823). También, en cada pueblo, independientemente de la cantidad de personas que lo habiten, habrá una municipalidad encargada a un “alcalde, regidores y síndico”, en caso corresponda (Artículo 138, Capítulo X, Constitución 1823).

Los gobiernos municipales deberán distribuir cada contribución o empréstito que tenga destinado en su territorio. Además, generar ordenanzas que serán aprobadas por el Congreso mediante una junta departamental, con la finalidad de promover la agricultura, minería, industria y cualquier otra actividad que se realice en estos territorios. Las juntas departamentales recibirán un informe de cada atribución realizada o dejada de hacer debidamente motivada (Artículo 141, Capítulo X, Constitución 1823).

Según Villarán, la Constitución de 1823 “no debió ser aprobada” (Ramos, 2018, p. 18); ya que, no fue trabajada por el Congreso nacional de ese momento. Durante esas épocas, cerca de la mitad de departamentos del Perú se encontraban bajo el dominio de las fuerzas españolas. Estos eran Arequipa, Cusco, Huamanga, Huancavelica y Puno; por otro lado, los que estaban liberados tenían un régimen de anarquía (como se citó en Ramos, 2018, p. 18).

Uno de los aspectos positivos de esta primera constitución era que conservaba la forma española de las municipalidades; es decir, la de los viejos cabildos. Estos velaban por el buen funcionamiento de la ciudad y estaba compuesto por alcaldes o jueces municipales y los concejales o regidores. Además, los alcaldes eran los jueces de paz natos de cada circunscripción y nadie podría eximirse de ser responsables por los cargos municipales (Ramos, 2018, p. 22).

### **2.1.2. Constitución Política para la República Peruana de 1826**

La constitución de 1826 detalló que el Perú se divide en los Departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lima, Junín y Puno (Artículo 3, Capítulo II, Constitución 1826). Dentro de cada una de estas, existen provincias y cantones (Artículo 4, Capítulo II, Constitución 1826).

Modificó todo lo que correspondía al Capítulo X – Poder municipal y lo convierte en el régimen interior de la república. De lo cual, se detalla que la autoridad de cada departamento será un prefecto (Artículo 124, Capítulo Único, Título VIII, Constitución 1826). El de cada provincia en un suprefecto (Artículo 125, Capítulo Único, Título VIII, Constitución 1826). El de los cantones en un gobernador (Artículo 126, Capítulo Único, Título VIII, Constitución 1826). Cuando un territorio tenga más de mil personas será regida por un alcalde (Artículo 128, Capítulo Único, Título VIII, Constitución 1826). Sus funciones serán emitidas por ley y serán subordinados al gobierno central (Artículo 132, Capítulo Único, Título VIII, Constitución 1826).

A pesar que, para diversos autores, la Constitución de 1826 fue una auténtica copia de la Constitución Francesa del año XII; para Paz-Soldán, de esta carta, Bolívar tomó el principio de estabilidad; de la democracia, el poder electoral; del régimen unitario, la centralización; del federalismo, la intervención popular en los nombramientos político (como se citó en Ramos, 2018, 30).

No hubo mayor relevancia más que esta constitución le otorgaba a Bolívar una especie de poder vitalicio que reconocía cuatro poderes del estado: el poder electoral, que lo ejercían inmediatamente los ciudadanos y se elegía a un delegado por cada cien electores; legislativo; ejecutivo y judicial.

### **2.1.3. Constitución Política de la República Peruana 1828**

En 1828, se promulgó una nueva constitución política, por el Presidente José de La Mar, cuyo texto no desarrolló la repartición de los territorios; pero, sí modificó el Título VIII de la constitución de 1826 incorporando el capítulo de las juntas vecinales en el Título IV – Poder Legislativo.

“Cada departamento tuvo una junta conformada por dos representantes de cada provincia” (Artículo 66, Juntas Departamentales, Título IV, Constitución 1828). Esto es con la finalidad de mejorar e incentivar los intereses de los departamentos y provincias (Artículo 67, Juntas Departamentales, Título IV, Constitución 1828).

Las atribuciones de las juntas sirvieron para fomentar las actividades económicas; promover la educación; cuidar establecimientos municipales; repartir contribuciones; cumplir sus deberes; entre otros puntos de gestión (Artículo 75, Juntas Departamentales, Título IV, Constitución 1828).

Estas juntas tuvieron un fondo en base a las recaudaciones que se hagan a las comunidades indígenas (Artículo 76, Juntas Departamentales, Título IV, Constitución 1828). Solicitaban al Congreso el incremento de tributos para mejorar el fondo que administran (Artículo 77, Juntas Departamentales, Título IV, Constitución 1828).

La constitución de 1828 es una de las más importantes para el Perú (Ramos, 2018, p. 35). Según Villarán, esta es el primer experimento con una distribución equitativa de los poderes públicos, que incluía una adecuada organización del estado, por eso se puede considerar como la madre de todas las constituciones (como se citó en Ramos, 2018, p. 35).

Para Ruiz de Somocurcio, Javier de Luna Pizarro introdujo un sentido práctico y la visión de un estado unitario en el Perú. La influencia que él introdujo apuntaba a resolver problemas abrumadores como aplacar el liberalismo extremo y terminar la controversia entre los monarquistas y republicanos (como se citó en Ramos, 2018, p. 36).

Luego de la muerte de Sánchez Carrión, la Constitución de 1828 extinguió toda luz de insertar un sistema federal en el Perú. Se consolidó como un estado unitario, porque se consideró que el estado federal sería una anarquía y desestabilizaría al gobierno por el gran peligro que significaba la cercanía de la Gran Colombia (Ramos, 2018, p. 37).

Para Pareja Paz-Soldán, la carta de 1828, contempló la descentralización considerando las juntas departamentales de la Constitución Española de 1812 más el centralismo de la legislación francesa. El principal objetivo fue promover los intereses básicos de cada departamento y provincias en particular; estas se consideraban como auxiliares del Congreso (como se citó en Ramos, 2018, p. 40)

Según Pacheco, los gobiernos municipales tuvieron un sistema muy bueno y produjeron mejores frutos si se hubiese llevado a cabo; para ser más preciso, si nuestro carácter, costumbres y desaciertos hubieran permitido a estas instituciones desarrollarse libremente y no ser víctimas de actos violentos a cada día habría sido exitoso (como se citó en Ramos, 2018, p. 41).

#### **2.1.4. Constitución Política de la República Peruana Dada por la Convención Nacional de 1834**

Esta constitución modifica el Título IV de la anterior, al Título VII – Régimen Interior de la República. En la que se detalló que el gobierno de los departamentos fue dirigido por un prefecto, subordinado directo del presidente de la república y tuvo una duración en el cargo de cuatro años (Artículo 130, Régimen Interior de la República, Título VII, Constitución 1834). Las provincias eran gobernadas por un subprefecto, subordinado directo del prefecto (Artículo 131, Régimen Interior de la República, Título VII, Constitución 1834) y los distritos, por un subprefecto (Artículo 132, Régimen Interior de la República, Título VII, Constitución 1834) cuyas atribuciones de cada uno estuvo dispuesta en la ley (Artículo 135, Régimen Interior de la República, Título VII, Constitución 1834).

Algo destacable en esta constitución fue que hizo mayor precisión a los gobiernos locales. Los departamentos y provincias tendrán juntas de vecinos denominadas municipalidades y estarán en cada capital de estos territorios. La cantidad de municipalidades, su elección, funciones y tiempo de servicio fueron descritas en una ley según las circunstancias de cada espacio geográfico (Artículo 137, Municipalidades, Régimen Interior de la República, Título VII, Constitución 1834).

Uno de los problemas principales de la constitución de 1828, fue que debía ser revisada cada cinco años y, considerando que teníamos unos gobiernos conflictivos, se perdió la oportunidad de tener una que sea de mayor duración; en ese sentido, se promulgó la constitución de 1834 (Ramos, 2018, p. 45).

Según Pérez, esta no era una novedad; ya que, tenía una estructura simple conformada por un conjunto orgánico de declaraciones sobre el estado, nación y los principios del gobierno (como se citó en Ramos, 2018, p. 48).

Pareja Paz-Soldán resalta que la principal diferencia entre esta constitución y la de 1828 fue la pérdida de desconfianza ante el federalismo. La reforma más resaltante fue la supresión de la prohibición que contenía esa carta respecto a federarse con otro estado. En ese sentido, no se habría podido realizar la Confederación Perú-Boliviana (como se citó en Ramos, 2018, p. 49).

### **2.1.5. Constitución Política de la República Peruana Dada por el Congreso General de 1839 en Huancayo**

Para esta, el Capítulo del Régimen Interior de la República, del título XV detalló que el prefecto es el primer líder político de cada departamento, quien estará subordinado al gobierno central. El subprefecto, para las provincias y es el subordinado del prefecto. Finalmente, el gobernador es el líder político de los distritos y estará por debajo del subprefecto (Artículo 134, Régimen Interior de la República, Título XV, Constitución 1839).

Los prefectos y subprefectos tendrán una duración en el cargo de tres años y la de los gobernadores, dos años; todos ellos pueden ser removidos del cargo en un juicio hecho por el poder ejecutivo (Artículo 138, Régimen Interior de la República, Título XV, Constitución 1839).

Entre las funciones de estos cargos estaban las del “orden y seguridad pública en cada uno de sus territorios” (Artículo 139, Régimen Interior de la República, Título XV, Constitución 1839), ejecutar todas las normas del orden jurídico, sentencias y salvaguardar a los funcionarios; así como ser jefes de la alta y baja policía. Solo los prefectos tuvieron el deber económico de la hacienda pública de su departamento (Artículo 139, Régimen Interior de la República, Título XV, Constitución 1839).

Agustín Gamarra fue el garante de la Constitución de 1839, quien tuvo una reacción autoritaria frente a la anterior carta. Con la nueva, canceló cualquier intento de

ser federalista y se dejó de apuntar a formar alianzas con otros estados. El imponente centralismo es uno de los rasgos que la incorporan (Ramos, 2018, p. 53).

Pareja Paz-Soldán consideró esta constitución como abrumante en el poder que tenía el poder ejecutivo respecto a las acciones administrativas que eran centralistas (Como se citó en Ramos, 2018, p. 54). Uno de estos rasgos autoritarios en la administración pública fue la supresión de las municipalidades y cualquier norma que aluda a la descentralización (Ramos, 2018, p. 56).

#### **2.1.6. Constitución de la República Peruana de 1856**

Para 1856, el gobierno de la república era democrático y representativo, basado en la unidad (Artículo 41, De la Forma de Gobierno, Título VII, Constitución 1856). Según el ordenamiento de la república, el país estuvo dividido en departamentos, provincias y distritos; sus límites serán expuestos en una ley (Artículo 98, Régimen Interior de la República, Título XIII, Constitución 1856).

Los prefectos, subprefectos y gobernadores ejecutaban las leyes, sentencias y mantuvieron el orden público en los departamentos, provincias y distritos, correspondientemente (Artículo 99, Régimen Interior de la República, Título XIII, Constitución 1856). El prefecto es un subordinado directo del jefe del poder ejecutivo. Por otro lado, los subprefectos y gobernadores, bajo el prefecto (Artículo 100, Régimen Interior de la República, Título XIII, Constitución 1856). En este caso, los prefectos y subprefectos son nombrados durante dos años y propuestos por las juntas departamentales.

Los prefectos elegían a los gobernadores sobre una terna propuesta por la municipalidad y estos podían ser removidos antes del plazo del cargo por el jefe del poder ejecutivo (Artículo 101, Régimen Interior de la República, Título XIII, Constitución 1856). “Sus funciones y responsabilidades fueron detalladas por la ley” (Artículo 102, Régimen Interior de la República, Título XIII, Constitución 1856).

“Los municipios fueron implementados en los lugares que la ley designe” (Artículo 114, Municipalidades, Título XV, Constitución 1856). Su administración

corresponde al registro cívico y según el censo de cada población en relación a la ley (Artículo 115, Municipalidades, Título XV, Constitución 1856). La administración económica de las municipalidades era exclusiva de estas en relación a sus reglamentos (Artículo 117, Municipalidades, Título XV, Constitución 1856).

La Constitución de 1856 a pesar de haber sido de gran impacto político e ideológico, fue la que tuvo menor duración; tanto así, que el mismo presidente, Ramón Castilla, quien la había promulgado, la derogó (Ramos, 2018, p. 99).

Pareja Paz-Soldán resume esta Carta, porque se redujo la autoridad del presidente de la república al darle injerencia a las juntas departamentales con la designación de los prefectos y subprefectos; y, señalar que el mando militar estaba subordinada a la constitución y sus leyes (Como se citó en Ramos, 2018, p. 66).

#### **2.1.7. Constitución Política del Perú de 1860**

“El Perú era un país democrático y republicano” (Artículo 42, De la Forma de Gobierno, Título VII, Constitución 1860), para esta constitución. Este se distribuye en departamentos provincias y distritos (Artículo 111, Régimen Interior de la República, Título XIV, Constitución 1860). La limitación del territorio de los departamentos, provincias y distritos serán mediante una ley (Artículo 112, Régimen Interior de la República, Título XIV, Constitución 1860).

Los departamentos eran dirigidos por un prefecto; las provincias por un subprefecto; y los distritos por gobernadores. Todos ellos debían ejecutar las sentencias judiciales que fuesen necesarias (Artículo 113, Régimen Interior de la República, Título XIV, Constitución 1860). La estructura jerárquica de los prefectos, y subprefectos fue igual a la constitución anterior (Artículo 114, Régimen Interior de la República, Título XIV, Constitución 1860).

Sin embargo, los prefectos y subprefectos fueron designados por el gobierno central. Los gobernadores de los distritos, por los prefectos y los tenientes gobernadores por los subprefectos. Todos estos podrán ser removidos por el jefe del poder ejecutivo

según la ley (Artículo 115, Régimen Interior de la República, Título XIV, Constitución 1860).

Para los gobiernos municipales, la ley designó los territorios donde se instalarán y delimitará sus funciones, responsabilidades y forma de elegir a sus miembros (Artículo 118, Municipalidades, Título XV, Constitución 1860).

Para Pérez, esta Carta, no se condiciona a ningún criterio político; sino que concilió los intereses del momento en que fue elaborada y al pasar el tiempo se hacía más eficaz (Como se citó en Ramos, 2018, p.73).

### **2.1.8. Constitución Política del Perú de 1867**

Según esta carta magna, el territorio peruano se dividía en departamentos, provincias y distritos (Artículo 98, Régimen Interior de la República, Título XIII, Constitución 1867) demarcados según la ley (Artículo 99, Régimen Interior de la República, Título XIII, Constitución 1867). Las leyes, sentencias judiciales y el orden público se ejecutaban mediante prefectos, subprefectos y gobernadores en los departamentos, provincias y distritos, respectivamente (Artículo 100, Régimen Interior de la República, Título XIII, Constitución 1867).

La jerarquización anterior se repitió, donde los subprefectos serán subordinados de los prefectos y estos del poder ejecutivo (Artículo 101, Régimen Interior de la República, Título XIII, Constitución 1867). Las autoridades departamentales y provinciales son designados por el gobierno central (Artículo 102, Régimen Interior de la República, Título XIII, Constitución 1867) y este podrá removerlos según la ley (Artículo 103, Régimen Interior de la República, Título XIII, Constitución 1867).

Para esta constitución, la capital de los departamentos tuvo juntas de diputados, quienes promovían los intereses de cada departamento y provincia, sin intervenir en sus asuntos políticos (Artículo 106, Juntas Departamentales, Título XIV, Constitución 1867).

Cada provincia y ciudad que no tenga esta calificación, tuvo una agencia municipal en cada capital; asimismo, la ley designaba las funciones y responsabilidades de estas (Artículo 115, De las Municipalidades, Título XV, Constitución 1867).

La principal virtud de esta carta fue el espíritu descentralista. Villarán detalla que, a pesar que la constitución del 60 liquidó a las juntas departamentales, restringiéndolas a establecer regímenes municipales que debían organizarse según corresponda la ley orgánica, esta nueva las restableció en cada capital de departamento (Como se citó en Ramos, 2018, p. 78).

### **2.1.9. Constitución para la República de 1920**

En el gobierno del Presidente Augusto B. Leguía, se promulgó la constitución de 1920, la cual fue semejante al anterior considerando el Perú como un país republicano, representativo, fundado en la unidad y democrático (Artículo 68, De la Forma de Gobierno, Título VII, Constitución 1920). Este se conformó en departamentos, provincias y distritos. La limitación de estos se dio según una ley y para crearlos, se aprobaba mediante reforma constitucional aprobada en el Congreso (Artículo 135, Del Régimen Interior de la República, Título XIV, Constitución 1920).

Todos los prefectos, subprefectos y gobernadores estuvieron bajo la subordinación del poder ejecutivo. La máxima autoridad en el departamento es el prefecto, quien será el superior inmediato del subprefecto y este, del gobernador (Artículo 136, Del Régimen Interior de la República, Título XIV, Constitución 1920). El poder ejecutivo tiene la potestad de designar a los prefectos y subprefectos. Pero, sus funciones y duración del cargo serán designados por la ley. Cabe resaltar, en esta constitución, que los gobernadores serán designados por los prefectos (Artículo 137, Del Régimen Interior de la República, Título XIV, Constitución 1920).

La ley también designaba dónde se instalaba las municipalidades y designaba las funciones, así como responsabilidades de estas y sus miembros (Artículo 141, Administración Pública, Título XVI, Constitución 1920). Cada municipalidad tendrá un propio consejo basado en su autonomía bajo las competencias designadas, lo cual es contradictorio porque esta constitución alega que la creación de arbitrios es competencias del poder ejecutivo (Artículo 142, Administración Pública, Título XVI, Constitución 1920).

La constitución de 1920, aprobada durante el oncenio de Leguía, realizó un fuerte cambio de paradigmas en el Perú. Esta introdujo importantes avances en participación política, permitió la elección popular de las autoridades municipales; ya que, Leguía entendía como “Patria Nueva” el fomento de su participación en los asuntos públicos (Ramos, 2018, p. 81).

Según Pareja Paz-Soldán, esta constitución sumó modificaciones saludables y las clasificó en tres grupos: reformas políticas, sociales y de descentralización (Como se citó en Ramos, 2018, p.84).

En esa línea, la descentralización representó la importancia de un estado caracterizado por el centralismo absorbente y burocrático. Impulsada por un reclamo de provincias y regiones que reclaman una legítima participación o intervención para el nombramiento de jueces y funcionarios. Esta solución trató de implementarse mediante congresos regionales (Ramos, 2018, p. 90).

Los congresos regionales se esparcieron en el norte, centro y sur como parte de la “Patria Nueva”. Leguía quería que el paso al regionalismo sea perfecto, pero sabía que sería la forma más difícil de aplicar. La descentralización la impulsaba el Partido Constitucionalista de Andrés Avelino Cáceres. Pronto, las consecuencias legislativas de los congresos regionales se publicarían en los diarios El Peruano y el Anuario de Legislación Peruana (Ramos, 2018, p. 91).

#### **2.1.10. Constitución Política del Perú 1933**

En esta, se dispuso que el territorio peruano se dividía en departamentos, provincias, y distritos. Asimismo, designó provincias litorales entendiéndose a Tumbes, Moquegua y el Callao. Si se deseaba crear departamentos, se seguiría el mismo trámite que una reforma constitucional (Artículo 183, Régimen Interior de la República, Título IX, Constitución 1933). Se designó a Lima como la capital de la República (Artículo 184, Régimen Interior de la República, Título IX, Constitución 1933). Cada departamento era dirigido por el prefecto; las provincias por subprefectos y los gobernadores en los distritos. El consejo de ministros aprobaba el nombramiento de los prefectos según la ley

para nombrarlos (Artículo 185, Régimen Interior de la República, Título IX, Constitución 1933).

Es la primera vez que los límites territoriales tienen autonomía en lo administrativo y económico, conforme a la ley orgánica (Artículo 188, Régimen Interior de la República, Título IX, Constitución 1933).

Los consejos departamentales se formaron en los lugares que designe la ley (Artículo 189, Concejos Departamentales, Título X, Constitución 1933). Esta misma norma detallaba la cantidad de consejeros departamentales, quienes fueron elegidos mediante un sufragio secreto y su duración es de cuatro años, con la posibilidad de reelegirse (Artículo 190, Concejos Departamentales, Título X, Constitución 1933).

