

**Domingo García Belaunde (Perú) \***

## **Estado y municipio en el Perú**

### **I. Las formas de Estado**

Existen diversas formas de Estado, todas ellas surgidas históricamente, y que sin embargo han cristalizado, en cuanto a su configuración definitiva, recién a mediados del siglo XX. Se entiende por forma de Estado aquella que atiende a la distribución del poder dentro de un territorio determinado; esto es, cómo se ejerce el poder en referencia directa al territorio. Como es sabido, el Estado moderno tiene tres elementos básicos: territorio, población y poder. Tales elementos son indisolubles y sin ellos no se da el Estado; puede darse el caso de otro tipo de colectividades, pero no en rigor de un Estado. Así, por ejemplo, el pueblo palestino, que aún no tiene un Estado en forma; o Israel antes de 1948, cuando se creó el Estado de Israel, o las llamadas *repúblicas en el exilio*, cómo pasó con los españoles republicanos que tuvieron un presidente en el exilio, primero en México y luego en la Argentina (y así hasta el retorno a la democracia en 1978).

Pues bien, la forma de Estado precisa la manera como encaja el ejercicio de ese poder dentro de un territorio determinado. Y así se consideran tres formas de Estado en la actualidad: el Estado unitario, el Estado federal y el Estado regional.<sup>1</sup> Esta clasificación tripartita goza de mucho predicamento en la actualidad, si bien algunos autores consideran que las categorías deberían tan solo reducirse a dos, la unitaria y la

---

\* Abogado y doctor en Derecho. Profesor de la Universidad Católica del Perú (Lima). Presidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

<sup>1</sup> Otra clasificación distingue el Estado en simple (unitario) y compuesto (federal y sus variantes), que consideramos de interés pero no desarrollamos aquí. Mayor información puede encontrarse en Pedro Planas, *Regímenes políticos contemporáneos*, Fondo de Cultura Económica, Lima, 1997; Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México, 2001; G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Regoso, M. Volpi, *Diritto Costituzionale italiano e comparato*, Monduzzi, Bologna, 1997.

federal, y eliminar el denominado *Estado regional*,<sup>2</sup> que tiene en realidad muy pocos ejemplos (Italia, España, aun cuando la doctrina en este país prefiere denominarlo *modelo autonómico*, pero que en el fondo apunta a lo mismo). Pero en fin, aceptemos esta clasificación que, sin lugar a dudas, nos será útil.

El modelo más antiguo es el Estado unitario, pues es lo que nace y se desarrolla naturalmente. Sin embargo, ello se concreta en el llamado período de aparición del Estado moderno, que se configura a fines del siglo XVII, si bien su forma jurídica y constitucional se dará un siglo más tarde. El caso típico y clásico de Estado unitario es el francés, que ha persistido con tenacidad notable hasta nuestros días.

El modelo federal nace en los Estados Unidos de América, con motivo de su Declaración de Independencia, en 1776, y más en concreto, con la aprobación y sanción de su Constitución, en 1787. Las razones históricas del modelo saltan a la vista. Eran trece colonias unidas tan solo por conveniencia; cada una de ellas se había formado en momentos distintos, sus grupos fundacionales tuvieron diferentes móviles económicos y políticos y, en algunos casos, serias diferencias religiosas (el estado de Maryland, por ejemplo, fue fundado por católicos, que lo llamaron así en honor a la Virgen María).

Es decir, eran trece estados independientes, con sus gobernadores y jueces, que practicaron el autogobierno desde muy pronto. Por tanto, tuvieron que buscar un sistema que los uniese frente a Inglaterra, contra la cual estaban en lucha. Crearon así la confederación en primer término, y luego la federación, por la que, sacrificando algunas prerrogativas a favor del conjunto (o sea, de la Unión), estados independientes forjaron un ente de rango superior. Estados Unidos creó así el modelo federal y otros lo imitaron, como Suiza a mediados del siglo XIX. Históricamente, como señaló el padre Mier, el federalismo fue hecho para unir lo que estaba desunido, y no para desunir lo que estaba unido.<sup>3</sup>

El modelo regional es algo distinto y, si se quiere, relativamente nuevo. Surge en embrión en la Constitución española de la Segunda República, en 1931, y se concreta en la vigente Constitución italiana de 1947, que crea un Estado unitario sobre la base de las regiones (que tienen prerrogativas legislativas y otro tipo de competencias). En España, con el retorno a la democracia, en 1978, se adoptó el modelo llamado *de las*

---

<sup>2</sup> Cf. G. de Vergottini, *Diritto Costituzionale comparato*, CEDAM, Padua, 1999.

<sup>3</sup> Sobre las formas de Estado, puede verse Juan Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Tecnos, Madrid, 1978; Segundo V. Linares Quintana, *Teoría e historia constitucional*, Alfa, Buenos Aires, 1958, tomo II, pp. 1-43; AA. VV., *Praxis autonómica; modelos comparados y modelo estatal*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1987; M. Mouskhely, *Teoría jurídica del Estado federal*, Editora Nacional, México, 1986; Gumersindo Trujillo (coord.), *Federalismo y regionalismo*, CEC, Madrid, 1979; José A. de Oliveira Baracho, *Teoría Geral do Federalismo*, Forense, Río de Janeiro, 1986; Maurice Croisat *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Hacer, Barcelona, 1994; Antonio La Pergola, *Los nuevos senderos del federalismo*, CEC, Madrid, 1994.