Estos tuvieron la capacidad de organizarse estructural y administradamente, según la norma de cada departamento en temas de sanidad, obras, agricultura, industrias, minería y otras actividades económicas relacionadas a su territorio (Artículo 192, Concejos Departamentales, Título X, Constitución 1933). Dentro de sus funciones, estaban las de solicitar el presupuesto del año siguiente, el que será solicitado en el mes de agosto ante el Congreso (Artículo 199, Concejos Departamentales, Título X, Constitución 1933).

La administración departamental y municipal, se expresaban en la descentralización administrativa, económica y de participación vecinal en base a la teoría del gobierno de las comunas. Estas tenían la necesidad de incentivar el desarrollo económico del territorio, fomentar el trabajo, desarrollar la industria e inversiones en dichas jurisdicciones (Bernales, 1978, p. 21)

Este modelo optó por el desarrollo del país, pero a costas de las direcciones que tenga el estado, quien controlaba y regulaba este proceso de descentralización. El centralismo aún ahogaba las necesidades de las provincias y departamentos, pero no niega la intención de establecer medidas en favor de estas. A pesar de ello, ningún artículo se cumplió y fue letra muerta desde que se promulgó la constitución (Bernales, 1978, p. 22)

Sin embargo, esto demostró, tanto en su espíritu como en lo literal, que el Congreso sería el primer poder del estado; por ejemplo, tenía facultades económicas y financieras sobre la decisión del presupuesto general del país, capacidad para imponer o

suprimir contribuciones, crea o suprime empleos públicos. Con esto, el poder ejecutivo quedaba sometido al Parlamento (Bernaes, 1978, p. 19).

Consecuentemente, la centralización de los procesos administrativos en la capital del Parlamento y el poder ejecutivo generó un desproporcionado peso político y económico en perjuicio de las provincias.

### **2.1.11. Constitución para la República del Perú 1979**

Por primera vez, en la Constitución de 1979, “el Perú fue una república democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su gobierno era unitario, representativo y descentralizado” (Artículo 79, Del Estado y la Nación, Título II, Constitución 1979). Asimismo, como en las anteriores, la ciudad de Lima es la capital de la República del Perú (Artículo 84, Del Estado y la Nación, Título II, Constitución 1979).

Una municipalidad, tanto provincial como distrital, era un órgano autónomo en lo económico y administrativo, para los asuntos de su competencia. Su administración se sustentaba en los consejos municipales y lo que sea determinado en la ley (Artículo 252, De la Descentralización, Gobiernos Municipales y Regionales, Título XII, Constitución 1979). Existió un cambio respecto a las constituciones anteriores. En este caso, se reemplazaba la figura del gobernador y subprefecto, por un alcalde y junto a sus regidores formarían un consejo municipal, quienes en su totalidad eran elegidos por las personas que vivan en cada jurisdicción tanto para las municipalidades provinciales y distritales (Artículo 253, De la Descentralización, Gobiernos Municipales y Regionales, Título XII, Constitución 1979).

Sin embargo, las provinciales se encargaban de los servicios públicos, zonificación, educación primaria según lo que ordene el poder ejecutivo. Otros aspectos como el turismo, cementerios y demás servicios que están destinados a su localidad, también fueron funciones de este tipo de municipalidades (Artículo 255, De la Descentralización, Gobiernos Municipales y Regionales, Título XII, Constitución 1979). Además, tuvieron que fomentar la participación de los vecinos en el desarrollo de sus comunas mediante reglamentos de cada municipalidad (Artículo 256, De la Descentralización, Gobiernos Municipales y Regionales, Título XII, Constitución 1979).

La ciudad de Lima, al ser la capital del Perú, se manejaba bajo un régimen especial (Artículo 258, De la Descentralización, Gobiernos Municipales y Regionales, Título XII, Constitución 1979).

Las áreas que sean contiguas históricamente, eran llamadas regiones. “Se unirían en base a criterios económicos y culturales, que en conjunto se categorizan como unidades geoeconómicas” (De la Descentralización, Gobiernos Municipales y Regionales, Título XII, Constitución 1979). Para hacer efectivo ello, la descentralización se encargaría de realizarla mediante un plan nacional de regionalización que es aprobado en una ley (Artículo 259, De la Descentralización, Gobiernos Municipales y Regionales, Título XII, Constitución 1979). Este plan nacional de regionalización tenía que ser promovido por el poder ejecutivo, con la participación de los consejos provinciales y las modificaciones de límites regionales serían en una consulta previa a la población que pertenezca a ellas (Artículo 260, De la Descentralización, Gobiernos Municipales y Regionales, Título XII, Constitución 1979).

Estas regiones gozarían de autonomía tanto económica como administrativa; esto les permitía cumplir el rol competente en salud, vivienda, agricultura, minería, comercio, trabajo, entre otras que sean delegadas por ley (Artículo 261, De la Descentralización, Gobiernos Municipales y Regionales, Título XII, Constitución 1979).

En cada uno de estos territorios, se instalaba una asamblea regional para ejercer actividades legislativas y administrativas, como las de aprobar el presupuesto de sus regiones, el plan regional de desarrollo y demás que señala la ley (Artículo 265, De la Descentralización, Gobiernos Municipales y Regionales, Título XII, Constitución 1979).

Según Planas, la Constitución de 1979 tuvo un enorme valor por su origen consensual, amplitud y previsión; un proyecto programático, aplicación normativa y desarrollo institucional lograron ocupar un importante lugar en nuestra trayectoria política (Como se cita en Ramos, 2018, p. 100).

### **2.1.12. Constitución Política del Perú 1993**

Finalmente, la actual y última constitución considera que el Perú tiene un gobierno unitario, descentralizado y representativo, que se origina en base al “principio de separación de poderes” (Artículo 43, del Estado, la Nación y el Territorio, Título II, Constitución 1993).

Se debe tener en cuenta que, por fin, se delimita cómo se debe considerar a la descentralización. Será un tipo de organización democrática y una política constante a nivel de estado. Es de obligatorio cumplimiento y su objetivo principal es el desarrollo integral del país. Desarrollará en un proceso por etapas, progresivo y ordenado según los criterios de competencia y transferencia de recursos que se hagan desde el gobierno central a las demás regionales y municipales. Todo lo que significa el estado, sus organismos autónomos, hasta el presupuesto nacional será descentralizado según la ley (Artículo 188, la Descentralización, Título IV, Constitución 1993).

La república se conforma por regiones, departamentos, provincias y distritos en los que se instalarán los gobiernos regionales y locales, según ley, conservando la característica de unidad e integridad del estado y de la nación (Artículo 189, la Descentralización, Título IV, Constitución 1993).

El proceso de regionalización inicia con la elección de gobiernos departamentales y la Provincia Constitucional del Callao; ya que, serán los nuevos gobiernos regionales. Si dos o más departamentos se quisieran constituir en una región, deberán someterse a un referéndum. Lo mismo sería para las provincias y distritos contiguos que deseen; para ello, la ley designará las competencias y facultades necesarias. Por el tiempo que dure el proceso de regionalización, la ley creará mecanismos de coordinación entre los gobiernos regionales (Artículo 190, la Descentralización, Título IV, Constitución 1993).

Los gobiernos regionales son entidades autónomas en temas políticos, económicos y administrativos, según la competencia que les corresponda. Asimismo, deberán coordinar con las demás municipalidades de sus jurisdicciones sin interferir en sus funciones ni atribuciones (Artículo 191, la Descentralización, Título IV, Constitución 1993). Estos promueven el desarrollo económico, social y cultural; así como los servicios públicos que sean de su responsabilidad según las políticas y planes nacionales (Artículo 192, la Descentralización, Título IV, Constitución 1993).

También son órganos con autonomía política, económica y administrativa, las municipalidades provinciales y distritales, que son conformadas por consejos municipales y sus competencias serán designadas según (Artículo 194, la Descentralización, Título IV, Constitución 1993).

Las municipalidades promueven el desarrollo económico y los servicios públicos de su localidad, en base a las políticas y planes de su región (Artículo 195, la Descentralización, Título IV, Constitución 1993). La participación vecinal es el motor de promoción de servicios como el de seguridad ciudadana, mejora de ornato, entre otros y su regulación será de acuerdo a ley (Artículo 197, la Descentralización, Título IV, Constitución 1993).

“La ciudad de Lima es la capital de la república y no conforma ninguna región. Esta tendrá un régimen especial en la ley de descentralización y la orgánica de municipalidades” (Artículo 198, la Descentralización, Título IV, Constitución 1993).

Cada gobierno regional y municipal será fiscalizado por los organismos que tengan dicha atribución; asimismo, estos formulan sus propios presupuestos con la participación de los vecinos, en base a la ley correspondiente (Artículo 199, la Descentralización, Título IV, Constitución 1993).

Desde esta última constitución, nuestro país ha demostrado que mantiene tres rangos de gobierno político. Estos son el central, regional y local o distrital. Asimismo, estos tendrán la calidad de unitarios y descentralizados, porque serán autónomos en los asuntos que la ley les indique. No tendrán subordinación entre sí y cada uno tendrá obligaciones, funciones y competencias específicas (Rubio y Arce, 2017, p. 70).

Cada nivel de gobierno tendrá un sistema normativo existiendo una jerarquía en la cual, la Constitución Política del Perú es la norma suprema, seguida de las leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, decretos supremo y resoluciones de carácter general (Rubio y Arce, 2017, p. 70).

La descentralización y regionalización aún son dos temas realmente pendientes. Para Chanamé (1993), estos dos están realmente pendientes en una agenda que se someta a una verdadera reforma constitucional, donde se establezcan metas de mediano plazo, claras y concretas.

## **2.2. Marco legal**

Así como he presentado un marco constitucional, que regula nuestra sociedad y estructura del estado en el ámbito de la descentralización y distribución orgánica de los gobiernos, veremos un marco legal planteado por leyes que permiten articular y dar mayor precisión la intención de la constitución.

En este sub capítulo, estarán las diversas leyes como la de Bases de la Descentralización, Estructuras Orgánicas de los diversos niveles del gobierno, la Demarcación y Organización Territorial, así como la de Conformación de Regiones; que estarán presentadas en orden cronológicas, según sus promulgaciones.

### **2.2.1. Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización**

La descentralización es un proceso fundamentado en el desarrollo integral del país de manera armónica y sostenible. Esta se basa en la separación de poderes, competencias y funciones, según cada nivel de gobierno en beneficio de la población (Ley N° 27783, 2002).

La unidad y eficiencia política se desarrolla en competencias públicas de manera ordenada entre los niveles de gobierno y la administración pública. Su representación se extiende en cada nivel de gobierno, los cuales son elegidos en participación democrática (Ley N° 27783, 2002).

Respecto a lo económico, cada región y localidad del Perú deberá tener un desarrollo autosostenido basado en su especialización productiva y abastecer de servicios sociales básicos. Además, dispondrá de una infraestructura necesaria para promover la inversión en sus territorios, permitir la redistribución equitativa de recursos y potenciar sus financiamientos (Ley N° 27783, 2002).

En el aspecto administrativo, los procesos y sistemas de la administración pública deberán ser modernos y eficientes para asegurar una correcta provisión de servicios

públicos en cada dependencia o entidad regional y municipal, de acuerdo a la asignación de competencias evitando una duplicidad de funciones y recursos (Ley N° 27783, 2002).

En lo social, el capital humano es forjado por una educación y capacitación incorporando la participación de comunicades campesinas y nativas, tomando en consideración la interculturalidad y superando cualquier clase de discriminación para promover el desarrollo humano y mejorar la calidad de vida de la población (Ley N° 27783, 2002).

Para lograr cada punto desarrollado, la descentralización deberá ser ejecutada progresivamente y de forma ordenada bajo cuatro etapas:

La Preparatoria que supone el periodo del segundo semestre del 2002. Una segunda, que es la Primera Etapa, donde se instalan y organizan los gobiernos regionales y municipales; además, el Congreso deberá aprobar las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipales, la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, de Ordenamiento y Demarcación Territorial y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (Ley N° 27783, 2002).

Adicionalmente, dentro de esta etapa, el poder ejecutivo hará un piloto de planeamiento y programación presupuestal, para los gastos de inversión, inventario, valorización y registro del patrimonio de cada gobierno regional. Desactivará lo que fue el Ministerio de la Presidencia y entre otras medidas, creará diversos planes de inversión pública para promover y difundir incentivos de integración en las regiones y municipalidades (Ley N° 27783, 2002).

Para la Segunda Etapa, consolidó el proceso formulando un plan nacional de inversión descentralizada aprobada por el consejo de ministros señalando ventajas y beneficios para el desarrollo de cada territorio y designaron a la secretaría de la descentralización brindar asistencia correspondiente (Ley N° 27783, 2002).

En la Tercera Etapa, se transfirió funciones y servicios en materia de pesca y agricultura, comercio, turismo, energía, transporte y demás para activar el sistema económico y social de los gobiernos (Ley N° 27783, 2002).

Finalmente, en la Cuarta Etapa se transfirió y recibió las competencias en educación y salud a los gobiernos regionales y locales, según se detalle en la ley. Para ello existió un consejo nacional de descentralización, que será responsable por las acciones de transferencia para este proceso (Ley N° 27783, 2002).

Este mismo consejo coordina con el poder ejecutivo, porque tiene a su cargo las transferencias hasta su formalización definitiva mediante la firma de actas de entrega respecto a cada etapa del proceso según mandato de ley. En concordancia con esto, se tuvo que derogar la Ley N° 26922 y demás normas legales y administrativas que se opongan a la presente ley y dejaron sin efecto los Decretos Supremos N° 015-2001-PRES y 107-2001-PCM (Ley N° 27783, 2002).

Las cuatro etapas son aristas necesarias para la correcta descentralización y esta se apoya con la subsidiariedad y gradualidad, que significa transferir competencias y recursos a los gobiernos regionales y municipales para cumplir y ejecutar las políticas del gobierno central. La permanencia, que es el proceso abierto y no tiene fecha de cierre; quiere decir que es una constante y deberá ser otorgada a ciertos organismos del estado para que la apoyen. Finalmente, la integridad que es someter a todo el sector público y no ciertos sectores en esta participación.

### **2.2.2. Ley 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**

Una ley orgánica norma la estructura, competencias y funciones; en este caso, de los gobiernos regionales. Su organización será democrática y descentralizada, la desconcentración del poder central será conforme a la Ley de Bases de la Descentralización en concordancia con la constitución (Ley N° 27867, 2003).

Los gobiernos regionales son personas jurídicas de derecho público y cuentan con autonomía política, económica y administrativa, en los aspectos que correspondan (Ley N° 27867, 2003). Estas tienen como finalidad fomentar el desarrollo regional integral y sostenible en sus territorios, fomentando la inversión privada y pública garantizando los derechos y oportunidades de sus habitantes (Ley N° 27867, 2003).

Su misión es dirigir la gestión según las competencias exclusivas, compartidas y delegadas que detalle la ley de descentralización de la mano con las políticas nacionales, para el desarrollo integral de su región (Ley N° 27867, 2003).

Las regiones utilizan instrumentos y políticas para su desarrollo económico, cultural, social y ambiental en base a los planes y proyectos de manera dinámica, equitativa y de igualdad oportunidad entre hombres y mujeres (Ley N° 27867, 2003).

Adicionalmente, cada gobierno regional tiene la capacidad de aprobar su estructura interna y presupuesto en conjunto a las municipalidades de su territorio y la sociedad civil; así como, administrar sus propios recursos y promover el desarrollo socioeconómico regional (Ley N° 27867, 2003).

Están dirigidas por el presidente regional y un vicepresidente por cuatro años (Ley N° 27867, 2003). Estos trabajan en conjunto con su consejo regional, que es uno de sus órganos de gestión integrado por alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil (Ley N° 27867, 2003).

El Plan anual y el presupuesto participativo regional está descrito en el plan de desarrollo de cada región tanto a mediano y largo plazo, en conformidad con las políticas nacionales y el cumplimiento del orden jurídico que esté vigente (Ley N° 27867, 2003).

Cada gobierno regional se encarga de intercambiar información y gestión con el gobierno nacional y municipal haciendo uso de sus herramientas tecnológicas disponibles, con la finalidad de promover iniciativas de conectividad que mejoren las gestiones de cada nivel de gobierno (Ley N° 27867, 2003).

La presidencia regional de cada gobierno está encargada de la dirección ejecutiva y administrativa, junto a los gerentes de cada entidad que la conformen según su ley orgánica y reglamento de organización aprobado por su consejo regional (Ley N° 27867, 2003).

Las resoluciones u ordenanzas que se emitan en estos gobiernos responderán al ordenamiento jurídico y no podrá afectar las de otros niveles de gobierno (Ley N° 27867, 2003). Además, estas normas responden a principios como el de exclusividad, legalidad, territorialidad y simplificación administrativa (Ley N° 27867, 2003).

La capital del Perú, no integra ninguna región. La ciudad de Lima será denominada como la Provincia de Lima y tendrá un régimen, competencias y funciones con autonomía política, económica y administrativa en su territorio (Ley N° 27867, 2003).

El órgano legislativo de este poder es su consejo regional y su órgano ejecutivo que es la presidencia regional. Dentro de este, existen los niveles legislativos como las ordenanzas regionales que son emitidas bajo el consejo regional y tiene el mayor rango; por otro lado, los decretos regionales, que son normas desarrolladas o reglamentadas mediante ordenanzas regionales que son emitidas por el presidente regional. Haciendo una comparación con las normas del gobierno central, las ordenanzas regionales tienen rango de ley y en caso de conflicto, el Tribunal Constitucional deberá solucionarlos; además, los decretos regionales tienen el mismo rango que los decretos supremos (Rubio y Arce, 2017, p. 71).

### **2.2.3. Ley 27972 – Ley Orgánica de Gobiernos Municipales**

Las entidades municipales son organizaciones territoriales y canales de participación directa vecinal en los asuntos públicos, que permiten gestionar e institucionalizar sus intereses en sus asuntos públicos (Ley N° 27972, 2003).

Tanto la municipalidad provincial como distrital son promotores del desarrollo en sus localidades y se son órganos de gobierno con personería jurídica de derecho público (Ley N° 27972, 2003).

Cada una de estas gozan de autonomía en lo económico, administrativo y político, únicamente, en los asuntos que les competen según ley (Ley N° 27972, 2003). La constitución les otorga esta autonomía para ejercer actos de gobierno y administración dentro del ordenamiento jurídico (Ley N° 27972, 2003).

La municipalidad representa a cada vecino, promueve la prestación de servicios públicos y el desarrollo sostenible, armónico e integral en su territorio (Ley N° 27972, 2003).

El estado democrático, unitario y descentralizado son los cimientos de la estructura y organización para llegar a un desarrollo sostenible del país en cada municipalidad (Ley N° 27972, 2003).

Bajo el criterio de subsidiariedad, el gobierno municipal, al ser el más cercano a la población, es el más idóneo en ejercer sus funciones y competencias; por lo que, el gobierno nacional ni regional deberán entrometerse en ellos. Asimismo, cada nivel de gobierno evita duplicidad de funciones bajo el criterio de concurrencia y preeminencia sobre el interés público (Ley N° 27972, 2003).

“Los tres niveles de gobierno cooperarán y coordinarán sobre los temas de su interés bajo el principio de subsidiariedad” (Ley N° 27972, 2003).

“El régimen económico de dará organismo se establece en esta ley” (Ley N° 27972, 2003) y también sus normas de organización, finalidad y mecanismos de participación ciudadana (Ley N° 27972, 2003).

El alcalde personifica a la municipalidad como su máxima autoridad y desarrollará sus actividades sobre los planes de desarrollo municipal, presupuestos y demás en aprobación de su consejo municipal (Ley N° 27972, 2003). Un plan responde al principio de participación, gestión, rendición de cuenta, transparencia y otros consistentes a las políticas municipales (Ley N° 27972, 2003).

Las municipalidades coordinan entre ellas y mantienen estas relaciones de cooperación para ejecutar obras o prestar servicios mediante el respeto de sus competencias y de gobierno (Ley N° 27972, 2003).

En caso surja algún conflicto entre municipios o gobiernos regionales, el Tribunal Constitucional es el órgano encargado de resolverlos de acuerdo a su ley orgánica (Ley N° 27972, 2003).

La capital de la república se tiene el régimen especial del presente título. Este otorga a la Municipalidad Metropolitana de Lima, competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitano y regional (Ley N° 27972, 2003). La municipalidad tendrá jurisdicción en sus asuntos competentes sobre las municipalidades que se encuentran dentro de su territorio provincial. Sus disposiciones están establecidas

como las demás distritales, pero limitadas a las que se detallan en esta ley y las que se establezcan en una ordenanza metropolitana (Ley N° 27972, 2003).

#### **2.2.4. Ley 27795 – Ley de Demarcación y Organización Territorial**

Esta ley establece cuáles son las definiciones básicas, criterios y procedimientos para que el poder ejecutivo haga un correcto tratamiento territorial y poder sanear los límites y organización de la república (Ley N° 27795, 2002).

Cada gobierno regional se organiza, formula y evalúa los expedientes técnicos sobre su demarcación territorial dentro de sus planes y políticas (Ley N° 27795, 2002).

El área técnica realiza su propio diagnóstico y zonificación para promover acciones demarcatorias en una población organizada entre otras funciones fijadas con arreglo a la presente ley y su reglamento (Ley N° 27795, 2002).

Bajo un expediente técnico favorable de la región será elevado a la Presidencia del Consejo de Ministros para su aprobación (Ley N° 27795, 2002). Si se considera crear una nueva región, se hará un referéndum para aprobarla y son las provincias de cada una de estas, las que participarán en esta consulta y si son aprobadas, el poder ejecutivo correrá traslado al Congreso, para su aprobación mediante ley (Ley N° 27795, 2002).

Para la Provincia de Lima, la Municipalidad Metropolitana de Lima es la competente en funciones que sean de ámbito regional para las acciones de demarcación territorial. Asimismo, esta identifica, conoce y evalúa los conflictos sobre límites en los distritos de su territorio según los plazos de su reglamento (Ley N° 27795, 2002).

#### **2.2.5. Ley 28774 – Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones**

Las políticas de incentivos son establecidas para integrar y conformar regiones en base al desarrollo nacional descentralizado (Ley N° 28274, 2004).

Cada incentivo responde a las políticas del estado, que están dirigidas a encaminar la integración económica, física y política de los gobiernos regionales en la conformación de nuevas regiones en respeto de los principios y procedimientos señalados en el marco jurídico (Ley N° 28274, 2004).

Como se mencionó, las nuevas regiones se conformarán mediante un referéndum en dos etapas. La primera es que dos o más circunscripciones departamentales colindantes se integren y para ello, se realizó un primer referéndum en el mes de octubre del 2005, que no tuvo éxito, el siguiente debió ser en el 2009 y el último en el 2013, pero no hubo intención política para ellos.

La segunda etapa se realizó en las regiones constituidas y permitirá que las provincias y distritos contiguos de dos regiones puedan unirse por única vez. El primer referéndum de esta etapa se realizará en el referéndum correspondiente al año 2009 y el siguiente el 2013 junto con los procesos correspondientes a la primera etapa (Ley N° 28274, 2004).

#### **2.2.6. Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**

El poder ejecutivo tiene competencias, funciones y organización en base a los principios que establece esta ley, la cual les da dichos conceptos para el correcto funcionamiento y relaciones con los demás poderes del estado con el fin de orientar la administración pública al sistema que establece la Constitución en concordancia con las demás normas sobre la materia (Ley N° 29158, 2007).

El poder ejecutivo tiene competencias exclusivas tales como diseñar y supervisar políticas nacionales, que son de cumplimiento obligatorio para todos los órganos y organismos del estado, en cada nivel de gobierno. Estas políticas seleccionan los objetivos principales, políticas públicas, lineamientos, estándares y servicios que serán alcanzados para asegurar el desarrollo de actividades a nivel nacional. Cualquier política nacional es una política general de gobierno y pueden existir políticas sectoriales que en conjunto son intereses para cada realidad de gobierno regional y municipal considerando que están en un estado unitario y descentralizado (Ley N° 29158, 2007).

Este poder detalla mecanismos de coordinación los demás niveles de gobierno y entidades, para el cumplimiento de políticas nacionales y sectoriales, que se aprueban en coordinación de los diversos ministerios y se promulga en un decreto supremo (Ley N° 29158, 2007).

El poder ejecutivo podrá compartir competencias con el gobierno regional y local según se designe en la ley de descentralización y la constitución, según corresponda (Ley N° 29158, 2007). Las normas de descentralización precisan la responsabilidad que le corresponde a cada nivel de gobierno y repercuten en las competencias, recursos y funciones que comparten (Ley N° 29158, 2007). La función de coordinar con los gobiernos regionales y locales, según las competencias compartidas son del poder ejecutivo (Ley N° 29158, 2007).

Como he descrito en los párrafos anteriores, el Perú se ha dividido en departamentos o regiones, provincias y distritos. La primera constitución que detalló los departamentos del Perú fue la constitución de 1826 dividiéndolo en los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lima, Junín y Puno (Artículo 3, Capítulo II, Constitución 1826). Después de ello, la Constitución de 1828 detalló que los individuos de cada provincia formarán juntas en la capital de cada departamento, con el objeto de promover los intereses del departamento y provincias (Artículo 67, Juntas Departamentales, Título IV, Constitución 1828). Considero que, este es el inicio del interés que el foco de concentración del estado se traslade a las zonas más alejadas; ya que, se establecen juntas donde constarán los negocios públicos y las providencias que considere necesarias para la mejora del departamento (Artículo 74, Juntas Departamentales, Título IV, Constitución 1828).

Sin embargo, no se ha detallado cómo es la organización de estos niveles de gobierno. Es decir, si estos prefectos y alcaldes tienen un régimen autónomo o no sobre estos territorios. Simplemente, las juntas acuerdan, las entregan al prefecto y lo eleva al poder ejecutivo y este lo enviará al Congreso, para que pueda ser o no aprobado (Artículo 78, Juntas Departamentales, Título IV, Constitución 1828).

Con la Constitución de 1839, el representante máximo de cada departamento residirá en un prefecto y será subordinado del gobierno central (Artículo 134, Régimen Interior de la República, Título XV, Constitución 1839). Por fin, se tuvo una idea

estructural de los departamentos y sus distritos en esta época; cada gobernador responderá ante el prefecto y este a su vez, ante el gobierno supremo (Artículo 134, Régimen Interior de la República, Título XV, Constitución 1839).

Después, con la Constitución de 1856, el Perú se dividió en departamentos y provincias litorales o no y distritos (Artículo 98, Régimen Interior de la República, Título XIII, Constitución 1856). Para esta, el cumplimiento del ordenamiento jurídico, de sentencias y el orden público estará a cargo de prefectos, subprefectos o gobernadores donde corresponda (Artículo 99, Régimen Interior de la República, Título XIII, Constitución 1856). La descentralización no fue únicamente política, administrativa y económica; sino, que también fue judicial y coercitiva.

Para la constitución de 1920, podemos apreciar un nuevo cambio. La república se divide en departamentos y provincias litorales o no y distritos. La delimitación de sus territorios será según ley y la creación de departamentos y provincias será aprobada por el Congreso según la reforma constitucional (Artículo 135, Del Régimen Interior de la República, Título XIV, Constitución 1920).

Recordemos que, para la constitución de 1826 detalló que el territorio de la República se conforma por los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lima, Junín y Puno (Artículo 3, Capítulo II, Constitución 1826). Entonces, se trasladó la potestad de imponer y crear los departamentos a la constitución y se delegó al poder legislativo; con la intención que estas creaciones sean mediante un consenso mediante una reforma constitucional (Artículo 135, Del Régimen Interior de la República, Título XIV, Constitución 1920).

Posteriormente, para la constitución de 1933, el Perú se conforma por departamentos, provincias y distritos. Se adicionan las provincias litorales de Tumbes, Moquegua y la Provincia Constitucional del Callao. Si consideran crear departamentos deberán respetarse los mismos criterios que una reforma constitucional (Artículo 183, Régimen Interior de la República, Título IX, Constitución 1933). La capital del Perú es la ciudad de Lima (Artículo 184, Régimen Interior de la República, Título IX, Constitución 1933).

Además, estos territorios tendrán autonomía económica y administrativa, según la ley orgánica correspondiente (Artículo 188, Régimen Interior de la República, Título IX, Constitución 1933).

Podemos apreciar que la autonomía administrativa y económica se otorga a los departamentos, provincias y distritos; a pesar que, cien años atrás, estos pertenecían o estaban dentro de la jerarquía del poder ejecutivo. Más adelante analizaremos si fue la mejor opción cambiar este mecanismo o si tenemos que evaluar la opción de integrarlos al este poder.

De acuerdo a la constitución de 1979, se detalla con mayor precisión que el Perú tiene un gobierno unitario, representativo y descentralizado (Artículo 79, Del Estado y la Nación, Título II, Constitución 1979). Los órganos de gobierno que tienen autonomía en lo administrativo y económico son los gobiernos municipales (Artículo 252, De la Descentralización, Gobiernos Municipales y Regionales, Título XII, Constitución 1979) y la ciudad de Lima, al ser la capital de la república será regida bajo la Ley Orgánica de Municipalidades (Artículo 258, De la Descentralización, Gobiernos Municipales y Regionales, Título XII, Constitución 1979).

Cada región se constituye sobre las áreas contiguas de historia, economía, cultura y la descentralización se efectúa de acuerdo al plan nacional de regionalización existente (Artículo 259, De la Descentralización, Gobiernos Municipales y Regionales, Título XII, Constitución 1979).

Para cerrar este capítulo, la constitución de 1993 menciona que su “gobierno es unitario, representativo y descentralizado”, originándose según el principio de la separación de poderes (Artículo 43, del Estado, la Nación y el Territorio, Título II, Constitución 1993). Demostrando que cada poder del estado es independiente y no tiene injerencia en las funciones de cada uno, caso contrario como se mencionó en la constitución de 1856, que los prefectos ejecutaban las normas, ejecutaban sentencias y mantenían el orden público (Artículo 99, Régimen Interior de la República, Título XIII, Constitución 1856).

La descentralización, al ser una política permanente del estado, se organiza democráticamente y tiene como principal objetivo el desarrollo integral del país de manera obligatoria (Artículo 188, la Descentralización, Título IV, Constitución 1993).

El Perú se compone por regiones, departamentos, provincias y distritos, los cuales tendrán a los gobiernos regionales y locales como órganos de ejecución según la constitución y mantendrán la unidad e integridad del estado (Artículo 189, la Descentralización, Título IV, Constitución 1993).

A partir de ello, tenemos la Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Gobiernos Municipales, Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley de incentivos para la integración y conformación de Regiones y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

El Perú nació como un estado independiente en 1821 y aprobó su primera constitución en 1823. Se conformó encima de un pueblo plural en raza y cultura, las cuales le fijaron algunos parámetros como consecuencia de las diferencias, desintegración y conflictos de la época (Rubio, 2009, p. 39).

No se puede considerar que el Perú era una nación en el sentido estricto, porque no estaba consolidado internamente y, de otro lado, tenía rasgos comunes con los estados latinoamericanos nacidos en esta época (Rubio, 2009, p. 39).

Un gran problema, fue copiar los modelos de estados europeos o el norteamericano, sin considerar un propio modelo para nuestra sociedad. Por tal motivo, las constituciones que hemos tenido a lo largo de nuestra república han estado ajenas a la realidad. Algunas se declararon, pero no se cumplieron y otras se pretendieron establecer en base a una estructura política en base a la teoría de división de los poderes que no fueron aplicados en nuestra realidad (Rubio, 2009, p. 40).

## **CAPÍTULO III: LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA SEPARACIÓN DE PODERES**

El elemento orgánico del Estado peruano es el conjunto de organismos que lo configuran y que ejercen sus funciones. Estos han variado a lo largo del siglo XX; pero, este proceso es continuo y durante este tiempo, se ha redimensionado en tamaño y función (Rubio, 2009, p. 47).

El Estado peruano se divide en los siguientes niveles: gobierno central, regional, distrital y, además, están otras instancias como los distintos órganos constitucionales, la administración pública y las empresas de este (Rubio, 2009, p. 47).

Al inicio, el estado liberal estuvo marcado por la teoría de separación de poderes que pretendía Montesquieu sobre la experiencia inglesa. Luego forjada por la Constitución Federal Norteamericana y reforzada por la Revolución Francesa. En esos tiempos, el estado era mucho más reducido, porque se basaba en tres poderes del estado, el poder ejecutivo, judicial y legislativo sumados a un aparato burocrático muy pequeño (Rubio, 2009, p. 47).

Después, el estado fue cambiando y aumentando funciones cada vez más complicadas, lo cual mereció realizar un cambio y desarrollar otros niveles en su organización. Por tal motivo, el gobierno central asumió los tres poderes clásicos como órganos políticos y administrativos a nivel nacional y se formaron los gobiernos regionales y municipales (Rubio, 2009, p. 47).

Ya que, esta investigación versa en la autonomía que tienen los tres niveles del estado, entiéndase al poder ejecutivo, gobiernos regionales y municipales respecto a la autonomía descentralizada que tienen uno frente al otro, tenemos que analizar al poder ejecutivo, como nivel supremo, la separación de poderes y la descentralización en lo conceptual y encontrar cómo ha sido abordada por casos jurisdiccionales del Tribunal Constitucional, como órgano resolutor de estos conflictos.

### **3.1. Poder Ejecutivo**

#### **3.1.1. Concepto**

El poder ejecutivo es el órgano encargado de dirigir y, como lo dice su propio nombre, ejecutar la marcha política de la nación. En los últimos años, se le ha atribuido demasiada influencia política y manejo legislativo. Para nuestra constitución, este es el poder más dinámico y es el motor esencial del gobierno (Rubio, 2009, p. 50).

Es encabezado por el presidente de la república, quien lo dirige y conduce; sin embargo, existe una necesidad de que tome cualquier decisión sobre su gobierno con la validez de la firma de alguno de sus ministros. Estos son responsables políticos y al mismo tiempo generan control interno, porque asumirán cualquier responsabilidad que sea emitida por este poder (Rubio, 2009, p. 50).

Aparte de las funciones que tengan en el ámbito legislativo, este nivel es encargado de ejecutar las sentencias y resoluciones del poder judicial. Además, puede resolver diversos conflictos administrativos y juega un rol importante en nuestro sistema jurídico (Rubio, 2009, p. 50).

Debemos considerar un punto muy importante que tiene relación con el poder ejecutivo. El principio de organización y de política general del estado, menciona que estado peruano es unitario, descentralizado y representativo; el que se inicia en base al principio de separación de poderes (Constitución, art. 43).

Es unitario, porque el gobierno central tiene mando y poder de decisión sobre muchos asuntos en su territorio; representativo, porque sus gobernantes deben ser elegidos por el pueblo y actúan en su representación; y descentralizado, porque abarca todas las regiones del país. En el gobierno unitario se considera en cómo y qué hacer con sus jurisdicciones en beneficio de la población; es decir, desde un mismo poder se distribuye a todo el territorio estas directrices (Rubio, 2009, p. 46)

### **3.1.2. Desarrollo histórico en la doctrina constitucional y de la evolución del Estado de Derecho y Estado Constitucional de Derecho**

Según (García Toma, 2010), el Estado de Derecho es la relación de convivencia que existe en la política, donde el poder estatal está integrado al sistema jurídico. Es decir, el primero está regulado y sometido al segundo (p. 157).

Menciona que la primera noción o idea de la comprensión del estado incluyó la renuncia a la creencia que el cuerpo político respondía a una creación divina; sino a que era un interés común de la creación y sometimiento a un orden jurídico. Además, que los objetivos y tareas estaban vinculados a la libertad, igualdad, propiedad, seguridad y el desarrollo individual; finalmente, la organización del estado y la regulación de su actividad se establecía conforme a principios racionales (García Toma, 2010).

Asimismo, el proceso de evolución del concepto del Estado de Derecho se realizó en tres etapas. La primera, que es la concepción imperial romana, donde es el emperador quien mantenía un régimen autocrático, dinástico y de fundamentación teocrática soportada por sus fuerzas militares. La segunda, involucrada con la concepción cristiana donde los planteamientos de Santo Tomás de Aquino y San Agustín de Hipona se plantearán que el poder estatal tiene una referencia distinta a la voluntad del gobernante; por un lado, el gobernante está sujeto a la condición de administrar a su pueblo conforme a la justicia y el otro, que se encuentra sometido a su propio cumplimiento. Finalmente, la tercera, sobre el constitucionalismo moderno, que aparece a finales del siglo XVII enmarcada por la seguridad, libertad e igualdad (García Toma, 2010)

### **3.1.3. La administración pública**

Todos los órganos, tanto del gobierno central, regional, municipal y otros organismos constitucionales tienen un conjunto de funcionarios, que ejecutan, supervisan y evalúan acciones propias del estado y constituyen la administración pública (Rubio, 2009, p. 65).

El poder ejecutivo es el que tiene más reparticiones, cantidad e importantes funciones en la administración pública; después están los funcionarios municipales. La administración pública cumple un rol ejecutivo para el desarrollo del estado, asimismo

esta se dota de la producción de reglamentos, decreto y resoluciones derivados de los procedimientos administrativos (Rubio, 2009, p. 65).

En la era moderna, el poder ejecutivo dicta reglamentos, decretos y resoluciones de manera desconcentrada por el presidente en los ministros y estos en funcionarios subordinados. Estos son funcionarios de menor rango que adquieren funciones muy importantes para la creación de cuerpos normativos (Rubio, 2009, p. 66).

Es por ello que la administración pública del poder ejecutivo está formada por tres elementos. Los sectores, que son la suma de personas, instituciones y recursos de todo tipo, públicos y privados que realizan diversas actividades en el país; estos son los ministerios y tienen que dictar normas a nivel nacional sobre temas de su competencia y se plasmará en los organismos descentralizados. También, controlan las instituciones descentralizadas ejecutando acciones de inversión en casos especiales (Rubio, 2009, p. 66).

Los sistemas, que es el conjunto de normas, procesos y órganos, los cuales se direccionan en abastecer “la administración pública de insumos” (Rubio, 2009, p. 67) necesarios para satisfacer sus objetivos institucionales. Ellos no son órganos, sino varios elementos de organismos públicos. Unos ejemplos de sistemas son el Sistema Nacional de Defensa Civil o el Sistema de Inteligencia Nacional (Rubio, 2009, p. 67).

Finalmente, están las instituciones públicas, que son organismos cuyas funciones están asignadas y sincronizadas con los organismos rectores como los ministerios. Un ejemplo de estos son el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Peruano de Energía Nuclear, entre otros (Rubio, 2009, p. 68).

A pesar de haber diferenciado estos tres elementos, no podemos dejar de lado la administración municipal, que es parte fundamental de esta investigación. Estas son administradas por un consejo municipal encabezado por el alcalde y sus regidores. Según sus dimensiones y recursos se encarga de realizar funciones propias de sus jurisdicciones.

La alta jerarquía, encargada de la administración, es el alcalde, esta no aprueba normas, pero realiza numerosos procedimientos administrativos vinculados a los servicios, acciones y controles que competen a dicha jurisdicción; según la

jurisprudencia, estas son de suma importancia para los aspectos de la vida social, y del derecho (Rubio, 2009, p. 68).

## **3.2. Principio de separación de poderes**

### **3.2.1. Concepto**

La teoría de separación de poderes parte de la idea de Montesquieu, quien sostuvo que la distribución jurídica de las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales basados en la distribución social podrán limitar el poder arbitrario, cuidar la libertad y derechos de los ciudadanos; en ese sentido, detalla que la diversidad de la sociedad estamental o inglesa es considerada como un modelo institucional que se integra a los poderes del estado (Fuentes, 2011, 48).

Para él, encontrar la forma de limitar el poder era hallar un sistema de distribución jurídica y social en el estado permitiendo, mediante sus funciones, que “el poder contrarreste el poder” (Fuentes, 2011, 53).

El sistema jurídico se reparte el poder del estado entre el legislativo, el cual es la voluntad del pueblo expresado en las leyes; ejecutivo, que da cumplimiento a dicha voluntad; finalmente, el judicial, encargado de juzgar delitos y diferencias particulares. Este tiene una serie de facultades y procedimientos que permiten a los órganos participar uno del otro sin confundirse (Fuentes, 2011, 53).