*autonomías*, que en realidad tiene un gran parentesco con el modelo regional consagrado en Italia (aun cuando en el diseño de su organización territorial fue muy influyente el federalismo alemán) y que los juristas españoles denominan *modelo autonómico*, lo cual es interesante pero no decisivo, pues es perfectamente posible asimilar ambos dentro de la categoría de *Estado regional*. Sin embargo, como se señaló, existen sectores de la doctrina que no admiten la existencia del tercer modelo, que sería el regional, sino tan solo de una variante del federalismo, detalle en el que no entramos aquí, pues nos alejaría del tema central en debate.<sup>4</sup>

## II. Centralismo, descentralismo y desconcentración

Relacionados con las formas de Estado y unidos a su temática se encuentran los conceptos antes anotados, que conviene analizar brevemente y, sobre todo, fijar su sentido, ya que la doctrina no es pacífica al respecto.<sup>5</sup>

El centralismo, como su nombre lo indica, significa la existencia de un único centro de poder; o sea, un ente central del cual depende todo lo periférico y de donde parten las directivas para el resto. Es el modelo clásico e histórico y puede decirse que ha sido el modelo natural de desarrollo del Estado moderno; aún más: es el que ha hecho posible el nacimiento de los Estados actuales. El centralismo es en parte creación napoleónica; fue muy necesario para lograr un Estado francés sólido, unido y homogéneo, e inevitable para hacer posible la unidad italiana y la unidad alemana, que permitieron la posterior aparición y consolidación de los Estados italiano y alemán. Es claro que así ha sido y que el centralismo tiene sus ventajas, sobre todo en el periodo formativo del Estado, para evitar la dispersión y el desorden (en especial cuando no existen unidades históricas menores que puedan hacerlo, como es el caso excepcional de las colonias norteamericanas del siglo XVIII).

---

<sup>4</sup> Sobre casos específicos, cf. Santiago Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2 t., Civitas, Madrid, 1982-84; Livio Paladin, *Diritto regionale*, CEDAM, Padua, 1999; Edward S. Corwin, *The Constitution and what it means today* (revised by H. W. Chase and C. R. Ducat), Princeton University Press, N.J., 1978; Antonio Torres del Moral, *Principios de Derecho Constitucional Español*, Universidad Complutense, Madrid, 1998.

<sup>5</sup> Sobre la descentralización en especial, cf. Charles Eisenmann, *Centralisation et décentralisation*, LGDJ, París, 1948; Gustavo Penagos, *La descentralización en el Estado unitario*, Doctrina y Ley, Bogotá, 1997; Ramón Martín Mateo, *El horizonte de la descentralización*, IEAL, Madrid, 1969; María de los Ángeles Delfino, *La descentralización en Venezuela*, COPRE, Caracas, 1997; Humberto Nogueira Alcalá, *El gobierno y la administración interior del Estado; región provincia y comuna*, Participa, Santiago de Chile, 1994; Sandra Morelli, *La autonomía territorial en Colombia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996. Sobre el caso peruano, cf. César Landa A., "La descentralización del gobierno unitario en la Constitución de 1993", en *Lecturas sobre Temas Constitucionales*, n° 10, julio de 1994; Valentín Paniagua, "La regionalización", en *Lecturas sobre Temas Constitucionales*, n° 8, junio de 1992.

Pero, si bien el centralismo tiene una razón histórica que lo justifica, a principios del siglo XX empieza a abrirse paso una fuerte corriente descentralizadora, que surge fundamentalmente para detener o paliar los excesos del centralismo. Es decir, no aparece como una apuesta por algo nuevo, sino para detener los excesos del centralismo o, si se quiere, de sus malas consecuencias. El descentralismo significa, fundamentalmente, crear otros centros, aparte del ya existente, a los cuales se atribuyen competencias determinadas. El poder central se despoja de parte de sus competencias y las asigna a otros órganos, para que éstos de por sí decidan determinados asuntos en el mismo lugar de los hechos. Por un lado se agiliza la administración y por otro se descarga al poder central y se lo hace menos oneroso y más ágil en sus decisiones.

Pero por descentralismo pueden entenderse muchas cosas. Su forma típica es, sin lugar a dudas, el *descentralismo administrativo*, que es el más importante y por el que se debe empezar. Se acompaña generalmente una *descentralización financiera*, que consiste en atribuirle al ente descentralizado ciertas rentas que él mismo cobra, administra y gasta. Y finalmente, se puede hablar de una *descentralización normativa* cuando, además y dentro de ciertos límites, se le da capacidad para generar normas dentro del ámbito de su competencia y con alcance territorial.

Un punto aparte es lo que se denomina *descentralización política*, que es algo más complicado. En un sentido genérico puede decirse que hay descentralización política cuando el ente descentralizado tiene funciones políticas dentro de su ámbito territorial y, además, cuando sus autoridades han sido elegidas por el voto popular y no deben su investidura al Gobierno central. Sin embargo, en sentido estricto, puede entenderse por descentralización política el darse su propia carta constitutiva, su propia ley orgánica y gozar de determinadas competencias en exclusiva, con lo cual nos estamos acercando, sin querer, al modelo federal. En efecto, el federalismo es una descentralización llevada a sus extremos y una descentralización política en sentido estricto, pues cada una de las partes se da su constitución, se da sus leyes, tiene su ejecutivo, su legislativo y sus jueces. Ver la línea divisoria entre estos casos es algo complicado, que sólo se podrá apreciar en el caso concreto.

Finalmente, por *desconcentración* debemos entender el desdoblamiento que de sí mismo hace el poder central, para atender mejor las necesidades de la periferia. No se trata de la creación de órganos autónomos con personalidad jurídica y que toman sus propias decisiones, como en el caso de la *descentralización*; más bien, es el mismo centro que se extiende a otros confines para facilitar mejor su propia administración. Así, es posible crear sucursales, agencias o dependencias de una oficina central para facilitar las cosas y agilizar su trámite, pero sin que el centro se desprenda de sus prerrogativas. Es casi como multiplicar las mesas de parte, que tiene la ventaja de acercarse al administrado, pero sin resolver nada. Mientras que en la descentralización se crean otros centros de decisión autónomos, en la desconcentración existe un solo centro con multitud de auxiliares. Salta a la vista que en la descentralización existe un reparto de poder, lo que no sucede en la desconcentración. En la descentra-

lización existe, por lo general, un principio de tutela de la legalidad, que es posterior; en la desconcentración, en cambio, el ente desconcentrado no deja de pertenecer al ente central ni de estar sometido al principio jerárquico.