Según el artículo 43° de la constitución menciona que “la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes” (Artículo 43, Capítulo 1, Título 2, Constitución del Perú).

El principio de separación de poderes recae en otros que le impiden ser vano. Por ejemplo, está el principio de democracia, representación política, autonomía funcional y cooperación. Al menos estos cuatro son considerados como indispensables para tener un buen gobierno; ya que, no existen muchas más variantes (Hakansson Nieto, 2020).

El parlamentarismo y el presidencialismo son las opciones en las que se ha presentado, mayormente, la separación de poderes; casos excepcionales e históricas son el semi presidencialismo. Sin embargo, en todos estos sí opera la separación de poderes; en unos, de forma más fuerte que en los demás. Además, es en la democracia donde la autonomía funcional y la cooperación son los principales pilares de la separación de poderes (Hakansson Nieto, 2020).

Desde este punto en adelante, explicaré cómo la separación de poderes se enlaza con la descentralización, tanto para otros órganos y organismos; así como, las competencias que le corresponden a cada nivel de gobierno, como los casos que se verán a continuación.

### **3.2.2. Casos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional**

El 25 y 27 de julio de 2005, el Presidente de la República interpuso demanda por inconstitucionalidad contra el Gobierno Regional de Cusco y Huánuco, respectivamente, porque estos dos últimos declararon la hoja de coca como patrimonio natural y cultural, para cada jurisdicción (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

Para dar un contexto, la Ley de Bases de la Descentralización destinó competencias exclusivas, compartidas y delegadas para los tres niveles de gobierno, para el desarrollo integral del país, con el fin de cumplir la descentralización.

En ese sentido, la demanda se sustenta en que no son competencias exclusivas, compartidas ni delegadas de los gobiernos regionales, el consignar “como patrimonio cultural a la hoja de coca” (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005), tampoco declarar su cultivo como legal; adicionalmente, el Perú, que es unitario, tiene competencias que no se les ha asignado a los gobiernos regionales, porque estas les corresponden al gobierno central, tal como es el control de la hoja de coca y su autoridad correspondiente tiene el control para el orden interno y prevención de delitos, entre otras imputaciones (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

La contestación de la demanda por parte del Gobierno Regional de Huánuco, solicitó que se declare infundada, porque tiene la potestad de dictar cualquier norma de

su competencia, según la constitución; también, que es competencia de los gobiernos regionales, emitir cualquier norma sobre la agricultura y estos facilitan los procesos orientados a los mercados internacionales. Además, la hoja de coca es una tradición cultural y cultivarla nunca fue ilícito; para culminar, cultivarla permite un desarrollo socioeconómico para el sector agrícola (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

El Gobierno Regional de Cusco, la otra parte demandada, contestó que la hoja de coca cumple un rol importante en el aspecto social y económico de las familias que pertenecen al sector andino-amazónico, también fueron objeto de adoración al ser considerada una planta divina, curativa, objeto de intercambio; la cual mantiene un amplio valor social, médico y terapéutico; las zonas en las que se realiza el cultivo de esta es fiscalizada por ENACO S.A., lo que permite su cultivo en cuencas y valles autorizados, así como un padrón de sus productores. Hay una política que discrimina la hoja de coca puesto que hay una norma vigente que la reconoce como patrimonio natural de la nación y el reglamento de la ordenanza cuestionada no es contraria con esta política nacional. Finalmente, que esta norma fue emitida en exclusividad del gobierno regional para promover su uso sostenible y el de los recursos forestales según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

El tribunal realizó un test para evaluar la competencia y conflicto normativo; ya que, las ordenanzas regionales cuestionadas habrían excedido la competencia de los gobiernos regionales. La constitución asume que el estado es unitario y descentralizado, mediante el establecimiento de los gobiernos regionales y municipales con autonomía no solo de organización, sino también para el sistema de fuentes del derecho (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

Para el proceso de evaluación del test, primero se analiza el principio de unidad; luego, de competencia que es vinculado con la constitución; finalmente, las cláusulas generales como las funciones de los órganos constitucionales cuyas competencias pueden ser exclusivas, compartidas o delegadas (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

Nuestra constitución se basa en el principio de unidad, porque se entiende al estado como unitario y descentralizado bajo la premisa que la descentralización abarca los gobiernos regionales y municipales con autonomía administrativa, económica y política. Sobre todo, la última característica es porque se traduce en la elección de sus

órganos mediante el sufragio directo y en la capacidad de dictar normas con rango de Ley (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

“El principio de cooperación y lealtad regional” (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005), considera que los gobiernos regionales están impedidos de dictar normas que atenten contra los intereses de la nación. También, deben cumplir con los objetivos trazados en las políticas nacionales. Finalmente, deberán abstenerse de hacer cualquier acción que ponga en riesgo los fines constitucionales del poder estatal y local (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

Es relevante respetar la lealtad regional, porque es una garantía institucional. Esta asegura un proceso de descentralización correcto e impide que se afecte el principio de autonomía. Al ser un estado indivisible, ninguna política descentralizadora aguantaría órdenes asistemáticas. Todo lo contrario, deben ser concordantes con el desarrollo integral del país (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

Otro principio es el de taxatividad y cláusula de residualidad, que se desprende de la constitución detallando cuáles son las competencias de los gobiernos regionales. Adicionalmente, se entiende que es residual porque preserva la unidad e integridad del estado y la nación (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

El control y tutela como principio está sujeto a que los gobiernos regionales son las partes de fiscalización hacia los órganos nacionales competentes. Eso no quiere decir que son los únicos a realizar las acciones de control, también existe la audiencia pública que es la rendición de cuentas a la ciudadanía (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

Finalmente, el principio de competencia, que en este caso está dirigido a los gobiernos regionales, comporta la introducción de subsistemas normativos como gobiernos regionales existan al interior del ordenamiento jurídico peruano. Pero, este tiene una vigencia y aplicación delimitada territorialmente a la circunscripción de cada región; además, de estar sometida a la constitución y leyes de desarrollo constitucional. Lo ordenado en el gobierno regional no fuera subordinado al gobierno central, su articulación con estas no tiene que sustentarse en el principio de jerarquía; en todo caso, sería el de competencia, para lo cual, esta norma excluiría a la del gobierno central de todo ordenamiento. En conclusión, la comunicación de fuentes en el derecho regional

exige que delimiten los ámbitos competenciales mediante una técnica llamada test de competencia, al distinguir entre exclusivas, compartidas y delegables (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

En ese sentido, una “ordenanza regional tiene rango de ley que no se subordina a la ley nacional; en ese sentido, el principio de competencia responde a en mejor sentido que al jerárquico” (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005). Lo que significa que esta no puede ser desintegrada, ni mucho menos contrapuesta con alguna del gobierno central o local; ya que, tiene límites para distintos órganos constitucionales y no pueden expedir ordenanzas tengan vicios de inconstitucionalidad (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005). A pesar de ello, la autonomía que goza cada gobierno regional no solo se limita territorialmente, sino que también es afectada por la constitución y las normas legales que correspondan (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

Ahondando en el análisis del Tribunal, el Gobierno Regional de Cusco y Huánuco expidieron normas considerándose competentes para declarar la hoja de coca como patrimonio cultural; para ello, la validez de estas acciones están enlazadas a los principios de supremacía constitucional y taxatividad, supeditada a la constitución, Ley de Bases de la Descentralización y a la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, que le hayan otorgado estas competencias y en estas situaciones, que se desenvuelvan en armonía con las políticas en su materia (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

La parte demandante detalló que no se expresa directamente, ni se puede interpretar como competencia de estos gobiernos regionales la declaración de la hoja de coca como patrimonio cultural porque no está expresado en la constitución ni en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. En respuesta, el Gobierno Regional de Cusco consideró como una falacia el deber de tener específicamente una competencia para declarar a la hoja de coca como patrimonio cultural (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

El colegiado detalló que no se trata de una falacia, ya que cada gobierno regional está sometido a un principio taxativo dentro del ejercicio correcto de sus funciones. De esta manera, están expresamente previstas en el ordenamiento jurídico y caso contrario, la residualidad en todo estado unitario y descentralizado tiene que entenderse como

competencia exclusiva del gobierno central (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

A pesar que los gobiernos regionales se amparan en el artículo 35° de la Ley de Bases de la Descentralización, que es competencia exclusiva de este nivel de gobierno “promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad”, el Tribunal no estimó y concluyó como no atendible dicho argumento, porque el nombramiento como patrimonio cultural no solo es un requisito *sine qua non* para la atribución de su uso; sino porque la competencia de estos ya se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico nacional. Esta se encuentra en el artículo VII del Título Preliminar de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, que detalla “El Instituto Nacional de Cultura, (...), están encargados de registrar, declarar y proteger el Patrimonio Cultural de la Nación dentro de los ámbitos de su competencia.” (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2005).

El criterio de evaluación es que, a pesar que este nivel de gobierno disfruta de participación reconocida en los momentos preliminares de la declaración de patrimonio cultural en sus jurisdicciones, la declaración y responsabilidad de concretarlas es del gobierno nacional; por lo que, concluyen, la promoción de bienes como patrimonio cultural es una competencia compartida entre ambos niveles de gobierno, por ello se declararon inconstitucionales las ordenanzas del Gobierno Regional de Cusco y Huánuco, que declaraban como patrimonio cultural a la hoja de coca.

Luego de haber expuesto el criterio sobre la competencia en la separación de poderes entre el gobierno nacional y el regional, expondré uno de competencias entre dos poderes del estado.

En octubre del 2004, el Poder Judicial presentó una demanda de competencia contra el poder ejecutivo, argumentando que invalidó su solicitud del “Proyecto de Ley Anual del Presupuesto del Sector Público para el año 2005” presentado al Congreso de la República, ignorando la cantidad real que el poder judicial presentó según lo expuesto por la constitución (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004).

El órgano del poder judicial encargado de presentar el presupuesto anual fue el consejo ejecutivo, quien, el 15 de julio de 2004, había aprobado el presupuesto “para el año fiscal 2005” (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004) con dos indicadores: el

primero basado en la “Directiva N° 011-2004-EF/76.01, por S/638’595,000.00” (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004) y el segundo, “una solicitud adicional para gastos corrientes de S/354’407,826.00” (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004). En conclusión, el 26 de agosto de 2004, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial confirmó la aprobación del referido presupuesto, un total asciende a S/993’002,826.00 y el 27 de agosto de 2004, el poder judicial solicitó al presidente del consejo de ministros que remita dicho presupuesto al Congreso de la República (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004).

En ese sentido, el poder ejecutivo presentó al Congreso de la República, el 30 de agosto de 2004, el “Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año 2005” (P/L N° 11290/2004-PE) donde no incluyó el proyecto presentado por el consejo ejecutivo del poder judicial, expuesto en el párrafo precedente, atribuyéndose una competencia que no le corresponde y el monto presentado ascendió a S/645’306,905.00 y no los S/993’002,826.00 finales (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004).

Para la constitución, el poder judicial deberá presentar un proyecto de presupuesto al ejecutivo y explicarlo al Congreso de la República; ya que es competencia del poder ejecutivo incluir al proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público la cantidad solicitada por el poder judicial. No es atribución ni competencia del poder ejecutivo sustituir dicha propuesta y presentar un presupuesto ajeno al solicitado por el poder judicial. Se advierte que este no tiene que sustentar su proyecto de presupuesto y esta intromisión es un atentado a la independencia del poder judicial por parte del poder ejecutivo (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004)

En ese sentido, el poder judicial solicitó que se confirme su competencia al momento de presentar su presupuesto; también, su competencia al sustentar ante el Congreso su proyecto de presupuesto presentado por el ejecutivo; confirmar que el poder ejecutivo no es competente para modificar el proyecto presentado y que se declare nulo el presupuesto anual para el año 2005 y que se integre lo solicitado por el poder judicial (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004)

En la contestación de la demanda, el poder ejecutivo respondió que el marco constitucional no prohíbe que este pueda modificar el presupuesto del poder judicial

porque el principio de autonomía no lo respalda la Constitución de 1993 (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004)

Además de ello, el poder ejecutivo argumenta que el proyecto presupuestal es el medio pertinente para decidir cuál es la dirección y orientación en la que se desenvuelve la política económica del país, la cual se sustenta en las necesidades, prioridades y el equilibrio presupuestario. Asimismo, que la presente solicitud quiere cuestionar un proyecto, circunstancia que no es prevista en nuestro sistema constitucional, porque un conflicto de competencias no cuestiona un proyecto de ley, ni solicita declarar la nulidad de una norma como pretende el poder judicial (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004).

Dentro del análisis del caso concreto, el tribunal sintetizó las pretensiones sobre el conflicto de competencia en los siguientes puntos. El primero es que se confirme la competencia del poder judicial cuando presenta su proyecto de presupuesto al poder ejecutivo. El segundo, confirmar la competencia del poder judicial para sustentar ante el Congreso de la República el proyecto que presentó al poder ejecutivo. Tercero, determinar la no competencia del poder ejecutivo de modificar el proyecto presupuestario presentado por el poder judicial. Cuarto, que se declare nulo parcialmente el presupuesto contenido en el “Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año 2005” que no fue entregado por el poder ejecutivo. Finalmente, se determine las competencias correspondientes y se dicte la efectividad que presupuesto que el poder judicial presentó al poder ejecutivo el 27 de agosto de 2004, para el “Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año 2005” (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004).

Al respecto, el Tribunal Constitucional ya se había expresado sobre el principio de separación y colaboración de poderes detallando que, al existir un equilibrio y distribución de poderes, sigue construyendo un requisito en todo el estado que es democrático. Sin embargo, la separación de poderes que hace mención la constitución no es absoluta, porque los poderes del estado tienen una estructura y funciones que se regulan mediante normas supremas, de las cuales también se desprenden el principio de colaboración de poderes. Por ejemplo, el artículo 104° de la constitución menciona que el Congreso de la República podrá delegar al ejecutivo la facultad de legislar en materias específicas y en cierto plazo determinado mediante decretos legislativos. Del mismo

modo, el artículo 129° de la constitución traslada al consejo de ministros o cada uno por separado, que pueda participar en los debates de las sesiones del Congreso con las mismas condiciones que un congresista, menos la capacidad de votar ya que esta es solo una facultad de los congresistas (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004).

Como análisis, el Tribunal Constitucional consideró que, de acuerdo al artículo 77° de la constitución, el presupuesto tiene dos secciones. Una considerada para el gobierno central y otra, para las instancias descentralizadas, quienes al momento de ejecutar deberán responder a índices de eficiencia, de acuerdo a los requisitos sociales básicos y descentralizados. También, el proyecto presupuestal debe ser equilibrado y los congresistas no deberán modificar los gastos públicos, excepto lo referido al presupuesto (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004).

De ello, el Tribunal estimó que el Congreso, poder judicial y el poder ejecutivo son tienen límites al momento de presentar su proyecto de presupuesto anual. Por lo que consideró que para el correcto ejercicio de la competencia que la constitución otorgó al poder judicial, es necesario la implementación de una ley que establezca mecanismos especiales de coordinación entre estos poderes, relativo a la elaboración del presupuesto concordante con el principio de equilibrio financiero (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004).

Finalmente, el poder judicial tenía que plantear una política de corto, mediano y largo plazo, donde se definen los criterios que orientará su organización para administrar justicia. En ese sentido, tiene que identificar fines generales y objetivos específicos. Con esta información se sustentará técnicamente las decisiones ante el poder legislativo (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004).

La resolución fue declarada fundada en parte que la competencia que hace la constitución es competencia del poder judicial, según el artículo 145° y deberá presentar un proyecto presupuestario ante el ejecutivo, sin que este lo vaya a modificar y posteriormente, presente ante el Congreso de la República (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004).

Resalto la fundamentación del voto del Magistrado Magdiel Gonzales Ojeda, quien explica que el principio democrático apunta a preservar “un poder institucionalizado cooperativo” en el cual ninguno de los poderes del estado debe

entrometerse sobre los demás; por otro lado, sí pueden coordinar un ejercitar sus competencias y prerrogativas sobre el marco del respeto y autolimitaciones con el fin de mantener un marco democrático constitucional. Además, la autonomía que tiene cada poder del estado cumple una función garante frente a la intromisión de alguno de ellos sobre el otro; para ello, existen competencias y potestades tanto exclusivas y compartidas (Sentencia del Tribunal Constitucional , 2004).

### **3.2.3. La separación de poderes y su relación con los Gobiernos Regionales y Municipales**

Además de definir la separación de poderes, debemos considerar que existe una diferencia entre los órganos y las funciones en la separación de poderes. Los órganos están conformados por estructuras jerárquicas dirigidas por ciudadanos elegidos en procesos electorales y sus decisiones son ejecutadas por ciudadanos que fueron elegidos en procesos electorales; por ejemplo, los gobiernos municipales, regionales, presidencia de la república, entre otros (Rubio y Arce, 2017, p. 29).

Las funciones que tiene la separación de poderes son acciones que realizan las partes descritas; además, constitucionalmente, son tres. La legislativa, que emite normas, fiscaliza y hace control político; jurisdiccional, que resuelve conflictos requeridos por una solución jurídica; y ejecutiva, quienes se encargan de realizar actividades o acciones necesarias para el estado, como la construcción de carreteras, distribución del dinero de este, brindar salud y seguridad, entre otros (Rubio y Arce, 2017, p. 29).

Se entiende que el órgano legislativo tiene la función legislativa, pero no es una verdad absoluta; ya que, a este le corresponde administrar su presupuesto y su personal. Por otro lado, los gobiernos regionales y municipales dictan sus propias normas y ejecutan muchas tareas (Rubio y Arce, 2017, p.30)

Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles (Artículo 190, Capítulo XIV, Constitución). Estas se rigen sobre una base territorial y poblacional; además, se les otorga gobiernos democráticos dirigidas por el gobernador o el alcalde, según sea el caso (Rubio y Arce, 2017, p. 41).

Los gobiernos regionales son autónomos en base a las competencias que la constitución ofrece, estos tienen que presentar un plan de desarrollo regional y tienen competencias específicas en áreas de salud, educación, vivienda, entre otros (Ley N° 27783, 2002).

Los gobiernos municipales tienen su propia administración integrada por funcionarios y empleados municipales. Sus competencias son distintas; pero, sobre todo, está enlazada con el crecimiento de sus territorios y entregar servicios públicos básicos como la regulación del transporte, alumbrado público y en general, el ornato del distrito.

### **3.3. Descentralización**

#### **3.3.1. Desarrollo histórico en la Constitución de 1993**

Como he detallado en el desarrollo histórico, a partir de la Constitución de 1979 se empieza a cambiar el sistema político y administrativo de ser uno centralista a uno descentralizado. Esta constitución, como la de 1993, reconocen tres niveles de gobierno, el central, regional y municipal; además, que el Estado peruano es unitario y descentralizado (Valcárcel Bustos, 2015).

La descentralización es el traslado de poderes y funciones a los gobiernos regionales y municipales garantizando autonomía política, administrativa y económica a toda la población y el territorio del estado (Valcárcel Bustos, 2015).

#### **3.3.2. Concepto**

Para la Constitución de 1993, la descentralización abarca todo el Capítulo XIV. De esta, el concepto brindado detalla que es un tipo de organización dentro de una democracia y forja una política de estado, que es permanente, obligatoria y tiene como principal objetivo el desarrollo integral del país.

Asimismo, la descentralización es un proceso de etapas ordenada y progresiva, que responde a objetivos adecuados que permitan la asignación de competencias y

traslados de recursos desde el gobierno central a los diversos órganos y organismos. Los tres poderes del estado y los organismos autónomos, así como el presupuesto de la república se descentralizan de acuerdo a ley (Artículo 188, Capítulo XIV, Constitución 1993).

Según Bustamante (2009) existen cuatro tipos de descentralización. La desconcentración es un traslado de responsabilidad de administración desde el poder ejecutivo a cada gobierno regional y local; asimismo, se utiliza en los países en desarrollo. El tipo de delegación, transfiere las funciones, responsabilidades y funciones específicas a las organizaciones que son indirectamente controladas por el poder ejecutivo. La transmisión, crea o fortalece los gobiernos municipales, los cuales son independientes y autónomos al poder central; ya que este solo vigila sus acciones. Bajo esta modalidad, las subunidades del gobierno encuentran mecanismos de beneficio entre ambos y no es común para los países en desarrollo. Finalmente, la Privatización es una forma que se suele utilizar cuando el gobierno no tiene la capacidad de desarrollarlas y supone la transferencia de responsabilidad a organizaciones en el sector privado.

Por otro lado, tenemos la postura de Mario Tello (2010) quien menciona que, durante los primeros gobiernos de este milenio, se han creado distintos dispositivos legales para plasmar y hacer efectivo el proceso de descentralización; dos de ellos son la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Descentralización Fiscal. El primer dispositivo tiene como objetivo “el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles del gobierno, en beneficio de la población”; para ello, se designan competencias y funciones para cada nivel del estado que son el central, regional y local; las competencias se distribuyen entre exclusivas compartidas y delegadas (p. 43).

Para el segundo dispositivo, que vendría a ser la Ley de Descentralización Fiscal, declara “reglas, transferencias y asignaciones” capacidades financieras que son enviados a los gobiernos descentralizados, que en realidad son los regionales y municipales.

### **3.3.3. Desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional**

Al respecto, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada el 28 de enero de 2005 por Miguel Ángel Mufarech Nem y otros ciudadanos, contra el artículo 2° de la Ley N° 28374, que regula la repartición de recursos que son adjudicados directamente los predios para el desarrollo de proyectos de interés nacional, que fue publicada el 05 de noviembre de 2004 (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

Dicha demanda, dentro de sus pretensiones, argumenta que al tratarse de predios donde el gobierno central es titular al estar ubicados en el concepto de desarrollo de proyectos que han sido declarados como interés nacional o de necesidad pública; de las cuales, su jurisdicción es pedida por varios gobiernos regionales en conflictos limítrofes. El poder ejecutivo administrará dichos predios, mientras se mantenga el conflicto (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

Asimismo, mientras perduren los estas discusiones territoriales y el poder ejecutivo realice las acciones de disposición según la norma vigente, después de este, el Tesoro Público del estado tiene que transferirlo al gobierno regional que corresponda, una cantidad similar a los que hubiera percibido como parte de la venta de los predios a terceros que estén ubicados en la zona de conflicto. La suma que se transfiera al gobierno regional será destinada a obras de impacto local y/o regional (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

Dentro de las pretensiones, los demandantes, quienes son ciudadanos de la Provincia de Cañete, alegan que esta se encuentra dentro de la Región de Lima, porque los terrenos erizados y urbanos del estado deben ser administrados y adjudicados este gobierno según lo dispuesto por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Dado ello, existen las Pampas de Concón y el Valle de Topora, que son límites entre las Provincias de Cañete y Chíncha, bajo la administración del Ministerio de Agricultura y terceros. En este espacio geográfico se va a instalar una planta de gas natural que es traído desde los yacimientos de Camisea; para ello, este terreno fue adjudicado a una empresa bajo Resolución Suprema del Ministerio de Economía y Finanzas. Por lo expuesto, los demandantes mencionan que la adjudicación de este espacio carece de eficacia, porque la entidad estatal para efectuar este acto debió ser el Gobierno Regional de Lima y no el ministerio referido. Además, el informe técnico sobre la definición de los límites territoriales entre ambas provincias en mención fue formulada por el poder ejecutivo,

pero a la fecha no es debatido en el pleno (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

Por otro lado, cuando el apoderado del Congreso contestó la demanda, solicitó que esta se declare infundada, porque atenta contra la constitución por el fondo del asunto, tampoco la cuestión de falta de promulgación ni publicación por lo que no se puede configurar ninguna de las causales establecidas en el artículo 75° del Código Procesal Constitucional. Como primer argumento de hecho, se acepta que la Región Lima es la entidad competente de adjudicar los espacios de las Pampas de Concón, Valle de Topara en los límites de la provincia de Cañete (Lima) con la Provincia de Chincha (Ica), pero en ese momento, dichos límites se encontraban en disputa. Finalmente, que la delimitación entre las Regiones de Lima e Ica corresponden una resolución discrecional del poder legislativo y no del poder judicial según la constitución (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

En ese sentido, el Tribunal se pronunció, entre otros puntos, sobre el fondo del proceso. “Sobre elementos genéricos, si el contenido de la ley es conforme con lo que el proceso constitucional de descentralización demanda para el país” (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005, p. 6)

El Perú siempre ha estado arraigado en una ciudad; tanto el incanato en cusco y el Virreinato en Lima. Parece que la causa de esto fue el caudillismo nacional, conformado por sólidas fuerzas oligárquicas, que no permitió la consolidación de partidos e instituciones gubernamentales y dio paso al poder unipersonalizado. A causa de ello, existió el interés de distintas clases en continuar la situación y condición, al margen de los peruanos; estos eran políticos, económicos y sociales. Por ello, es de suma importancia detallar el proceso de descentralización, para evitar obstrucciones de intereses inconstitucionales (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

Desde un comienzo, la forma impuesta fue como una pirámide de poder, con una versión jerárquica desde el centro a la periferia, donde el control era correspondido desde el poder más alto del estado hasta la parte inferior. La democratización de este tenía como finalidad relacionar y coordinar directamente desde el centro a los extremos. Sobre esto, el gobierno peruano tiene que precisar las relaciones correctas de los estatutos del poder

por encima de la descentralización en curso (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

Existen diversos modelos de descentralización a nivel mundial, tales como los estados unitarios, como es el caso de España o Italia; por otro lado, tenemos a Estados Unidos o Alemania. De estos dos tipos, Perú escogió ser un estado unitario (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

Como objetivo de la descentralización, el Tribunal Constitucional considera que “es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país” (como se citó en el artículo 188° de la Constitución); además, se tiene que considerar como “finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población” (como se citó en el artículo 3° de la Ley de Bases de la Descentralización); finalmente, de esta manera y en relación con los intereses del estado, el proceso de descentralización es una actividad “en la que la adscripción de la ejecución de los fines públicos se otorga principalmente a personas jurídicas distintas del estado, y en este caso favoreciendo la participación de la colectividad en el poder público como modo de reestructuración de competencias realizada en favor de las entidades más próximas a los ciudadanos” (como se citó en Calonge, García y González, 1995, p. 41)

En línea con la constitución, se intenta cambiar forma del estado centralista a uno unitario y descentralizado, con el objetivo de democratizar y transferir equitativamente el poder a nivel étnico y cultural de la nación (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

Es posible considerar que es “atendiendo al objetivo primordial del proceso descentralizador (el desarrollo integral de país) que es posible reconocer los límites del mismo y, por ende, del carácter autonómico de las distintas regiones” (como se citó en la Sentencia del Expediente 0012-2003-AI/TC, Gobierno Regional de Tacna, fund. 3).

Entonces, la autonomía descentralizada es el “ámbito de poder propio pero limitado en cuanto parte integrante del poder total representado por el estado globalmente considerado; es decir, el ordenamiento general y originario desde esta perspectiva (de

cuyo reconocimiento extrae el poder autónomo su existencia y legitimidad)” (como se citó en la Sentencia del Expediente 0012-2003-AI/TC, Gobierno Regional de Tacna, fund. 3). En ese sentido, el tribunal apunta a poder guiar y lograr esclarecer el proceso de descentralización.

En dicha resolución, también hace referencia que la Ley de Bases de la Descentralización llegó a definir una autonomía y entenderse como una garantía institucional indicando que “es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas” (como se citó en el artículo 8° de la Ley de Bases de la Descentralización). En ese sentido, este señala que “la autonomía es capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste” (como se citó en la Sentencia del Expediente 0012-1996-AI/TC, 32 congresistas, fundamentos). En conclusión, el proceso de descentralización se basa en que la autonomía fue reconocida por todos los niveles de gobierno manteniendo su autonomía en el Derecho Público Interno y, únicamente, para el gobierno nacional, el Derecho Público Internacional.

La autonomía está relacionada con el gobierno nacional; ya que, el estado se presenta como uno e indivisible; a pesar que se menciona la descentralización, esta se mantiene respetando la unidad estatal. El Gobierno nacional no solo se sustenta en los tres poderes ya conocidos; también lo es en instituciones constitucionalmente protegidas. Sin perjuicio de ello, todo gobierno sobrevive gracias a la posibilidad de tener ingresos suficientes. Por otro lado, el presupuesto de la república, que depende del poder legislativo siempre tendrá que ser descentralizado y diferenciado (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

Si queremos que las regiones puedan funcionar, se les tiene que brindar una autonomía, para ello “los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia” (como se citó en el artículo 191 de la

Constitución Política del Perú). Esta autonomía política se mantiene durante el periodo de cuatro años otorgada por la misma constitución, para que se ejerzan funciones ejecutivas y normativas. También, existe y es necesaria la autonomía económica que se genera de las rentas y una reserva presupuestal, que permite actuar administrando bienes que corresponden a las mismas regiones (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

Los gobiernos municipales ejercen autoridad sobre un territorio llamado municipio. Considerando que su ámbito abarca lo urbano y local, estos “promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo” (Como se cita en el artículo 195 de la Constitución Política del Perú). El artículo 194 de la constitución reconoce el triple sentido, que es el político, económico y administrativo; este último se consideran los gobiernos provinciales y distritales (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

Bajo otra sentencia, el Tribunal Constitucional considera a la autonomía regional, al igual que la municipal, entendida como la aptitud de solventarse mediante normas y actos administrativos gubernamentales, que constitucionalmente le hayan sido atribuidas. Ello no debe considerar que la forma en cómo se desarrollan se pueda realizar con total autonomía. Es legal acondicionarlas en relación a los intereses que persiga su ejercicio. Las municipalidades gozan de autonomía en las competencias que satisfagan sus intereses y necesidades (Sentencia Tribunal Constitucional N° 007-2002-AI/TC, fund. 9).

El componente para la regionalización es el proceso democrático del estado, que incluye la distribución, reparto y difusión de todo el poder del estado a nivel nacional. Es necesario que exista el proceso autónomo de regionalización, que contribuya y garantice el deber al reconocimiento de las particularidades culturales e históricas (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

La descentralización “no sólo es un instrumento democratizador del poder y una garantía para la libertad, sino que, además, puede suponer una mejor técnica de organización para resolver los asuntos públicos” (como se citó en De Vega, 1979, p. 354). Esta no se va a solucionar rápidamente, si es que la sociedad no participa y brinda mayor

eficiencia en la solución de las dificultades estructurales que se viven (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

La responsabilidad de las acciones y transferencias es del Consejo Nacional de Descentralización, que necesita realizar evaluaciones y coordinaciones para su ejecución con los otros demás organismos del poder ejecutivo (Artículo 23 de la Ley de Bases de Descentralización). El gobierno regional tendrá constantes relaciones tanto con el gobierno nacional y los municipales intercambiando información, creando entidades mixtas con el aval del gobierno nacional para préstamos y creación de políticas que deberán ser armónicas entre las nacionales y las municipales. Además, la sociedad civil participará en el plan de desarrollo regional y su integración en el consejo de coordinación regional (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

El proceso de descentralización tiene como objetivo final crear gobiernos intermedios con base sólida entre el central y las personas directamente. Es por ello, que se crearon los gobiernos regionales y municipales dotados de autonomía, población, territorio y administración propia sin vínculo jurídico con el gobierno nacional. La descentralización tiene que ser efectiva en los aspectos políticos, sociales y económicos, por lo que se estima que este puede ser un largo proceso entre quince y veinte años. Para ello, se presenta el desarrollo integral del país como una política permanente del estado (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

Este desarrollo integral del país se ha estimado que se realizará en cuatro etapas y una anterior, que será la preliminar. En esta última, se consideran todas las regulaciones necesarias. En la primera etapa, se instalará y organizará lo que serán los nuevos gobiernos. La segunda, consolida el proceso de regionalización. Para la tercera, se busca transferir las competencias sectoriales. Finalmente, en la cuarta se trasladará la articulación funcional (Sentencia Tribunal Constitucional N° 002-2005-PI/TC, 2005).

La Constitución Política del Perú de 1979 creó las regiones que, actualmente, tenemos. Desde el inicio de la república, tuvimos delimitadas algunas, pero al pasar de los años, estas se fueron dividiendo en nuevos territorios, porque respondía a la necesidad de estos espacios y de sus ciudadanos.

La carta magna detalla que el gobierno es lo que debe descentralizarse; esto se refiere a su estructura y por ello, es necesario organizar el territorio en nuevas unidades

políticas llamadas regiones. Asimismo, no asocia a la descentralización del gobierno como una forma económica; sino, solo se limita a una dimensión administrativa (EURE, 1992, p. 28).

Para los políticos de la época, el proceso de regionalización fue un instrumento para la descentralización, pero este no basta con ser sólo administrativo; también debe ser económico y político (EURE, 1992, p. 28). Según el plan nacional de regionalización, este proceso está lejos de cumplirse porque esta no solo significa conformar los territorios, sino descentralizar los tres ámbitos mencionados (EURE, 1992, p. 43).

Sin embargo, la actual Ley especial en la materia, que es la Ley de Bases de la Descentralización, regula estructuralmente la organización del estado; asimismo, brinda las competencias que requiere cada nivel de gobierno para lograr el desarrollo armónico, sostenible e integral del país, en concordancia con la separación de competencias y funciones. Definitivamente, las regiones y sus gobernadores son las autoridades máximas de estos territorios y permiten que las políticas nacionales sean distribuidas en cada una de estas; pero el problema es que no se ve actividad por parte de estos funcionarios; porque, como veremos más adelante, las competencias que estas tienen se confunden con las de los gobiernos municipales y al final, son estas quienes tienen mayor participación, cuando ambas deberían estar directamente relacionadas, para solucionar los problemas y brindar mejor calidad de vida a sus ciudadanos.

#### **3.3.4. Relaciones y limitaciones con el principio de separación de poderes**

Como hemos visto, la separación de poderes se da al existir un equilibrio y distribución de estos, para seguir construyendo un estado democrático y social de derecho. Esta separación no es absoluta porque cada poder del estado tiene una estructura y funciones (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2004).

Por otro lado, tenemos a la descentralización que es una política de estado y tiene forma democrática, cuyo objetivo principal es desarrollar integralmente el país. Como he mencionado, se dará progresivamente por etapas y responderá a criterios que adecúen sus competencias y recursos para cada nivel de gobierno (Artículo 188, Capítulo XIV, Constitución 1993).

La relación entre la descentralización y la separación de poderes es primordial, para que la primera se desarrolle de forma adecuada a la distribución de recursos y asignación de competencias. Por ejemplo, en la etapa preparatoria, el poder ejecutivo tendrá que realizar un plan piloto para plantear y programar participativamente el presupuesto, para temas de gastos en inversión (Ley N° 27783, 2002); en la primera etapa, se instaló y ordenó los gobiernos subnacionales, donde el poder ejecutivo transfirió patrimonio a estos en respuesta a sus funciones para las materias de pesquería, agricultura, comercio, turismo y otros que permitan su desarrollo económico. En ese sentido, se demuestra que, la descentralización como proceso parte con la ley que ordena al poder ejecutivo, quien, al ser un poder del estado, delegar las facultades detalladas en la Ley de Descentralización, sobre todo, las detalladas en el Capítulo II de las Disposiciones Transitorias de la Ley N° 27783, Ley Bases de la Descentralización. En la transición de la etapa preparatoria a la primera etapa, esta ley impone la separación de poderes entre el gobierno central y las instancias descentralizadas como lo son los gobiernos regionales, quienes, a partir de la primera etapa, se tienen que regir con total autonomía para que cumpla los objetivos políticos, económicos, administrativos, sociales y ambientales que se les ordenó (Ley N° 27783, 2002).

Por otro lado, tenemos las limitaciones, que nos da la misma Ley Bases de la Descentralización Ley N° 27783, que explica la descentralización, no solo como una facultad de autonomía total en los gobiernos subnacionales; sino, que los restringe en competencias exclusivas, compartidas y delegables. Para la primera, son excluyentes en cada nivel de gobierno. La segunda, interviene dos o más gobiernos de distinto nivel jerárquico. La tercera, cualquier nivel de gobierno otorga a uno distinto y de mutuo acuerdo ciertas responsabilidades según lo describa la ley (Ley N° 27783, 2002).

Durante el estado de emergencia sanitaria causada por el COVID-19, hemos visto que el gobierno central delegó funciones a los gobiernos municipales, mediante diversos decretos supremos emitidos por la presidencia del consejo de ministros, en la que estos podrán regular sobre la materia económica de los conglomerados en sus jurisdicciones, con la finalidad de reducir el riesgo de actividades en lugares cerrados sin adecuada ventilación y el riesgo de aglomeraciones; para ello, deben cumplir los lineamientos como establecer una adecuada ventilación en espacios cerrados, delimitar espacios físicos y cierre de accesos, establecer horarios de supervisión en horas de alta afluencia del público

y facilitar el uso de espacios públicos al aire libre para asegurar el distanciamiento físico (Decreto Supremo N° 063-PCM, 2022).

La separación de poderes muestra una limitación expresa a los gobiernos municipales, para que regulen en materia económica en conglomerados. Como mencionó el Tribunal Constitucional, la separación de poderes no es autónoma, porque los poderes del estado tienen una estructura y funciones que se regulan mediante normas supremas, de las que se desprenden el principio de colaboración de poderes (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2004), tal como se detalló en el párrafo precedente.

### **3.3.5. Relación con el planteamiento**

Como mencioné en el planteamiento del problema de esta tesis, la Constitución Política del Perú, detalla que la descentralización tiene una forma de organización que apunta al desarrollo integral del país. También, cada nivel de gobierno cuenta con autonomía política, administrativa y económica en los temas de sus competencias. Existe una coordinación entre ellos y los gobiernos locales para no interferir en sus atribuciones ni funciones, pero la realidad es distinta. Los gobiernos de cada nivel no coordinan, sino que tienen sus propios intereses y a consecuencia de ello, no se genera desarrollo que beneficie a sus pobladores, ni se ofrece la mínima calidad de vida que se espera en una ciudad del siglo XXI.

La pandemia causada por el COVID-19, ha permitido que la separación de poderes y la descentralización afloren la falta de coordinación y el interés propio por dirigir sus jurisdicciones con una total autonomía. El 27 de mayo de 2021, la presidencia del consejo de ministros publicó el Decreto Supremo N° 105-2021-PCM prorrogando el estado de emergencia nacional. Además, modificó el artículo 14° del Decreto Supremo 184-2020-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 092-2021-PCM, sobre las restricciones focalizadas. Para ser más preciso, el artículo 14.3° de este nuevo decreto, establece que los gobiernos municipales tendrán la facultad de regularizar las actividades económicas de los conglomerados en sus jurisdicciones, con la finalidad de reducir el riesgo de las actividades que se realicen en lugares cerrados sin adecuada ventilación, teniendo los siguientes lineamientos:

Establecer la adecuada ventilación de espacios cerrados; delimitar espacios físicos y cierre de accesos, con el objeto de controlar y diferenciar las zonas de entrada y salida; establecer límites de aforo y horarios de supervisión en las horas de alta afluencia del público; implementar medidas idóneas para efectuar el control efectivo de aforos y facilitar el uso de los espacios públicos al aire libre para asegurar el distanciamiento físico o corporal (Decreto Supremo 105 PCM et al., 2021).

A pesar de ello, el 06 de junio de 2021, la Municipalidad de Villa María del Triunfo, modificó las medidas de protección en estado de emergencia sanitaria o cuarentena del Cuadro Único de Infracciones y Sanciones Administrativas (CUIS). Dentro de ellas, se modifican normas que no habían sido delegadas desde el gobierno nacional a las municipalidades, tales como implementar estaciones de lavado de manos que cuenten con agua, jabón líquido, papel toalla y tacho con tapa, así como estaciones de limpieza de suelas de zapatos en las puertas de ingreso a los establecimientos comerciales y/o de servicios con un área mayor de 100 m<sup>2</sup>, mientras dure el estado de emergencia sanitaria (Ordenanza Municipal N° 316, 2021).

Sin perjuicio de ello, la Ley de Bases de la Descentralización menciona que los gobiernos municipales tienen competencia compartida sobre la salud pública; esto quiere decir, según el artículo 13.2° de la misma ley que, estas intervienen en distintos niveles de gobierno y comparten periodos sucesivos de los procesos implicados y cada responsabilidad es indicada en la ley para cada rango.