### III. Algunas implicaciones

Los conceptos analizados pueden ser objeto de diversas combinaciones, según cada caso en particular. Así, por ejemplo, un Estado unitario puede ser centralizado o descentralizado (como es el caso de Colombia en su Constitución de 1991, donde existen los departamentos con atribuciones específicas). Por otro lado, existen federaciones que son centralizadoras o centralizantes, a despecho de la normativa constitucional, como es el caso de Venezuela o de la Argentina.

Ahora bien, el federalismo tiene normalmente una explicación histórica; son entes separados o agrupados débilmente que se unen, con mutuas concesiones, para formar una entidad mayor; es el caso de los Estados Unidos, Argentina, Venezuela, Suiza, Alemania, Austria, etc. En principio, el Estado federal es descentralizado, pero en su interior nada impide que cada Estado miembro sea centralizado, dependiendo esto del tamaño geográfico, ya que, en principio, el carácter unitario cuadra muy bien con pequeñas dimensiones, pero no tanto en los grandes espacios.

Por otro lado, el Estado unitario, que es también otra constante histórica, ya no es totalmente centralizado. Más bien, ha ido avanzando hacia grandes formas de desconcentración y sobre todo, de descentralización. Por cierto, hay varias clases de descentralización (administrativa, financiera, política, etc.), cada una con sus respectivas modalidades, pero esto es inevitable. Chile, por ejemplo, que tiene un avanzado proceso de descentralización a través de las regiones, pero curiosamente ellas están a cargo de un intendente nombrado por el Poder Ejecutivo.<sup>6</sup>

### IV. El caso del Perú

Desde su independencia en 1821, el Perú ha tenido una trayectoria regular, pero con altas y bajas, en materia de descentralización (1828, 1873, 1886, 1920, 1933 y 1979).<sup>7</sup> Al momento de la independencia y en los primeros debates constituyentes se discutieron dos cosas muy puntuales: la primera era si se escogía la república o la monarquía, y la segunda, si se adoptaba el modelo federal o el unitario. Es sabido que el proyecto de San Martín y sus adláteres era la monarquía, que gozaba incluso de

---

<sup>6</sup> Cf. Humberto Nogueira Alcalá, *El gobierno regional en Chile y la experiencia comparativa*, Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1994.

<sup>7</sup> Cf. José Pareja Paz-Soldán, *Derecho Constitucional peruano y la Constitución de 1979*, J. Valenzuela Editor, Lima, 1984.

aceptación en amplios círculos de la sociedad limeña, pero al final se impuso la república. En cuanto a la forma de Estado, unitaria o la federal, esto fue algo muy discutido, pues la presencia gravitante de los Estados Unidos hacía interesante y hasta atractivo el modelo federal, que otros países adoptaron para entonces (México, Venezuela, Brasil, Argentina y Colombia hasta 1886). Puede decirse por eso que, sin llegar a adoptar la idea federal, existió durante todo el siglo XIX una tentación federal que se expresó en algunos experimentos fallidos (Federación de los Andes, Confederación Perú-boliviana), y en el debate doctrinario que llega hasta fines del siglo XIX, con propuestas teóricas como las defendidas por González-Prada, o políticas, enarboladas por Piérola, si bien nunca puestas en práctica.

Sin embargo, debe recordarse que en el siglo XIX se hicieron muchos ensayos de descentralización de bastante éxito, a través de las Juntas Departamentales, que funcionaron durante casi todo el siglo. Las tentativas continuaron en el siglo XX, pero con menor intensidad.

En el siglo XX se aborda, por vez primera, el problema de la descentralización al más alto nivel normativo, esto es, constitucional, si bien sus resultados han sido diversos y con pobres resultados.

Así, la Constitución de 1920 creó los Congresos Regionales, del Norte, Centro y Sur, pero casi sin facultades, pues todas sus leyes debían ser aprobadas y promulgadas por el Poder Ejecutivo. Tuvieron, en realidad, una vida nominal dentro de un periodo político autoritario, como fue el de Leguía (1919-1930).

La Constitución que la siguió, sancionada en 1933, creó los Concejos Departamentales, sobre la base de cada departamento, con amplias facultades administrativas, fiscales y normativas. Fueron reglamentadas mediante la ley 7809 de 1933. Sin embargo, este intento interesantísimo de descentralización, curiosamente, nunca fue puesto en práctica por el Ejecutivo, el cual sin vetar la ley y mediante simple oficio del ministro de Hacienda de entonces (1934) dispuso la ineficacia de los Concejos al negarse a transferirles rentas. Durante el largo periodo en el que estuvo en vigencia formal la Carta de 1933, nunca se aplicó este apartado constitucional, si bien se ensayaron algunas formas de descentralización, sobre todo con las llamadas Corporaciones de Desarrollo que, a nivel departamental, se empezaron a crear y extender en la década de 1950. Sus alcances fueron interesantes pero limitados.

Finalmente, la Constitución de 1979 quiso dar un paso más audaz y creó las regiones. El modelo, sin embargo, tal como pasó con la Constitución española de 1978, no estaba bien definido: no se decía cuáles eran las regiones, tampoco se precisaban sus competencias y se cometió el error de ir demasiado pronto a su implantación, fomentando el asambleísmo, con un modelo de asamblea regional que propiciaba el desorden antes que una política constructiva. Tal diseño y, sobre todo, la falta de gradualismo hicieron fracasar el modelo, que iniciado en 1982 fue prácticamente concluido en 1990, pero incompleto (jamás se decidió lo referente a Lima y el Callao).