Asimismo, el artículo 5° de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, menciona que:

“El ejercicio de las competencias compartidas del poder ejecutivo con los gobiernos regionales y los gobiernos municipales está regido por la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Municipalidades, así como por las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios y las entidades que componen el poder ejecutivo, según corresponda.

La transferencia de competencias, recursos y funciones de las entidades del poder ejecutivo a los gobiernos regionales y municipales se realiza de acuerdo con lo dispuesto por las normas de descentralización, precisando la responsabilidad de cada nivel de gobierno en cada materia, las formas de

coordinación correspondientes, así como, el redimensionamiento de funciones y responsabilidades de aquellas entidades.”

En ese sentido, vemos que no existe una relación ni cumplimiento de las competencias compartidas que otorga la Ley de Bases de la Descentralización, que son las que se rigen entre dos niveles del gobierno y, sobre todo, las que el gobierno nacional transfiere a los gobiernos regionales y municipales, en la forma y plazos establecidos.

Para ser más específico, el gobierno nacional otorgó, mediante el Decreto Supremo N° 105-2021-PCM, a las municipalidades la competencia de regular la actividad económica de los conglomerados cerrados ubicados en sus jurisdicciones. Con ello, estas deberían establecer medidas que ayuden a la ventilación y control de aforo mediante horarios para evitar las aglomeraciones en los centros comerciales. Pero la Municipalidad de Villa María del Triunfo extralimitó las competencias delimitadas por el gobierno nacional y hasta tomó una medida discriminatoria porque, con la Ordenanza Municipal N° 316-VMT-2021, sanciona a los comerciantes de su distrito, únicamente, que tengan más de 100 m<sup>2</sup> y no hayan implementado estaciones de lavado de manos que cuenten con agua, jabón líquido, papel toalla y tacho con tapa, así como estaciones de limpieza de suelas de zapatos en las puertas de ingreso a los establecimientos comerciales y/o de servicios al ingreso de sus municipales.

Dicha norma es discriminatoria no solo porque exige la implementación de ciertos centros comerciales; sino que infringió la Ley de Bases de la Descentralización porque el gobierno no le otorgó competencias compartidas en materia de limpieza, para el ingreso de ciertos centros comerciales; sino, que le había otorgado la competencia de regular la ventilación, aforo y horario para la ejecución de las actividades económicas de estos.

### **3.3.6. Estado unitario o federal**

Un estado unitario tiene como característica principal tener un solo centro de impulsión política, la misma que concentra las funciones del poder ejecutivo, legislativo y judicial en órganos del gobierno central; además, mantiene cierta desconcentración o descentralización administrativa (Noriega Alcalá, 1985).

Una desconcentración, que es normalmente administrativa, se da por la delegación de algunas funciones de manera jerárquica desde el gobierno central a diversos funcionarios de menor nivel y estas, son para procesos administrativos. Pero esta transferencia se da a personas jurídicas de derecho público, quienes tienen su propia autonomía y patrimonio respecto al gobierno central, quien solo ejerce control de tutela sobre sus actos (Noriega Alcalá, 1985).

Se concluye la descentralización y la desconcentración crean personas jurídicas de derecho público distintas al gobierno nacional, donde transfiere competencias y estas tienen autonomía financiera. Pero, únicamente, la segunda mantiene una relación de jerarquía desde el gobierno nacional a los demás entes inferiores.

Caso contrario son los estados federales, que son centros de impulsión política que reciben el nombre de estados, provincias, cantones o países. Estos son libres de tomar cualquier decisión que estén dentro de sus competencias, pero lo más importante es que se vinculan bajo el principio de coordinación organizativa y funcional (Noriega Alcalá, 1985).

El estado federal se caracteriza porque no tiene control de tutela de la colectividad central sobre las particulares y entre los estados se mantienen mecanismos y relaciones de colaboración. Esto quiere decir que la tutela entre estados es incompatible; ya que, la colectividad central y las particulares se reparten responsabilidades de poder, las que las vuelven políticamente iguales, pero cada una en su propio dominio de atribuciones lo que le permite no subordinarse a otras colectividades políticas (Noriega Alcalá, 1985).

Sin embargo, los estados de un sistema federal no están libres de todo tipo de control. Mantienen respeto de las reglas constitucionales, las cuales establecen instituciones y procedimientos, para asegurar una correcta tutela constitucional de sus actos. Ese control se realiza en los tribunales especiales como el Tribunal Constitucional de Alemania Federal o los jueces ordinarios para el caso de los Estados Unidos. La colaboración funcional es una de las principales características y se basa en el diálogo y cooperación entre las diversas colectividades políticas, para dirigir acciones coordinadas y complementarias (Noriega Alcalá, 1985).

Este punto, únicamente, se trata de contextualizar cómo funciona el sistema unitario del Perú. Como detallé en la historia evolutiva de la descentralización en el marco

constitucional, la Constitución de 1828 extinguió toda intención de federalizar el país, pero en ese momento, se entendió y consideró que la anarquía sería la forma de gobierno y nos exponía a cualquier intento de conquista por parte de la Gran Colombia. Sin perjuicio de ello, tener un estado unitario nos ha permitido mantener gran desarrollo y estoy de acuerdo que debe seguir así, porque la finalidad de este trabajo es buscar sintetizar la estructura orgánica que nos ha dado la constitución y diversas leyes relacionadas.

### **3.3.7. Mancomunidades**

Según la Ley N° 30804, Ley que modifica la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, una mancomunidad regional es una expresión de voluntad entre dos o más gobiernos regionales, que se articulan en políticas públicas, formulan y ejecutan planes de proyectos de inversión garantizando una prestación conjunta de servicios en la gestión descentralizada, para promover su integración, desarrollo regional y participación social, que permita mejorar el proceso de regionalización.

Por otro lado, tenemos la Ley 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal, que define a esta como la voluntad de al menos dos municipalidades no necesariamente colindantes, que se unen para prestar servicios, ejecutar obras y promover el desarrollo local para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Existe un común denominador entre ambas leyes, el cual es un acuerdo entre dos gobiernos del mismo nivel, para desarrollar o realizar diversas actividades en el beneficio de cada región y el mejoramiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos.

Según el portal de la presidencia de consejo de ministros, el Perú cuenta con siete mancomunidades regionales y doscientas siete municipales. A pesar de estas articulaciones, existe el programa de apoyo a las mancomunidades regionales elaboradas por el Observatorio Nacional de la Descentralización de julio del 2022, identifica que la escasa provisión de los servicios articulados por parte de estas cooperaciones regionales es el principal problema público. Este problema impide que cuenten con capacidad de establecer compromisos políticos, gestión interna óptimos ni sean capaces de alcanzar

sus objetivos, para los cuales fueron creados (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2022).

Asimismo, el Programa de Apoyo a las Mancomunidades Municipales identifica el problema público como causas directas e indirectas. Por ejemplo, las directas son la baja institucionalidad, escasa capacidad institucional y débiles mecanismos de articulación política, planes, programas, proyectos y prestación de servicios. Como causas indirectas, existe una normatividad no alineada a la realidad local, carencia de identidad mancomunal municipal, insuficiente utilización de la transformación digital, débil participación ciudadana, entre otros (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2022).

En ese sentido, a pesar que existen intenciones de articular distintas acciones entre los gobiernos de su misma jerarquía, estos informes demuestran que no están preparados para funcionar de esta manera. Asimismo, no existe un desarrollo armónico ni sostenible del Perú en lo que quiere expresar la Ley de Bases de la Descentralización. Ello se demuestra en la calidad de los servicios públicos que recibe la ciudadanía.

Para el Observatorio Nacional de la Descentralización, mediante su informe de julio del 2002, detalla que, a pesar de haber transferido las competencias y funciones a los gobiernos regionales y municipales, esto no se han convertido en hechos que mejoren la provisión de servicios desde el estado a la ciudadanía, el cual fue el objetivo principal del proceso de descentralización. Estas consecuencias se deben a que la descentralización no solo tiene un aspecto administrativo, sino también fiscal y político (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2022).

Además de ello, debemos mencionar que existió una intención de unir regiones, hacerlas macro regiones, en vez de mancomunidades. Esta decisión se propuso a la ciudadanía en el 2005, donde se propusieron crear la Región Nor-Centro-Oriental, conformada por las regiones de Ancash, Lima, Junín, Pasco y Huánuco; la Región Cusco-Apurímac; Región Sur-Andina, uniendo Arequipa, Puno y Tacna; la Región Ica-Ayacucho-Huancavelica; y, la Región Norte, de Lambayeque, Piura y Tumbes (Oficina de Nacional de Procesos Electorales [ONPE], 2022).

Sin embargo, la única región que estaba de acuerdo con esta unión de territorios fue la de Arequipa, alcanzando un 69% de aprobación para dicho cambio. Claramente,

esto no fue suficiente para realizar la unión de dichos territorios, pero se considera que la falta de información sobre los beneficios fue lo que causó estos resultados (Oficina Nacional de Procesos Electorales [ONPE], 2022).

A pesar que puede ser una buena opción la reducción de regiones, el ámbito cultural y la identificación que tiene cada ciudadano con estos territorios, sumado a la falta de información sobre esta necesidad causaron que se deniegue esta propuesta de cambio regional. Sin perjuicio de ello, administrar veinticuatro regiones, más la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao es mucho más sensato que las más de mil municipalidades provinciales y distritales, por lo que no incidiré más en evaluar una reducción a nivel regional; pero sí, que estas estén dentro de una organización jerárquica para alinear las políticas, directrices y mandatos que se den a nivel de gobierno que corresponda.



## **CAPÍTULO IV: LA NECESIDAD DE QUE LA AUTONOMÍA DESCENTRALIZADA NO GENERE CONFLICTO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL PAÍS**

La descentralización es un tema que ha venido siendo discutido y aplicado a lo largo de las últimas décadas en el Perú. Como he detallado, con la última constitución, la de 1993, se han detallado tres niveles de gobierno, el central, regional y municipal, cada uno dotado de su propia autonomía, lo cual incluye organización, normas y presupuesto.

Para el Organismo de Estados Americanos, el desarrollo integral del país es una serie de políticas que trabajan en conjunto para fomentar el desarrollo sostenible de un país que puede ser desarrollado o no. Para el actual poder ejecutivo, la política general de gobierno en el periodo 2021-2026, menciona en su numeral quinto la “Descentralización, fortalecimiento institucional y el servicio civil”. Con ello, el gobierno tiene la prioridad de lograr un país descentralizado, basado en diálogo; en el cual, el estado es capaz de llevar sus servicios básicos y oportunidades a todos los ámbitos territoriales del país (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN], 2021).

Pero, tal como lo he mencionado en la introducción de este trabajo, la autonomía descentralizada que tenemos, actualmente, no permite un desarrollo integral del país. Los informes preparados por la Contraloría General durante este año, en la Apurímac, al 21 de julio de 2022, su gobierno regional ejecutó el 42% de su presupuesto y su gobierno local, el 37%; Huancavelica, al 27 de setiembre de 2022, su gobierno regional ejecutó el 48.7% y su gobierno local, el 41.6%; y otro ejemplo, Arequipa al 12 de abril de 2022, su gobierno regional ejecutó el 17.4% de su presupuesto y su gobierno local, el 16.5%.

En ese sentido, vemos que existe una diferencia en las ejecuciones de presupuestos entre los gobiernos para una misma región; además, que existe un desfase entre el porcentaje que deben ejecutar a la fecha de cada informe con el que realmente debieron ejecutar. Tomando la misma información, Apurímac tuvo una ejecución del 39.5% de su presupuesto, cuando a la fecha del informe debieron ejecutar el 58.3%; para

Huancavelica, la media fue 45.2% cuando debió ser 75%; y para Arequipa, la media fue 17% cuando debió ser 33.32%, Con esta información, demostramos que no se puede brindar un desarrollo sostenible a la población, si no ejecutamos el presupuesto destinado a cada gobierno, para que puedan cumplir con las obligaciones ofrecidas.

Debemos tener en cuenta que los presupuestos de los gobiernos regionales incluyen dinero para las entidades descentralizadas de los diversos órganos y organismos que existen en todo el sector público. Por ejemplo, en el 2018, el Gobierno Regional de Arequipa devolvió S/501,124,236.00 al tesoro público por concepto de salud. Este monto pudo servir para la mejora de algún establecimiento de salud que tanta falta hace. Vemos que el gobierno regional tiene la facultad exclusiva para los temas de salud en su territorio, pero la descentralización autónoma no resulta favorable para un desarrollo integral. La falta de alineación por los intereses de salud entre los dos niveles de gobierno, demuestra que no solo es la falta de gestión, sino una falta jerárquica en la organización del gobierno regional, donde el Ministerio de Salud debe estar como una sucursal especializada y adscrita, con la finalidad de realizar todas las acciones de su competencia.

Existen diversos trabajos de investigación y medidas legislativas que han intentado mejorar e innovar el tema de la autonomía descentralizada en el Perú. Por ello, veremos algunos estudios y proyectos de ley que han tratado de mejorarlo.

#### **4.1. Investigaciones y trabajos similares**

La descentralización ha sido abordada en distintos trabajos de investigación y también se ha planteado en distintas acciones políticas. Palomino y Quispe (2018) hicieron un trabajo de investigación no experimental en el Gobierno Regional de Huánuco. El objetivo principal era encontrar la relación entre la descentralización y la gobernabilidad de dicha jurisdicción (p. 3).

La descentralización política tuvo un nivel cualitativo medio, pero bajo en la descentralización administrativa. Para ellos, la relación entre el poder ejecutivo y el gobierno regional tiene un nivel del 59% y esto se refleja en el nivel de modernización que tienen respecto a los servicios públicos, cuyo valor es del 57%. Por eso, recomendaron mejorar la descentralización mediante una distribución ordenada de

competencias públicas, del gobierno regional hacia los municipales; simplifiquen los trámites y reasignen las competencias para evitar duplicidad de funciones y recursos (Palomino y Quispe, 2018, p. 81).

Tafur y Valencia (2020) hicieron un trabajo de investigación sobre la cooperación descentralizada como herramienta para el desarrollo social de las regiones del Perú. La cooperación descentralizada la definen como la relación entre los gobiernos subestatales donde no interviene el gobierno central y la herramienta es la modalidad que permitirá ayudar a las comunidades a canalizar la cooperación directa para sus necesidades, por lo que esta tiene que ser desarrollada y aplicada en cada nivel de gobierno y no debe ser dejada de lado ni inutilizarla (p. 7).

La finalidad de este trabajo es enlazar la teoría de interdependencia y gobernanza entre estos niveles de gobierno, ya que estas dos refuerzan la idea de cooperación descentralizada y con ello surge la oportunidad para que los gobiernos regionales alcancen el desarrollo social de sus comunidades (Tafur y Valencia, 2020, p. 7).

El Perú es una república unitaria y descentralizada; ya que se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos; todas estas jurisdicciones conforman el estado. Sin embargo, esto no es el único motivo de la descentralización; sino, que cada nivel tiene su propia autonomía en lo económico, político y administrativo más los asuntos de su propia competencia; adicionalmente, tienen diversas facultades según diversas normas (Tafur y Valencia, 2020 p. 36). Pero la descentralización no es el único problema; la gestión y el involucramiento de los diferentes niveles de gobierno es otro gran problema por la falta de cooperación descentralizada (Tafur y Valencia, 2020, p. 38).

Los beneficios de implementar una cooperación descentralizada son que la población tendrá la oportunidad de capacitarse, se crearán más puestos de trabajo y se mejorará la condición de vida de la población; todos estos mediante la implementación de proyectos, programas y actividades (Tafur y Valencia, 2020, p. 54).

Anaya y Artica (2017) investigaron las implicancias de la descentralización en la autonomía y colisión de competencias en los gobiernos subnacionales para la Provincia de Huancayo en el periodo 2014 al 2026. Este trabajo apunta a investigar la descentralización del poder estatal hacia los gobiernos subnacionales con el único propósito que brinden un mejor servicio al ciudadano (p. 21).

Del estudio, se concluyó que el diseño que tiene la descentralización permitió crear y mejorar las condiciones básicas para que los gobiernos regionales y municipales obtengan mejores indicadores de resultado en la provisión de bienes y servicios para su jurisdicción (Anaya y Artica, 2017, p. 121). También, la autonomía de los subniveles de gobierno genera la colisión de funciones y competencias en un claro propósito de generar un protagonismo partidario y/o familiar, en algunos casos motivados por actos de corrupción en el manejo económico. La falta de claridad de funciones, sobre todo en los gobiernos regionales, evidencia una intromisión en actividades ajenas a las de los municipales condicionando en muchos casos al sometimiento de estos a sus esferas políticas, lo cual genera ingobernabilidad y malas relaciones entre gobiernos que representan a la población (Anaya y Artica, 2017 p. 129).

Por otro lado, tenemos intenciones legislativas como el Proyecto de Ley N° 7431 del 2020 presentado por el Congresista de la República Luis Roel, quien argumentó la necesidad de esta iniciativa legislativa producto de requerimientos y reuniones con los vecinos del Distrito de Cercado de Lima, quienes solicitaban contar con una municipalidad distrital para que vele por su bienestar y desarrollo (Proyecto de Ley N° 7431, 2020).

Dentro de las exposiciones del caso, el alcalde metropolitano de Lima ejerce tres cargos. Presidente regional, alcalde provincial y alcalde distrital de Lima Cercado, por lo que no tiene una concentración directa a este distrito. Además, al tener todos estos cargos, no le permite ejercer una verdadera representación frente a sus electores, lo cual es el principal objetivo de su cargo (Proyecto de Ley N° 7431, 2020).

Esta propuesta está ligada a la Ley N° 30918, Ley que fortalece los mecanismos para el tratamiento de las acciones de demarcación territorial y según su séptima disposición complementaria está referida a los casos especiales de la creación de distritos. Además, reúne el anhelo y clamor de la población del futuro de su distrito, teniendo en cuenta que el desarrollo y bienestar de la persona son los principales elementos que motivan dicho proyecto (Proyecto de Ley N° 7431, 2020).

Con esto, se demuestra que la misma población tiene conocimiento que la descentralización y en especial la Ley de Bases de la Descentralización, no han sido

aplicadas correctamente para el caso de la capital del Perú afectando el desempeño de los municipios y gobierno regional de esta jurisdicción.

También, está el Proyecto de Ley N° 7989 del 2021 presentado por el Congresista de la República Carlos Perez quien argumenta, durante la repartición de dosis de vacunas en el mes de junio del 2021, se hizo una desagregación en el departamento de Lima, haciendo énfasis en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, pero no se hace ninguna mención a la Región Lima, la cual tiene nueve provincias (Proyecto de Ley N° 7989, 2021).

Este es un tema de discusión constante y se refuerza con un informe publicado por la Contraloría General de la República sobre el tamaño de corrupción e inconducta funcional en el país, donde se detalla que el perjuicio extrapolado por regiones para el año fiscal 2019, se advierte que se perdió más de veintitrés mil millones de soles en perjuicio del estado (Proyecto de Ley N° 7989, 2021).

Asimismo, el perjuicio sub nacional y nacional detalla que la Región Lima es considerada como la primera de todas llegando a una corrupción del 14.4%, pero esta estadística no hace distinción entre Lima Metropolitana y la Región de Lima, generando confusión y no individualizando el nivel de gobierno respectivo (Proyecto de Ley N° 7989, 2021).

Por estas confusiones, este proyecto de ley busca hacer una diferencia y se precise cuando se hace referencia a la Región Lima y al Departamento de Lima, cambiando a la primera por la Región Caral y esta mantenga su autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de sus competencias (Proyecto de Ley N° 7989, 2021).

Como vemos, la descentralización ha sido abordada por diversas investigaciones y proyectos legislativos, en especial desde que se promulgó su marco legal. Pero, estas coinciden en que no es correcta la forma y en otros casos, la repartición de funciones que les ha dado la Ley de Bases de la Descentralización y las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y municipales. En ese sentido, concuerdo que se necesita una simplificación en la organización de cada nivel de gobierno, pero no se debe dejar que la autonomía que ejerce cada uno, interfiera con el desarrollo integral del país, tal como veremos a continuación. Lo que se necesita en el Perú, tiene que verse desde un punto constitucional, como fondo sustantivo; ya que, este es el aspecto que regula nuestra sociedad y su

organización como estado. Esto derivará en una reforma del sistema, administración y gestión pública, que serán parte de otro estudio.