Reaccionando contra tales excesos, la vigente Constitución de 1993 eliminó el modelo, aun cuando hizo una concesión nominal a las regiones; restableció los clásicos departamentos republicanos —en el fondo sin ningún valor, pues no se fijaron competencias ni rentas— y sobre todo fortaleció los municipios, con la idea de que la descentralización debía empezar por ellos (si bien una descentralización bien entendida no se agota en los municipios, pues, si así fuera, más que *descentralización* habría que hablar de *municipalización*). Sin embargo, estas buenas intenciones muy pronto iban a ser desmentidas por los hechos.<sup>8</sup>

## V. Los gobiernos locales

El concepto de *gobierno local* es algo impreciso; en sentido estricto significa todo aquello que no es central, es decir, que no es el poder más importante sino lo que está ubicado en la periferia. Pero en este concepto se pueden entender muchas cosas: municipios, comarcas, partidos, parroquias, provincias, etc. Para los fines de este trabajo, utilizaremos el concepto de *gobierno local* como sinónimo de *gobierno municipal*, sin hacer por ahora distinciones en las clases de municipio que pueden existir.<sup>9</sup>

Clásicamente, se entiende por municipio un pedazo de tierra relativamente pequeño, en el cual una determinada población se conoce, se trata, está en relación continua y adoptando decisiones en común. Implica, como se ha dicho de la antigua Francia, la capacidad de una persona de poder caminar hasta un sitio determinado, discutir y acordar diversos asuntos con los vecinos y luego regresar a pie el mismo día a su hogar. Así considerado, el municipio era de muy pocas leguas o kilómetros de extensión, pues fue pensado como un núcleo vital que reunía a los vecinos más cercanos, identificados con los mismos intereses y que vivían en un territorio compartido.

Esto explica que los países más tradicionales tuvieran gran cantidad de municipios. Incluso España tiene hoy más de 8.000 municipios y Francia más de 36.000, lo que contrasta grandemente con su extensión: ambos son más pequeños que muchos países americanos que tienen mucha mayor extensión, pero un número de municipios mucho menor.

---

<sup>8</sup> Un gran panorama puede verse en Pedro Planas, *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*, Municipalidad de Lima, Lima, 1998.

<sup>9</sup> Sobre los gobiernos locales puede verse el colectivo coordinado por Paolo Biscaretti di Ruffia, *Problemi attuali del governo locale in alcuni stati occidentali*, Giuffrè, Milán, 1977 (trata Bélgica, Francia, Alemania y los Estados Unidos de América), y el colectivo *Organización territorial del Estado*, editado por el Instituto de Estudios Fiscales, 3 t., Madrid, 1985. Ver igualmente Santiago Muñoz Machado (ed.), *Tratado de Derecho Municipal*, 2 t., Civitas, Madrid, 1998; Jorge R. Vanossi et al., *El municipio*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996; y Antonio María Hernández, *Derecho Municipal*, Depalma, Buenos Aires, 1997, t. 1 (único publicado).

Es importante, sin embargo, señalar que este carácter directo, *cara a cara*, del municipio tiene una larga raíz histórica. De hecho, el municipio existió desde siempre, y los historiadores del Derecho lo hacen remontar hasta la época romana y aun antes. El municipio tuvo un desarrollo histórico vertiginoso y constituyó un interesante baluarte contra los abusos del feudalismo en la Edad Media, época en la cual incluso tenía privilegios frente a la corona (es el caso de las cartas-pueblos o fueros de la España medieval). Por eso, existiendo el municipio mucho antes que el Estado propiamente dicho —en todo caso, mucho antes que el Estado moderno—, anticipó la emancipación de los pueblos hispanoamericanos. El Imperio español, centralista y autoritario, trasladó sin embargo a sus colonias el cabildo —o municipio— que fue el eje de la vida local durante siglos y del cual nacieron las ulteriores repúblicas independientes. Y así se han conservado hasta ahora.<sup>10</sup>

## VI. Ubicación del municipio dentro del Estado moderno

Como se ha señalado, el municipio tuvo un papel fundamental en la consolidación de la democracia y en el nacimiento de las nuevas repúblicas, así como en su desarrollo posterior, pero ha perdido gran parte de su protagonismo. En la Edad Media y en épocas posteriores, muchas veces los municipios se mantenían incólumes frente al poder central, el cual tenía que respetar sus derechos y prerrogativas. Todo esto ha cambiado radicalmente. Hoy el municipio se ha articulado dentro del aparato del Estado, cumpliendo sus propios fines, pero además con serias limitaciones, pues debe andar por los carriles que le fija el Estado y no por los que él quiera darse. El municipio actual ya no decide solo su destino: lo decide dentro de las pautas dadas por el Estado, con libertad de movimiento y con fines propios, pero dentro de un cuadrante determinado. Y esto sin contar con la aparición en Europa de la llamada *desmunicipalización*, cuya problemática requiere un tratamiento aparte.

No ha sido ésta la única limitación que ha tenido el municipio al ingresar en el siglo XIX y, aun más, en el siglo XX. Y es que, fortalecido el Estado moderno y existente el municipio como una realidad social e histórica, ambos se encuentran muy alejados para hacer las coordinaciones del caso. En la Edad Media los municipios iban por un lado y los reinos podían ir por otro, pero en los Estados modernos esto no es posible. Entonces surge la necesidad de la coordinación entre el Estado y los muni-

---

<sup>10</sup> Además, AA.VV., *Derecho Municipal iberoamericano*, INAP, Madrid, 1985; Daniel A. Márquez y Ricardo M. Zuccherino, *Derecho Municipal latinoamericano*, Buenos Aires, 1996; Carlos Mouchet, *Tendencias actuales de las instituciones municipales en América*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1961; Luis Ortega, *El régimen de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988; Luciano Vandelli, *El poder local: su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, MAP, Madrid, 1992.

cipios, y para ello se crean órganos intermedios: las provincias, los departamentos, las regiones, las comarcas, o cualquiera que sea el nombre que quiera dárseles. Así tendríamos la siguiente pirámide: en el vértice, el Estado; al medio, la región, departamento o comunidad autónoma; en la base, el municipio. La forma como cada uno de estos estamentos se desenvuelve depende, por cierto, de cada situación y de la legislación en la cual se mueve cada uno.