#### **4.2. El problema que trato de resolver**

La autonomía de gobierno que detalla la Ley de Bases de la Descentralización, menciona que es el derecho y capacidad efectiva de cada nivel de gobierno para reglamentar, y gestionar los temas de sus competencias con la finalidad de mejorar y administrar el crecimiento en sus territorios desde sus instituciones a la población (Ley N° 27783, 2002).

Cada nivel de gobierno tiene competencias exclusivas y compartidas; además, sus atribuciones y funciones que se reparten según se ordene en las leyes orgánicas que correspondan, las cuales diferencian regulaciones, planeamiento, su administración y otras actividades de gestión pública (Ley N° 27783, 2002).

Hace diez años que no se planifica un proceso de descentralización, ni se cuenta con planes de largo, mediano y corto plazo que guarden una relación con la Visión del Perú al 2050, que fue aprobada en el 2019 considerando cinco ejes estratégicos de desarrollo (Decreto Supremo N° 121, 2022).

Las competencias y funciones que tienen los ministerios y gobiernos regionales están duplicadas y tienen competencias superpuestas. Con algunas excepciones, programas sociales como el MIDIS, no hacen participar a los gobiernos municipales en su gestión descentralizada a pesar que existe una ley competente para ello, que les otorga funciones de protagonistas en el desarrollo social de sus localidades (Decreto Supremo N° 121, 2022).

Asimismo, las mancomunidades regionales y municipales no forman parte de la planificación nacional, a pesar que según el marco normativo que regula su funcionamiento son reconocidas como entidades públicas sujetas a los sistemas administrativos del estado cuyo objetivo es la prestación del servicio público y ejecutar inversiones dentro de su impacto territorial (Decreto Supremo N° 121, 2022).

Lo que planteo con este trabajo es lograr una sincronización de competencias y funciones, para lograr un sistema práctico y eficiente manteniendo la autonomía descentralizada; pero, concretando el desarrollo integral del país, que en realidad se necesita. La ejecución de las políticas nacionales será de forma jerárquica existiendo un órgano autónomo de control para que cumpla el rol de seguir la ejecución los planes de desarrollo en base a estas políticas y a la Visión del Perú al 2050.

Este organismo deberá articular y ejercer un control ejecutivo entre las regiones y localidades, con el objetivo de cumplir cada uno de los objetivos estratégicos que sean necesarios en cada jurisdicción, con la finalidad de mejorar el rendimiento económico y político de estos.

A pesar que el 27 de junio de 2008 se promulgó el Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento estratégico, con el fin de dirigir el desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo del país (Decreto Legislativo N° 1088, 2008), las funciones de este se resumen en conducir el proceso de formulación y difusión, apoyar en la coordinación, asesorar a las entidades, desarrollar metodologías, promover y promover sinergias entre los poderes de gobierno vinculadas a la descentralización; pero no son suficientes.

La Ley de Bases de la Descentralización otorga facultades exclusivas al gobierno nacional, regional y municipal, según corresponda, pero esto no funciona y se plasma en los informes de la Contraloría General de la República donde detalla que regiones como Huancavelica ejecutaron el 49.2% de su presupuesto al 27 de setiembre de 2022, cuando este debió ser del 75% al menos (Megaoperativo Huancavelica, 2022).

En relación con mi planteamiento de solución, el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los gobiernos regionales y municipales del año 2022, concuerda en que se deberá aplicar una norma en materia de descentralización, que detalle explícitamente los principales lineamientos para desarrollarla administrativa, política, fiscal y económicamente, bajo un enfoque de gestión (Decreto Supremo N° 121, 2022).

Tenemos que entender que el Perú está hace años en la fase cuatro de la descentralización y aún está transfiriendo competencias de los ministerios a los gobiernos regionales y municipales. No podemos pensar en mejorar la eficiencia de las

municipalidades, que actualmente no tienen gestión, si le adicionamos más funciones del gobierno nacional. El problema es que no damos solución al fondo, que es la improvisación e intención de autonomía sobre cierto territorio, cuando la realidad es que todos pertenecemos a un mismo país que está dividido.

Por lo tanto, en el siguiente punto plantearé una propuesta de modificación en la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización, que será una innovación sobre la actual normativa que tenemos para los gobiernos subnacionales, los cuales necesitan de una jerarquía y un organismo que les permita articular y cumplir sus objetivos estratégicos de cara a la Visión del Perú al 2050.

#### **4.3. ¿Cómo mi planteamiento es novedoso y brinda una propuesta novedosa, constitucional y pueda dar respuesta y solución a los diversos problemas actuales que tiene el Poder Ejecutivo?**

El Perú está conformado por veinticuatro regiones, una provincia constitucional, ciento noventaicinco provincias y mil ochocientos cuarenta y cinco distritos. Es decir, tenemos dos mil sesenta y cinco funcionarios públicos que tienen autonomía sobre sus jurisdicciones y piensan de manera independiente sobre los territorios que le son asignados para gobernar. Esta distribución no puede ser jerárquica solo para temas de competencias, sino que debe tener una jerarquía en tema de organización.

Las competencias se distribuyen de manera jerárquica para cada nivel de gobierno, pero estos deben estar dentro de una organización top-down o de arriba hacia abajo, donde el gobierno nacional, cuya dirección deberá ser del presidente de la nación, sea el encargado de dar los objetivos estratégicos y establecer, junto al presidente del consejo de ministros, medidas necesarias para cumplir la Visión del Perú al 2050; debajo de este, estará el gobernador regional, quien se encargará, junto a su consejo regional, la implementación de las políticas designadas por el gobierno nacional, en base a presupuestos y órdenes directas de cómo ejecutarlos. Por debajo de ellos, estará el gobierno municipal, quienes son las autoridades más directas a los ciudadanos y se dedicarán a administrar sus jurisdicciones en la misma línea que se proyecten cada región; dicha propuesta de organización se encuentra en el Anexo 2.

Retomando el ejemplo que hice en la introducción de este capítulo, sobre la descentralización del Ministerio de Salud y el Gobierno Regional de Arequipa; este último tiene la competencia compartida en el tema de salud pública, pero lo asume de forma autónoma manteniendo una vinculación con las estrategias y acciones que recibe del gobierno central. Como expuse, en el 2018, el gobierno regional hizo la devolución de más de medio millón de soles del presupuesto para estos temas, pero este monto impacta directamente en el desarrollo integral del país al afectar la calidad de atención de salud de los ciudadanos de esta región. Más que generar una mejora de gestión pública, se tiene que cambiar la forma de ver la descentralización, en tanto el Ministerio de Salud debe tener una delegación dentro de la estructura orgánica del Gobierno Regional de Arequipa.

Actualmente, la gerencia regional de salud de Arequipa es la encargada de este sector, pero no es suficiente. Para hablar de una descentralización real, el Ministerio de Salud debe tener una función y ubicación en la organización jerárquica del gobierno regional y con ello, la centralización del sector salud, cuyo principal gestor es el gobierno nacional, podrá extenderse a cada región, para cumplir el objetivo de la constitución que es descentralizar.

Dejando de lado los niveles de gobierno, un gran ejemplo de descentralización es el que ha logrado el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI); el cual, en su organigrama se aprecia la presidencia ejecutiva, como órgano supremo; la gerencia general, debajo; la dirección de atención al ciudadano y gestión de oficinas regionales, como órgano de línea; finalmente, las oficinas regionales y sedes desconcentradas, las cuales tienen al menos una sede en la capital de cada región.

Con esta forma de organización, donde existe una jerarquía y cada nivel tiene sus funciones dirigidas desde la presidencia ejecutiva, hasta las sedes descentralizadas, los ciudadanos a nivel nacional tienen acceso para realizar las denuncias que sean pertinentes en las diversas materias que vea este organismo. Es decir, si esta misma descentralización jerárquica se pudiera plasmar en los niveles de gobierno, podría lograr mejorar la calidad de vida de las personas y lograr un desarrollo integral del país, tal como lo exige la constitución.

El Centro Nacional de Planteamiento Estratégico, junto con la Secretaría de Descentralización adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), serán los organismos encargados del control eficaz para el cumplimiento de todas las medidas que se requieran ejecutar, los cuales estarán bajo el mando de la presidencia del consejo de ministros, quien podría categorizarse como la presidencia ejecutiva del INDECOPI.

Debajo de la PCM, estarán los gobiernos regionales y municipales, las cuales tendrían un equivalente al organigrama del INDECOPI teniendo el rango de direcciones y sedes descentralizadas, para poder tener alcance a nivel nacional de todas las políticas que dirija el poder ejecutivo. En complemento con esta reforma organizacional que deberá ser considerada en la constitución, también se debe cambiar las leyes que sean competentes en la materia, como la Ley de Bases de la Descentralización, la cual he propuesto en el último sub capítulo de este apartado.

Debemos empezar por un cambio progresivo de estas normas y el principal punto de inicio podría ser la capital del Perú. La Ley de Bases de la Descentralización detalla que, la Provincia de Lima Metropolitana tendrá un régimen especial cuyas competencias y funciones serán las de un gobierno regional, pero transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima (Ley N° 27783, 2002).

Existe un conflicto entre el Gobierno Regional de Lima, la Provincia Constitucional del Callao y el Gobierno Provincial de Lima Metropolitana. El primero tiene un territorio de 34,828.12 km<sup>2</sup>, el segundo, 146.98 km<sup>2</sup> y el tercero, 2,638.00 km<sup>2</sup>; es decir, existe una desproporcionalidad geográfica territorial entre una y otra, pero estas tienen el mismo rango jerárquico para la toma de decisiones en sus jurisdicciones. En vez de pensar que podemos tener una sola Región de Lima conformada por diez provincias; tenemos una región con nueve provincias, dentro de la cual, existe la Provincia Metropolitana de Lima y una Provincia Constitucional del Callao que tienen el mismo rango de una región; es decir, tres regiones dentro de una región.

Debemos pensar en sintetizar los funcionarios y, por ende, las municipalidades. Para ello, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, junto con la secretaria de descentralización debe hacer una evaluación en la que se proponga un crecimiento urbanístico a nivel regional, donde cada territorio desarrolle una estrategia para llegar a los ciudadanos que se encuentran dispersos y, sobre todo, alejados de los servicios básicos

que puede ofrecer el estado. En ese sentido, debemos dejar de pensar que, para llegar a los ciudadanos, debemos tener más autoridades que tengan autonomía sobre ciertas jurisdicciones.

Con ello, se debe plantear una reforma en el sistema jurídico, donde el poder ejecutivo, mediante su secretaría de descentralización y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico presenten al Congreso de la República, una estructura de repartición gubernamental, donde los gobiernos regionales tomen la dirección y gestión de sus territorios y los alcaldes provinciales junto a los distritales se encarguen de gestiones que plasmen el mismo objetivo trazado para su sector.

Siguiendo el ejemplo de la Municipalidad Metropolitana de Lima, esta administra las vías interdistritales que incluye el asfaltado, señalética y semaforización. La avenida Alfredo Benavides tiene más de cincuenta cuadras y recorre dos Distritos que son categorizados como unos de los mejores de esta ciudad. Sin embargo, esta avenida muestra una falta de criterio vial, en el sentido que no existe una sincronización de semáforos, su estructura es confusa y los ciudadanos que transitan por esta sufren todos los días por las fallas o baches a lo largo de esta. Sin embargo, tanto la Municipalidad de Surco como la de Miraflores, no pueden destinar presupuesto para la reparación o mejoramiento de estas porque irían contra la ley, porque es competencia de la municipalidad provincial. Por otro lado, la Municipalidad Metropolitana de Lima, no se da abasto para solucionar estos temas mínimos.

Otro ejemplo, son las escuelas encargadas por el estado, las cuales han venido siendo transferidas desde el gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, a la Municipalidad Metropolitana de Lima. En el 2008, este ministerio le transfirió veintiún funciones específicas, las cuales se concretaban en un análisis situacional para la dirección regional de esta municipalidad y sus siete Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL. En el 2021, la Municipalidad Metropolitana de Lima solicitó reiniciar las coordinaciones intergubernamentales con el Ministerio de Educación, para culminar la transferencia con eficacia, lo cual sigue pendiente al día de hoy. Si la capital del Perú no ha podido completar la transferencia de descentralización sobre materia de educación, qué podemos esperar en los distritos más alejados del país.

La Contraloría General de la República expresó que la autonomía municipal se divide en política, porque tienen la facultad de emitir normas como las ordenanzas municipales; administrativas, como la emisión de sus reglamentos y funciones; y económica, porque pueden generar y disponer de los recursos que se les asignan.

Por ello, respondiendo el tema de mi investigación, la necesidad de que la autonomía descentralizada no genere conflicto para el desarrollo integral del país, se responde mediante una actitud política que concluya en una reforma parcial de la constitución, que jerarquice los tres niveles de gobierno y modificar ciertas leyes competentes en la materia, para reducir la cantidad de personajes políticos con capacidad ejecutora, derivando a los gobiernos regionales la ejecución de las políticas nacionales sobre sus jurisdicciones y que los alcaldes permitan la articulación entre el ciudadano y la región.

Considero que con los cambios planteados y usando el modelo descentralizado de un gran organismo del estado como lo es el INDECOPI, se podrá alcanzar un desarrollo integral del país. Respecto a cuestionar que se verá afectada la autonomía política de los gobiernos regionales y municipales, considero que el mismo modelo descentralizado del organismo citado ha demostrado que cada sede descentralizada que tiene se desarrolla con total autonomía en el ámbito de sus competencias; tanto así, que estas emiten resoluciones dentro de un marco jurídico.

Entonces, sí es posible realizar una jerarquía descentralizada en el ámbito de los gobiernos para mejorar el desarrollo integral del país. Mi intención no es despojarlos de sus facultades; sino, que estas sean alineadas a los objetivos estratégicos que se emitan desde el gobierno nacional hasta el gobierno municipal; en base a la necesidad que sea planteada para cada jurisdicción. Como hemos visto en la parte introductoria de este documento, Municipalidad Distrital de Ninabamba, de la Provincia de La Mar, Departamento de Ayacucho, que ejecutó el 0.0% de su presupuesto, no necesitará el mismo apoyo y dirección que la Municipalidad Distrital de Mañazo, de la Provincia y Departamento de Puno que tuvo una ejecución al 93.5%.

Para finalizar, en respuesta al objetivo principal de esta tesis, sí se puede realizar una reestructuración a nivel regional, provincial y distrital; siempre y cuando, exista la voluntad política de sintetizar la cantidad de burocracia que existe y que impide un

correcto uso de las competencias exclusivas, compartidas y delegables que se le da a cada nivel de gobierno.

Para el primer objetivo secundario, no ahondaré en los criterios para otorgar un presupuesto anual a los gobiernos regionales y municipales, porque es un tema de investigación en base a la gestión pública; sin embargo, considero que la reestructuración organizacional permitirá sincerar criterios que deberán ser planteados y dispuestos por el poder ejecutivo.

Finalmente, el segundo objetivo secundario responde afirmativamente a su proposición. Los gobiernos regionales y municipales sí deben tener toda la autonomía en los ámbitos de su competencia, porque se ha demostrado con los diversos casos jurisdiccionales y otros administrativos, que el gobierno central no se da abasto para atender todos los requisitos que se generan en un territorio tan activo como es el Perú.

#### **4.4. Propuesta de cambio sobre las competencias de los Gobiernos Regionales y Municipales**

**Tabla 4.4.1**

*Propuesta para reformar o modificar las competencias exclusivas y compartidas de los gobiernos regionales y municipales*

<b>Gobierno regional</b>	
<b>“Competencias exclusivas</b>	<b>“Competencias compartidas</b>
Planificar y ejecutar el desarrollo integral de su región en base a los programas socio económicos detallados por el gobierno nacional.”	Educación. Gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.
Otorgar los recursos a las Municipalidades de su jurisdicción, para la ejecución de su desarrollo regional.	Salud pública.
“Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del estado y las leyes anuales de presupuesto.	Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.

Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.”

Diseñar y ejecutar programas regionales de cuentas, corredores económicos y de ciudades intermedias en coordinación con el Centro de Planeamiento Estratégico Nacional.

Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.

Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.

Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.

Concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.

Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del estado en su jurisdicción.

Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la Ley de la materia.

Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica.

Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.

Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.

Otras que se señale por Ley expresa.”

Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.

Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.

Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales.

Competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles concertando los recursos públicos y privados.

Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privado en todos los niveles.

Otras que se le delegue o asigne conforme a Ley.”

---

## Gobierno local

---

### Competencias exclusivas

Ejecutar los planes de desarrollo urbano que corresponda, según el plan de desarrollo integral del país.

Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.

Administrar y reglamentar los servicios públicos Municipales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local, el que deberá ser enviado al gobierno regional para su adecuación.

Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del estado y las leyes anuales de presupuesto.

Formular y solicitar al gobierno regional la aprobación el plan de desarrollo local según el plan de desarrollo integral de su Región.

Supervisar e informar al gobierno regional la obra pública de carácter local.

Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal.

Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.

Otras que se deriven de sus atribuciones y funciones propias, y las que señale la Ley.

### “Competencias compartidas

Educación. Participación en la gestión educativa conforme lo determine la Ley de la materia.

Salud pública.

Cultura, turismo, recreación y deportes.

Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas Municipales, la defensa y protección del ambiente.

Seguridad ciudadana.

Conservación de monumentos arqueológicos e históricos.

Transporte colectivo, circulación y tránsito urbano.

Vivienda y renovación urbana.

Atención y administración de programas sociales.

Gestión de residuos sólidos.

Otras que se le deleguen o asignen conforme a Ley.”

## CONCLUSIONES

Recalcando que mi investigación gira entorno al ámbito constitucional de la Descentralización y su aplicación en un estado unitario, que busca el desarrollo integral del país, me hago la siguiente pregunta. ¿Se puede aplicar la descentralización en el Perú?

- Basándonos en las tres premisas de Claudia Bustamante (2019) debemos analizar primero si la geografía del Perú está justificada; ya que, esta solo servirá en países grandes o muy poblados donde las unidades subnacionales también serán lo suficientemente grandes como para ser eficientes. Entonces, según el Ranking de los países más grandes del mundo de (Saber es práctico, 2022) el Perú se encuentra en el puesto 19 con 1'285,000 Km<sup>2</sup> y según el Ranking de (PopulationPyramid.net, 2020) se encuentra en el puesto 43 de países según su población con 32'971,846 personas. Haciendo una comparación de población versus territorio tenemos que existen 25.66 personas por Km<sup>2</sup>. Entonces sí podemos considerar que el Perú es un país grande por su territorio más que por su densidad poblacional donde ocupa el puesto 81 según el Ranking de (Datosmundial.com, 2022).
- Segundo, esta es un proceso y, por consiguiente, nunca debe considerarse como un remedio en épocas de crisis. De la Ley de Bases de Descentralización, existen un total de cinco etapas, que corren desde junio de 2002 y llegaron hasta finales del 2005 con la transferencia de competencias sectoriales en educación y salud. Sin embargo, recordemos que esta descentralización se inició luego de una década de conflictos causados por el terrorismo, destapes de corrupción y terminó con un gobierno transitorio que en su corto periodo no podría sellar los grandes problemas que se traían. Por lo tanto, al entrar el gobierno de Alejandro Toledo y a un año de este empezar la descentralización en medio de una crisis que no se terminó de controlar, me parece que fue una medida inoportuna.
- Finalmente, el tercer criterio es que la descentralización tiene mejores probabilidades de éxito cuando la ejecutan gobiernos que han estado en el poder durante algún tiempo

y tienen credibilidad. Definitivamente, este criterio no puede aplicarse; ya que, como mencioné en el párrafo anterior, el gobierno de turno recién empezaba y no había sellado problemas anteriores, antes de abrir esta nueva posibilidad de mejorar el desarrollo integral del país, que terminó siendo un problema a veinte años de haberla empezado.