## VII. El municipio en la Constitución de 1979

La Constitución peruana de 1979 es la primera que puede considerarse moderna en el siglo XX y representa una innovación con respecto a las que la precedieron. El modelo constitucional peruano, fraguado en los primeros años de la República, se condensó, por así decirlo, en la Carta de 1828, cuyas líneas matrices se mantuvieron durante más de cien años. Fue cambiada totalmente por la Constitución de 1979, que representó una ruptura frontal con el constitucionalismo anterior, ya que: a) adoptó una nueva estructura formal, b) modernizó su terminología, c) replanteó el problema de los derechos humanos, d) introdujo nuevas figuras constitucionales autónomas, tales como el Ministerio Público, el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Consejo Nacional de la Magistratura, etc., e) replanteó la estructura clásica del poder y su distribución, tal como la estructura del Parlamento, f) diseñó una nueva distribución territorial del Estado, incluyendo con precisión las competencias de los municipios, etc. Cabe señalar que esta tendencia inaugurada en la Constitución de 1979 se mantiene en la actualidad, si bien es cierto que la vigente Carta de 1993 trajo algunas novedades y, sobre todo, un perfil ideológico-político más definido, acorde con los tiempos.

Pues bien, en la Carta de 1979, dentro del título dedicado a la descentralización, se establecen los gobiernos locales y los gobiernos regionales. El artículo 252 señala que las municipalidades son los órganos del gobierno local y tienen autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia; precisa que habrá consejos municipales provinciales, distritales y demás que se establezcan conforme a ley.

En cuanto a sus competencias, el artículo 254 indicó las siguientes:

- a. acordar su régimen de organización interior;
- b. votar su presupuesto;
- c. administrar sus bienes y rentas;
- d. crear, modificar o suprimir contribuciones, arbitrios y derechos (se entiende que conforme a ley, como luego se interpretó adecuadamente);
- e. regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito;
- f. organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales;
- g. contratar con otras entidades públicas o privadas, preferentemente locales, la atención de los servicios que no administran directamente;
- h. planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes; y

- i. las demás inherentes a su función, conforme a ley.

Por su lado, el artículo 255 estableció algunas prerrogativas especiales para las municipalidades provinciales y en exclusiva para éstas. Finalmente, el artículo 258 previó la existencia de una Ley Orgánica de Municipalidades.

### VIII. El municipio en la Constitución de 1993

El capítulo dedicado a la descentralización en la vigente Constitución, al igual que en su predecesora, está dedicado a regiones y municipalidades. Las regiones se enuncian como proyecto, pero no existen: probablemente existan en el futuro.<sup>11</sup> En cuanto a las municipalidades, las disposiciones son similares a las de la Constitución anterior, ya que les asigna las siguientes competencias (artículo 192):

- a. aprobar su organización interna y su presupuesto;
- b. administrar sus bienes y rentas;
- c. crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales;
- d. organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad;
- e. planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes;
- f. participar en la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley; y
- g. los demás que determine la ley.

Como puede verse, las similitudes son muy llamativas, si bien algo se pierde (como el control del transporte colectivo). Cabría llamar la atención sobre dos notas diferenciadoras:

1. En la vigente Constitución no se hace distinción, en cuanto a competencias, entre las municipalidades provinciales y las demás.
2. La nueva Constitución agrega, en forma adicional a la autonomía económica y administrativa, la autonomía política. Sobre esto volveremos más adelante.

La reciente reforma parcial de la Constitución ha afectado, como se indicó, la parte relativa a la descentralización, en la que se desarrolla todo lo concerniente a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales.

---

<sup>11</sup> La ley 27680 de 6 de marzo de 2002 ha iniciado el proceso de reforma total de la Constitución, empezando con el título referido a la descentralización. En él se divide el territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos, volviendo en parte a lo que señalaba la Constitución de 1979, pero sin distinguir las regiones de los departamentos, a los que confunde en cuanto ámbito territorial y competencias. Se prevé un proceso de creación de regiones a partir de los departamentos, lo que tomará algún tiempo.

En cuanto a estos últimos, la nueva versión del texto constitucional (que ahora ocupa el artículo 195, sancionado en marzo de 2002), repite los enunciados del texto primigenio de 1993, pero los amplía enormemente, adicionando las siguientes competencias:

- a. plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil (inciso 2);
- b. zonificación, urbanismo y acondicionamiento territorial (inciso 6);
- c. fomento de la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local (inciso 7);
- d. desarrollo y regulación de actividades y servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deportes, conforme a ley (inciso 8); y
- e. presentación de iniciativas legislativas en materias de su competencia (inciso 9).

Como se ve, esta reforma, aprobada en un gobierno democrático, vuelve sobre el esquema planteado originalmente en la Carta de 1979, pero ampliándolo notablemente, como puede apreciarse de las competencias indicadas en el numeral *d*). Y esto como una reacción frente a la arremetida que el gobierno dictatorial de Fujimori (1990-2000) emprendió contra los municipios, despojándolos de rentas y poderes, desarticulándolos y privándolos de toda actividad y de cualquier iniciativa. Como siempre sucede, y como ley del péndulo, se les ha dado ahora mayor fuerza, dentro de un proceso global de descentralización el que no se ve claro cuáles serán las coordinaciones que deberán hacer entre ellos y las futuras regiones. Sin lugar a dudas, el nuevo esquema descentralizador no está claro y tendrá que sufrir ajustes en el futuro.

Sin embargo, cabe acotar que el grueso de las competencias que se otorgan al municipio por vez primera, y que quizá son las más sugestivas, están sujetas a la reserva de ley, esto es, serán precisadas en la Ley Orgánica de Municipalidades que se sancione en el futuro. Esto implica que, al ser desarrolladas por el Poder Legislativo, podrán ser moduladas o precisadas de diferente manera, según las circunstancias y enfoques de cada caso. De este modo, por encima de algunos postulados básicos que son privativos del municipio, siempre existe una dependencia de lo que establezca el legislador, de quien hay que esperar un procedimiento democrático, acorde con los tiempos que vivimos.

## **IX. La autonomía política del municipio**

La palabra *autonomía* generalmente ha sido mal entendida y peor utilizada. En puro rigor y ateniéndonos a su significado etimológico, significa ‘capacidad de darse normas’, es decir, de autolegislarse, a diferencia de la *autarquía*, que es ‘capacidad de decidir libremente sobre cualquier asunto o de autogobernarse’. Pero en el lenguaje

cotidiano se utiliza la voz autonomía como equivalente a autarquía, no obstante ser distintas.<sup>12</sup> También en el lenguaje constitucional la palabra *autonomía* se usa con el significado corriente o coloquial, que es ‘libertad de hacer algo sin ataduras ni dependencias’.

Pues bien, veamos qué se puede entender por *autonomía política*, y para eso nada mejor que ver algunos casos del derecho comparado (Constitución cubana de 1940, Filipinas, determinados municipios brasileños, municipios de varios estados de los Estados Unidos, etc.). Aquí se entiende por autonomía política la capacidad de darse su propia Constitución o carta constitutiva; en nuestro uso, darse su propia ley orgánica; lo que sabemos que no existe en el Perú. La Ley Orgánica de Municipalidades es dada por el Congreso, bajo determinados requisitos y con un quórum calificado.

Existe además otro componente de la denominada autonomía política: que los directivos del municipio, el alcalde y los regidores, sean elegidos por el voto popular. Esto es muy importante, pues las autoridades municipales tienen así una base fundamentalmente democrática, que por lo demás ha sido una constante en nuestra historia republicana, si bien con numerosas interrupciones (1920-1963 y 1969-1980).

Un tercer elemento que la caracteriza es que puedan decidir y manejar libremente sus propios asuntos, ejerciendo las competencias que les son propias.<sup>13</sup>

Finalmente, no hay que olvidar que el municipio, como gobierno de la ciudad, tiene una función y un rol político que no hay que subestimar.

## X. La ley orgánica en el Perú: Constituciones de 1979 y 1993

El concepto de ley orgánica surge, al parecer, en la Constitución francesa de 1848 y de ahí se extiende a toda América Latina, que la adopta con variantes. Pero en general, puede decirse que en el Perú, por lo menos hasta 1979, este concepto no tenía ninguna significación específica, salvo la de destacar el carácter de una ley por la materia que regulaba. Así, se llamaba *orgánica* a una ley que desarrollaba una institución, especificaba la organización de un ente público, etc. Era un calificativo y nada más.

Sin embargo, la Constitución de 1979, en su artículo 194, adoptó el concepto de ley orgánica con un doble sentido:

1. aquella que era necesaria para desarrollar, organizar o precisar diversas instituciones, prerrogativas o derechos que la misma Constitución enunciaba; y adicionalmente, en estos casos,

---

<sup>12</sup> Cf. Miguel Sánchez Morón, *La autonomía local*, Civitas, Madrid, 1990; Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha (eds.), *El sistema político local; un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III, Madrid, 1997; Luciano Parejo Alfonso, *Constitución, Municipio y garantía institucional*, Grijley, Lima, 2000; ídem, *Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Barcelona, 1988. Un valioso planteo crítico y alternativo a la tesis de la “garantía institucional”, cf. Javier García Roca, “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n° 282, enero-abril de 2000.

2. la ley necesitaba sancionarse con un quórum calificado, consistente en la mitad más uno del número legal de miembros de cada cámara.

Las conclusiones que se desprendían de esto era las siguientes:

- a. determinadas instituciones sólo podían regularse por ley orgánica (Municipalidades, Fuerza Armada, Poder Judicial, Tribunal de Garantías Constitucionales, etc.);
- b. la ley orgánica necesitaba para su aprobación parlamentaria de determinado quórum; y
- c. cualquier alteración, modificación, derogación, complementación o ampliación de una ley orgánica sólo podía hacerse por otra ley orgánica.

Lo anterior es lo que se desprende de una lectura comprensiva de la Constitución y de lo que debió haberse hecho. Lamentablemente, estas prescripciones no siempre se han observado, lo cual, sin embargo, no enerva la validez de los enunciados.

Cabe agregar que el postulado de la ley orgánica se mantiene en sustancia con la vigente Constitución de 1993, y así consta en su artículo 106: su aprobación o modificación requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Es claro que las competencias municipales son las que señala la Constitución y las que desarrolla y consagra la Ley Orgánica de Municipalidades. Pero ésta no es pétrea ni eterna, puede ser cambiada *ad libitum* por el Legislativo, siempre y cuando observe el quórum reglamentario que la Constitución establece. Y en cuanto a interpretación y materias competenciales, la ley orgánica puede decir mucho y también puede cambiar sus enfoques y contenidos, en la medida en que respete el contenido esencial del marco constitucional.

Lo que no quedó claro en el debate constitucional de 1979, que las introdujo, fue el rango de las leyes orgánicas dentro de las fuentes del Derecho. Nada se dijo tampoco en los opacos debates que llevaron a la sanción de la Constitución de 1993. Y esto, por cuanto fue tomada de la Constitución española de 1978, en la que no se precisó cuál era su verdadero significado, motivo por el cual las perplejidades españolas pueden perfectamente reproducirse en el Perú, pero agravadas. Parte importante de la doctrina española sobre la materia ha llegado a la conclusión de que la ley orgánica es una ley superior al resto de las demás leyes, pero el tema sigue en discusión.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Sobre la potestad normativa local, cf. Antonio Embid Irujo, *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, IEAL, Madrid, 1978; Carlos Mouchet, *La legalidad en el municipio*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1965; y Luciano Parejo Alfonso, "El alcance de la potestad reglamentaria local", en *Revista Jurídica del Perú*, n° 17, octubre-diciembre de 1998.

<sup>14</sup> Un planteo general se encuentra en L. Pegoraro y A. Rinella, *Le fonti nel diritto comparato*, G. Giappichelli, Turín, 2000 (edición en castellano en curso de publicación). Y para el caso de España, cf. Francisco Balaguer et al., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1999, vol. 1. Enrique Álvarez Conde afirma lo siguiente: "Nuestra doctrina se encuentra dividida entre los que mantienen la supremacía jerárquica de las leyes orgánicas y los que la niegan. Nosotros consideramos más acertado el segundo criterio [...]" (cf. *Curso de Derecho Constitucional*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, p. 33).