- Como detalló (García Belaunde , 2005) con la Constitución de 1993, que adopta veinticuatro departamentos y la Provincia Constitucional del Callao suman un total de veinticinco regiones en todo el país. El problema es que, para dicha decisión, no se realizó un diseño regional científico, con afinidades geoeconómicas; sino, que tienen una figura desigual pero que se crearon en base a una decisión subjetiva que ayuda a su subsistencia como las tradiciones y culturas que trascendieron en dichos sectores. A diferencia del intento de la década de 1980 de solo crear doce regiones, que sí fueron hechas con estudios acreditados en base a la geografía, política y economía de cada zona. Pero el fondo del problema va más allá porque significaba alterar circunscripciones políticas, de las que algunas tenían más de cien años lo que generaría más problemas y conflictos de intereses.
- El mismo (García Belaunde , 2005) menciona que la reforma del 2002 ha sido sensata pues las veinticinco regiones se encuentran encima de unidades políticas existentes con la visión de fusionarse en un futuro, pero esta será de manera paulatina y consensuada, para no violentar las tradiciones políticas de ciertas poblaciones. Ello sería una solución no científica, pero práctica y operativa.
- En síntesis, concluyo que la descentralización es una necesidad para el Perú, pero no debió iniciarse en el 2002 luego de una gran crisis política, a pesar que ya se había recuperado de la hiperinflación de la década de los ochentas; ya que, esta ha otorgado autonomía a los gobiernos regionales y municipales, que no tienen operaciones firmes, para la administración de cada entidad pública y con la pandemia causada por el COVID-19, se ha demostrado que cada una ha tomado una decisión que no está alineada a las políticas que ejecute el gobierno nacional. La descentralización debió iniciarse a mediados del gobierno de Alan García, entre el 2006 y 2011, donde había estabilidad política y cuyo PBI llegó a alcanzar un promedio de 7,2%, uno los picos más altos de la historia republicana. Luego, asumirla y finalizarla en el gobierno de Ollanta Humala en el periodo de 2011 a 2016. Durante estos diez años, existió mayor estabilidad política y económica, donde se podrían desarrollarse las etapas de

instalación y organización de los gobiernos regionales y municipales, consolidación del proceso de regionalización, transferencia y recepción de competencias sectoriales y finalmente, la transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud.

- Sí se puede realizar una reestructuración a nivel regional, provincial y distrital; siempre y cuando, exista la voluntad política de sintetizar la cantidad de burocracia que existe y que impide un correcto uso de las competencias exclusivas, compartidas y delegables que se le da a cada nivel de gobierno. No es momento de pensar en hacer macrorregiones, porque son intentos que no tienen voluntad política y dada la coyuntura, es una propuesta que deberá considerarse en unos años más adelante.
- Los criterios para otorgar un presupuesto anual a los gobiernos regionales y municipales son un tema de investigación en base a la gestión pública; sin embargo, la existencia de un órgano de control autónomo de planteamiento regional sería muy importante, para que evalúe la realidad de cada región, sus provincias y distritos y sincere, en base a criterios estándares, cuánto es lo que debería presentar dicho territorio.
- Los gobiernos regionales y municipales sí deben tener toda la autonomía en los ámbitos de su competencia. Se ha demostrado con los diversos casos jurisdiccionales y otros administrativos, que el gobierno central no se da abasto para atender todos los requisitos que se generan en un territorio tan activo como es el Perú. Si los Gobiernos Regionales y Municipales tuvieran una organización semejante a las de otros organismos constitucionalmente autónomos, como el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, la calidad de vida que se le entregaría a la ciudadanía de cada territorio se elevaría exponencialmente; pero, antes de ello, debemos cumplir con entregar todas las competencias de manera correcta, tal como lo detalló la ley.

## RECOMENDACIONES

Lo que voy a proponer, son ejemplos no comprobados que permitirán mejorar la descentralización de una forma más dinámica. Primero, necesitamos voluntad política, que entienda la necesidad de innovar el sistema que tenemos y segundo, las modificaciones pertinentes de nuestro ordenamiento jurídico. Sobre el segundo punto, propongo los siguientes cambios:

- Modificar el art. 189 de la constitución porque la república debe ser distribuidas por regiones administradas por los gobiernos regionales, provincias y distritos, por los gobiernos municipales. No como está actualmente, regiones, departamentos, provincias y distritos.
- Modificar el art. 198 de la constitución porque la capital del Perú es la ciudad de Lima, pero esta debería ser la provincia de Lima, ubicada en la Región de Lima. Además, crear el Distrito de Lima Cercado con un municipio para esta jurisdicción; porque, actualmente, existe un problema entre los ciudadanos de Lima Cercado, que no se sienten atendidos por la Municipalidad de Lima Metropolitana.
- Modificar el Capítulo II de la Normatividad y Procedimientos de la Ley de Bases de la Descentralización porque las normas que se aprueben en los niveles de gobierno regional y municipal deben estar alineados a las políticas que ejecute el gobierno nacional.
- Además, la descentralización se debe entender como una política nacional que se repita en cada nivel de gobierno. Tomando como ejemplo el Ministerio de Salud, sabemos que cada gobierno regional tiene la competencia de los establecimientos médicos. Con el planteamiento que quiero modificar e incluir en el organigrama de este nivel de gobierno, una delegación del Ministerio de Salud, para que pueda ser parte de la dirección de políticas de salud en esta jurisdicción. Es decir, el Gobierno Regional de Arequipa, además de tener un presupuesto para el tema de salud en su jurisdicción, también tenga un presupuesto para la funcionalidad de un organismo

adscrito al Ministerio de Salud con la finalidad de tener una articulación directa entre las políticas nacionales y la ejecución de estas en todo Arequipa.

- Modificar la Segunda Etapa del proceso de descentralización “consolidación del proceso de regionalización”, para que el poder ejecutivo establezca qué regiones son científica y geoeconómicamente viables para una fusión y empiece una difusión amplia sobre las propuestas de las macro regiones, así como sus ventajas y beneficios. Además, para que instale un organismo autónomo que se encargue de ser el coordinador entre las políticas nacionales y las decisiones que se tomen en los niveles de los gobiernos regionales y municipales.
- Como política de estado, el gobierno nacional debe fomentar la descentralización del sector privado, mediante reducción de impuestos para la implementación de fábricas que puedan generar actividad económica en las regiones más pobres del Perú.
- Con estas modificaciones, el impacto que quiero lograr es sustancial en toda la distribución del estado. Tenemos que acercar el gobierno nacional a todos los ciudadanos; esto se logra distribuyendo y descentralizando las funciones y competencias a los gobiernos regionales y municipales, quienes son el contacto directo con ellos.
- Por otro lado, reduciendo la cantidad de municipios que tenemos a nivel nacional, mejoramos la burocracia; ello no quiere decir que reduzcamos la cantidad de entidades gubernamentales, sino me refiero a sintetizar el criterio para el desarrollo de un determinado territorio y junto a la descentralización de las demás entidades del estado, pueda ser alcanzable por todos. Reducir las municipalidades genera que los territorios que se simplifiquen y se aplique un solo criterio, que será en base a las políticas nacionales. Es distinto tener varias municipalidades que administren pequeños espacios limítrofes con distintos criterios e intereses, que uno solo y logre un desarrollo integral del país en base a las políticas nacionales del gobierno central.

## REFERENCIAS

Sentencia del Tribunal Constitucional , 004-2004 (Constitucional 31 de Diciembre de 2004).

Constitución Política del Perú. (29 de diciembre de 1993).

[http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa\\_libre/main.asp](http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp)

Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. (8 de noviembre de 2002).

[http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa\\_libre/main.asp](http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp)

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. (26 de mayo de 2003).

[http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa\\_libre/main.asp](http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp)

Datosmundial.com. (2022). Datosmundial.com. Obtenido de

<https://www.datosmundial.com/densidad-poblacion.php>

Oficina Nacional de Procesos Electorales (06 de junio de 2005) de

<https://www.gob.pe/institucion/onpe/noticias/541249-referendum-para-creacion-de-regiones-el-30-de-octubre-del-2005>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (16 de octubre de 2021) de

<https://www.gob.pe/institucion/ceplan/noticias/545616-gobierno-aprueba-la-politica-general-de-gobierno-2021-2026>

Datosmundial.com. (2022). *Datosmundial.com*. Obtenido de

<https://www.datosmundial.com/densidad-poblacion.php>

## BIBLIOGRAFÍA

- Valcárcel, M. (2015). Descentralización y Autonomía Local. Reforma de las Competencias Municipales en España y Perú. *Administración Local y Autonómica*, 3, 247-263. <https://search-proquest-com.ezproxy.ulima.edu.pe/docview/2002167857?pq-origsite=summon>
- Tello, M. (2010). Descentralización y Desarrollo Económico Local en el Perú. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 1, 42-52. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo;jsessionid=6C4C4DDE439803FB66B897A5E79103DE.dialnet02?codigo=5496080>
- Bustamante, C. (2009). Descentralización y Desarrollo Económico Local: ¿Puede la descentralización ayudar al desarrollo económico local y la reducción de la pobreza en el Perú? *Apuntes*, 65, 147-180. <https://go-gale-com.ezproxy.ulima.edu.pe/ps/i.do?p=IFME&u=ulima&id=GALE|A370322819&v=2.1&it=r&sid=summon>
- Ibáñez, V., Figueroa, Juan. (2007). Eficiencia Relativa en el Gasto de los Gobiernos Regionales, un Aporte al Proceso de Descentralización. *Apuntes*, 60-61, 75-105. <https://go-gale-com.ezproxy.ulima.edu.pe/ps/i.do?p=IFME&u=ulima&id=GALE|A370322511&v=2.1&it=r&sid=summon>
- Pulvirenti, O. (2008) El Derecho Municipal Frente al Fraccionamiento del Espacio Urbano. *Universitas*, 16, 13-30. [http://xu5ze2uw6h.search.serialssolutions.com/?ctx\\_ver=Z39.88-2004&ctx\\_enc=info%3Aofi%2Fenc%3AUTF-8&rft\\_id=info%3Aasid%2Fsummon.serialssolutions.com&rft\\_val\\_fmt=info%3Aofi%2Ffmt%3Akev%3Amtx%3Ajournal&rft.genre=article&rft.atitle=EL+DER+ECHO+MUNICIPAL+FRENTE+AL+FRACCIONAMIENTO+DEL+ESPACIO+URBANO&rft.jtitle=Vniversitas&rft.au=Pulvirenti%2C+Orlando+Daniel&rft.date=2008-06-01&rft.pub=Facultad+de+Ciencias+Jur%2C+ADdicas+de+la+Pontificia+Universidad+Javeriana&rft.issn=0041-9060&rft.issue=suppl+116&rft.spage=13&rft.epage=30&rft.externalDocID=S0041\\_90602008000200002&paramdict=es-ES](http://xu5ze2uw6h.search.serialssolutions.com/?ctx_ver=Z39.88-2004&ctx_enc=info%3Aofi%2Fenc%3AUTF-8&rft_id=info%3Aasid%2Fsummon.serialssolutions.com&rft_val_fmt=info%3Aofi%2Ffmt%3Akev%3Amtx%3Ajournal&rft.genre=article&rft.atitle=EL+DER+ECHO+MUNICIPAL+FRENTE+AL+FRACCIONAMIENTO+DEL+ESPACIO+URBANO&rft.jtitle=Vniversitas&rft.au=Pulvirenti%2C+Orlando+Daniel&rft.date=2008-06-01&rft.pub=Facultad+de+Ciencias+Jur%2C+ADdicas+de+la+Pontificia+Universidad+Javeriana&rft.issn=0041-9060&rft.issue=suppl+116&rft.spage=13&rft.epage=30&rft.externalDocID=S0041_90602008000200002&paramdict=es-ES)
- Cao, H., Vaca, J. (2007). El fracaso de la Descentralización Argentina. *Andamios*, 7, 249-267. <https://search-proquest-com.ezproxy.ulima.edu.pe/docview/1760103570?pq-origsite=summon>
- Morán, R. (2017). Fueros Municipales. *Traza de Derecho. Medievalista online*, 18, 1-22. <https://doi.org/10.4000/medievalista.1065>
- Friz, J. (2010). Un balance panorámico del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política 2002-2010. *Politai: Revista de*

- Ciencia Política, 1, 24-31.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5496077>
- Gallo, M., Garrido, R., De Olarte, G., Del Pozo, J. (2015). La Cara Amarga del Crecimiento Económico Peruano. Documentos de Trabajo, 75, 1-43.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5095373>
- Morales, V. Bayona, S. (2020). Modelo Conceptual de Desarrollo de e-Gobierno para las Municipalidades. Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação, E28, 600-614. <https://search-proquest-com.ezproxy.ulima.edu.pe/docview/2388304504?pq-origsite=summon>
- Sánchez, L. (2016). Transferencias Gubernamentales e Inversión en Capital en Municipios Peruanos: El Caso de las Rentas por Recursos Naturales. Semestre económico, 41, 55-85. <https://doi.org/10.22395/seec.v19n41a3>
- Rey, M. (2009). La Mancomunidad les da a las Municipalidades la Flexibilidad que necesitan para enfrentar sus realidades sociales y económicas. La Revista Agraria, 109, 12-14. <https://go-gale-com.ezproxy.ulima.edu.pe/ps/i.do?p=IFME&u=ulima&id=GALE|A215925053&v=2.1&it=r&sid=summon>
- Castro, H. (2006). Ley de bases de Municipalidades. Reconocimiento de nuestra diversidad y desarrollo de la autonomía local. Crónicas Urbanas. 11, 69-78. <https://search-proquest-com.ezproxy.ulima.edu.pe/docview/214847481?pq-origsite=summon>
- Casas, C. (1999). La visión económica de la descentralización. Agenda Internacional, 13, 193-197.  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/7231/7434>
- Goñi, M. (2017). Federalismo fiscal. Importancia de la autonomía municipal para el desarrollo sostenible. Derecho y ciencias sociales (La Plata). 16, 3-20.  
<http://doi.org/10.24215/1852297e003>
- Orunda, Enrique. (2010). La autonomía municipal del siglo XXI. Provincia (Mérida, Venezuela), 24, 129-140. <https://go-gale-com.ezproxy.ulima.edu.pe/ps/i.do?p=IFME&u=ulima&id=GALE|A309458739&v=2.1&it=r&sid=summon>
- Calonge, García y González. (1995). Autonomías y municipios. Descentralización y coordinación de competencias (Valladolid), 41.
- García Belaunde, D. (2005). La Descentralización en el Perú actual. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 737-751.
- García Toma, V. (2010). Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Arequipa: ADRUS S.R.L.
- Hakansson Nieto, C. (2020). Disolución del Congreso de la República. Gaceta Jurídica, 63-74.

- Lima Cómo Vamos . (2021). Lima Cómo Vamos . Obtenido de <http://www.limacomovamos.org/noticias/ranking-portales-de-transparencia-en-Municipalidades-en-lima-metropolitana-y-callao-2020/>
- Noriega Alcalá, H. (1985). El Estado Unitario, Los Procesos de Descentralización Regional y el Estado Federal. REVISTA EURE, 135-143.
- PopulationPyramid.net. (2020). PopulationPyramid.net. Obtenido de <https://www.populationpyramid.net/es/poblaci%C3%B3n-por-pais/2020/>
- Saber es práctico. (10 de 01 de 2022). Saber es práctico. Obtenido de <https://www.saberespractico.com/curiosidades/paises-por-superficie/>
- Valcárcel Bustos, M. T. (2015). Descentralización y autonomía Local. Reforma de las competencias municipales en España y Perú. reALA, 247-263. doi: <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i3.10251>



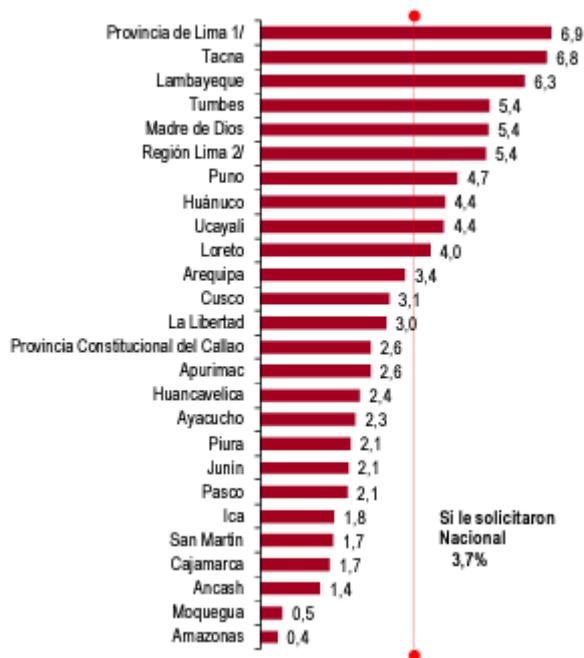


## **ANEXOS**

## ANEXO 1: Gráfico N° 6 del informe técnico elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática

*Percepción ciudadana en la gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones:*

**GRÁFICO N° 06**  
**PERÚ: CORRUPCIÓN, SEGÚN DEPARTAMENTO**  
 Semestre: Octubre 2019 - Marzo 2020  
 (Porcentaje)  
*Al realizar algún trámite, solicitud o atención en alguna institución pública, ¿a Ud. le solicitaron, se sintió obligado(a) a dar o dio voluntariamente retribuciones como: regalos, propinas, sobornos, coimas a un funcionario del Estado?*



*Nota:* Los resultados con coeficientes de variación (CV) mayores al 15% deben ser considerados como información referencial.

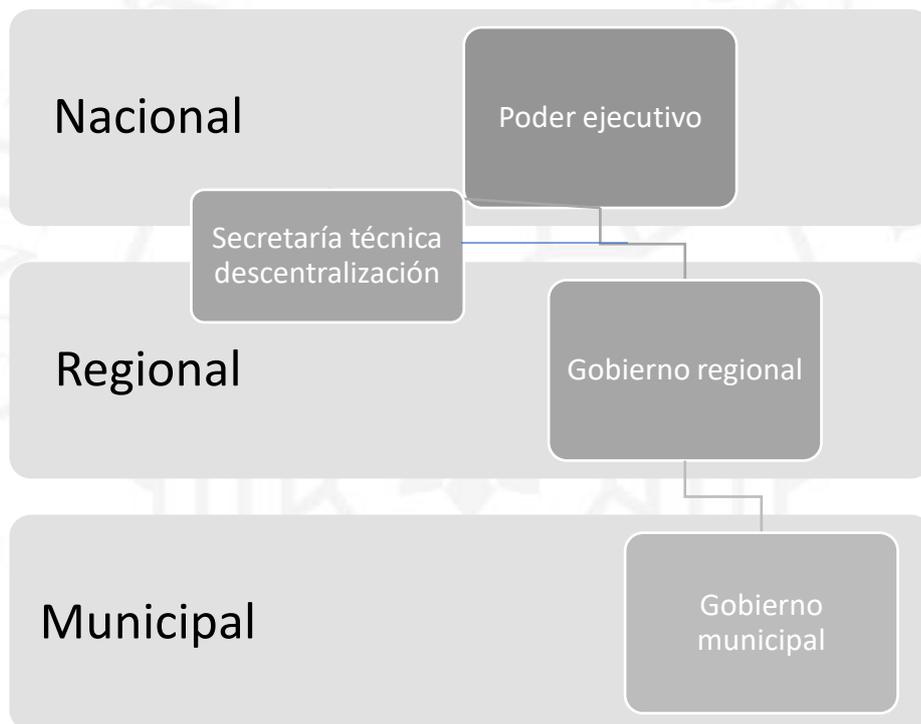
1/ Comprende los 43 distritos de la Provincia de Lima

2/ Comprende las Provincias de: Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huanal, Huarochirí, Huarua, Oyón y Yauyos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.

## ANEXO 2: Propuesta de organigrama en los niveles de gobierno

*Organigrama del gobierno nacional, regional y municipal para la descentralización:*



# LA NECESIDAD DE QUE LA AUTONOMÍA DESCENTRALIZADA NO GENERE CONFLICTO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL PAÍS

---

## INFORME DE ORIGINALIDAD

---

8%

INDICE DE SIMILITUD

9%

FUENTES DE INTERNET

4%

PUBLICACIONES

3%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

---

## ENCONTRAR COINCIDENCIAS CON TODAS LAS FUENTES (SOLO SE IMPRIMIRÁ LA FUENTE SELECCIONADA)

---

13%

★ documentop.com

Fuente de Internet

---

Excluir citas

Activo

Excluir bibliografía

Activo

Excluir coincidencias < 1%