## XI. El bloque de constitucionalidad

La doctrina del bloque de la constitucionalidad o, más brevemente, del bloque de constitucionalidad (*bloc de constitutionnalité*) es de origen francés; nació en Francia y para los franceses, con buenos resultados. Al ser trasladada a España, para sorpresa de sus vecinos, ha creado una realidad distinta, multiforme y confusa. Últimamente ha pretendido ser también aplicada en el Perú, con resultados similares. Veamos, pues, en qué consiste.<sup>15</sup>

La Constitución francesa de 1958, que inaugura la V República, contiene en su texto declaraciones que dan fuerza normativa a tres instrumentos: 1) la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, 2) el preámbulo de la Constitución de 1946, en cuanto se refiere a los derechos sociales, y 3) los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República, que se sancionaron en diversos periodos (1792-1799, 1848-1851, 1870-1940, y las del gobierno provisional del general De Gaulle). Esto es, la Constitución hizo referencia a estos tres grupos normativos como si tuvieran nivel constitucional, considerándolas como parte de ella misma.

Ante tal situación, la jurisprudencia del Consejo Constitucional y luego la doctrina, a mediados de la década de los setenta, señalaron que existía un bloque de constitucionalidad; es decir, un conjunto compacto, granítico, indisoluble, entre la Constitución y los tres cuerpos normativos indicados, que juntos debían ser considerados como si todos ellos fueran una sola Constitución. Para tal efecto, le dieron el nombre de *bloque de constitucionalidad*.

La figura, enormemente persuasiva, tenía la ventaja de juntar en un solo esquema tales dispositivos, en la medida en que todos ellos eran parte de la Constitución, o sea, todos eran la Constitución misma. Y además todos ellos se referían a los derechos humanos.

A esta conclusión se llegó por cuanto estos tres textos normativos, si bien fuera de la Constitución francesa, eran reclamados por ésta como parte de ella misma, y por eso se entendió que eran un todo. Como corolario, se sostiene que el bloque de constitucionalidad es aquello que no está a la libre disposición del legislador ordinario. En otras palabras: se trata de una materia no disponible para el legislador ordinario, aun cuando sí lo está para el legislador constituyente.

Así considerado, el bloque se configura como una Constitución integrada por varios textos normativos, un poco al estilo de la tradición británica, en la cual, sin que exista una Constitución única codificada, hay varios textos de idéntico valor, que tratan materias distintas y que se han formado lentamente en el transcurso de la experiencia histórica inglesa. Por cierto, no son equiparables, pero tienen esta semejanza formal.

---

<sup>15</sup> Sobre el bloque de constitucionalidad, cf. Bernard Chantebout, *Droit Constitutionnel et science politique*, Armand Colin, París, 1989, esp. pp 711-714; Tomás-Ramón Fernández, *Las leyes orgánicas y el bloque de constitucionalidad*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1981; y Louis Favoreu y Francisco Rubio Llorente, *El bloque de la constitucionalidad*, Civitas, Madrid, 1991.

Ahora bien, este concepto de bloque de constitucionalidad fue pronto apropiado por la doctrina española, fácil receptora de las experiencias foráneas, que la incorporó a su lenguaje y a su praxis, lo que fue acogido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sin embargo, los fundamentos eran distintos. Lo que se adujo es que los procesos autonómicos, con sus leyes autonómicas, eran parte de la Constitución española y conformaban con ella un bloque de constitucionalidad.

No obstante, lo que era claro para el caso francés, pues explicaba una realidad, no lo era para el español. En primer lugar, porque el bloque francés era nítido, identificable y cerrado, mientras que el bloque español era muy amplio, difuso y en continuo crecimiento. De esta manera, lo externo a la Constitución era gigantesco en comparación con la Constitución misma, y difícil de reconocer y delimitar. Además, lo que constituía el bloque no era indisponible para el legislador ordinario, sino modificable, aun cuando por procedimientos y carriles complicados, pues requería la colaboración de las comunidades autónomas, a diferencia de Francia, donde el bloque es inmodificable, salvo que se trate de una verdadera operación constituyente.

A fin de poner en claro estas ideas, en 1989 se realizó en Sevilla un Simposio Franco-Español de Derecho Constitucional, para tratar precisamente el concepto de bloque de constitucionalidad en Francia y en España. El coloquio giró en torno a dos ponencias magistrales; la del francés Louis Favoreu y la del español Francisco Rubio Llorente. La exposición de Favoreu fue clara e incidió en lo que hemos expuesto. La de Rubio Llorente llamó la atención sobre las dificultades del término empleado, lo complicado que era aplicarlo a España su preferencia por una denominación más comprensiva. El debate que siguió a las dos intervenciones, en las que participaron distinguidos constitucionalistas españoles (López Guerra, Cruz Villalón, Eliseo Aja, Manuel Aragón, Pérez Royo, etc.), llegó a las mismas conclusiones: dificultad del término, imposibilidad de adaptarlo a la realidad jurídica española y necesidad de sustituirlo. En todo caso, podría aceptarse la existencia de un bloque, pero bastante flexible. Lo importante es que en el debate que siguió a ambas exposiciones, muchos constitucionalistas rechazaron el término por inapropiado.

En el Perú no existe el bloque de constitucionalidad, ya que:

- a. La Constitución no tiene una sola remisión a otro texto al cual incorpore a su mismo nivel y con la misma fuerza vinculante.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> La Cuarta Disposición Final de la Constitución hace referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás tratados de derechos humanos aprobados por el Perú. Pero a diferencia de la Constitución de 1979, que las constitucionalizó y las incorporó a su nivel, la vigente de 1993 se limita a señalar que tales tratados se tomarán en cuenta para *interpretar* los derechos que la misma Constitución consagra —con lo cual ha dejado de ser parte integrante de la Constitución para convertirse en criterio interpretativo de los derechos humanos consagrados en ella—. El punto es, entonces, hermenéutico.

- b. Por debajo de la Constitución existen leyes, con diverso nombre, pero todas son iguales. No existe una ley superior a otras ni nada que se le parezca.
- c. Las leyes orgánicas no forman parte de ningún bloque ni constituyen de por sí bloque alguno. Son leyes comunes y corrientes que sólo se diferencian en su contenido específico y el quórum requerido para su aprobación.
- d. Cualquier ley orgánica y su contenido pueden ser modificados por cualquier otra ley que dé el Congreso, siempre que ésta tenga las características de orgánica. En el caso municipal, el Congreso deberá respetar las competencias municipales, pero puede desarrollarlas en diferente sentido, ya que toda ley, como bien se sabe, permite diferentes lecturas. No existe ningún baremo que fije de una vez para siempre el contenido de una ley orgánica que, con las salvedades indicadas, puede ser cambiada en cualquier momento por el legislador ordinario.
- e. El artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, n° 26435, señala que dicho Tribunal, al momento de resolver la constitucionalidad o inconstitucionalidad, *considera* las leyes desarrolladas dentro del marco constitucional en materia competencial. El verbo es *considera*, es decir, 'tiene en cuenta y le sirve como referencia'. El Tribunal no está obligado a fallar de acuerdo con esas leyes ni tiene por qué darse un resultado único en las sentencias, toda vez que esas leyes de desarrollo constitucional pueden cambiar en cualquier momento.
- f. Las competencias municipales fijadas en el texto constitucional deben ser respetadas en su contenido esencial. La Ley Orgánica de Municipalidades, a libre disposición del legislador ordinario, puede aumentarlas y volver a disminuir las según las políticas legislativas vigentes.
- g. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional jamás ha hecho referencia alguna al concepto de *bloque de constitucionalidad*, al que ignora sistemáticamente.
- h. Si ninguna ley es un bloque ni forma parte de un bloque, con mayor razón dicho bloque no existe ni se extiende a niveles infralegales, como pueden ser los decretos y resoluciones que pudiera dictar el Poder Ejecutivo o las ordenanzas de los gobiernos locales.

## XII. Las ordenanzas y su rango de ley

Los gobiernos locales, como se ha indicado, tienen prerrogativas y órganos de gobierno: el Alcalde y el Concejo compuesto por regidores. El Alcalde es el ejecutivo y el Concejo es el ente legislativo; por tanto, tienen la capacidad de dictar normas.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> El problema municipal en el Perú ha sido poco atendido desde una perspectiva jurídica; de importancia en su época es la compilación de Juan José Calle, *Diccionario de la legislación municipal*

Estas normas son variadas, pero nos interesa llamar la atención sobre las de mayor rango que en nuestro sistema y en el de otros países se llaman *ordenanzas*.<sup>18</sup>

¿Cuál es el rango de estas normas? Las fuentes del Derecho se han ordenado clásicamente en función de las jerarquías; de esta suerte, la ley era superior al reglamento, éste a la resolución y así sucesivamente. Sin embargo, en las últimas décadas han entrado a operar otros criterios, en especial el de competencia. Así, en la Constitución de 1979 se estableció que correspondía al Poder Ejecutivo (artículo 211, inciso 22) fijar los aranceles de aduana. Quebró así el clásico monopolio del Congreso en materia tributaria (el arancel de aduana es un tributo). Si el Congreso de la República fijara el arancel por ley expresa, esa ley sería inconstitucional y no podría prevalecer contra el decreto supremo, porque así lo ha establecido la Constitución. Este tópico, que ha sido reiterado en la vigente Carta de 1993 (artículo 118 inciso 20), ha remodelado y puesto en crisis el clásico concepto de jerarquía que rigió durante décadas en los Estados modernos y entre nosotros.

En el mismo sentido, las ordenanzas, en cuanto auténticas leyes municipales,<sup>19</sup> tienen rango de ley:

- a. por las materias que desarrollan y
- b. dentro de un determinado territorio.

Así lo estableció indirectamente la Constitución de 1979, al señalar en su artículo 298 que contra ellas podía interponerse la acción de inconstitucionalidad, que se endereza contra las normas con rango de ley. En igual sentido lo reitera, y en forma más explícita, la vigente Constitución de 1993, en su artículo 200, inciso 4.

Por eso la ordenanza debe cumplir los siguientes requisitos:

1. desarrollar en forma directa las competencias que en forma expresa otorga la Constitución del Estado a los municipios;
2. desarrollar en forma genérica lo que señala la Ley Orgánica de Municipalidades; y

*del Perú*, 4 t., Imp. Torres Aguirre, Lima, 1906-1911, así como Carlos Concha, *El régimen local*, Lima, 1917; y Humberto Núñez Borja, *La institución municipal*, Ed. de la Universidad, Arequipa, 1961. Más recientemente, Mario Alzamora Valdez, *Derecho Municipal*, Lima, 1972; Julio C. Castiglioni, *Manual de Derecho Municipal*, Lima, 2001, y José F. Palomino Manchego, "L' autonomía municipale nella Costituzione peruviana del 1993", en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n° III, 2001.

<sup>18</sup> Sobre las ordenanzas, cf. AA.VV., *El rango de ley de las ordenanzas municipales en la Constitución de 1993*, compilación de Ernesto Blume F. con prólogo de Domingo García Belaunde y colaboraciones de Ángel Delgado Silva, Francisco Fernández Segado, César Landa Arroyo, César Ochoa Cardich y José F. Palomino Manchego, Lima, 1997; y Ernesto Blume Fortini, *La defensa de la Constitución a través de la ordenanza municipal*, Grijley, Lima, 1998. Críticas a este enfoque, cf. Carlos R. Noda Yamada, "Municipalidades y ordenanzas en el Perú", en *Ius et Veritas*, n° 16, 1998, y Ángel V. Horma Chicchón, "¿El Estado soy yo?", *Advocatus*, I, 1998.

<sup>19</sup> Así lo señaló claramente Hans Kelsen en la década del veinte, en una de sus obras clásicas, cf. *Teoría general del Estado*, Labor, Barcelona, 1934, p. 240.

3. aplicar en detalle, lo que señala la Ley Orgánica de Municipalidades como competencia expresa.

Pero, como quiera que las competencias señaladas en la Constitución para las municipalidades son escuetas y con reserva de ley, es claro que en la mayoría de los casos las ordenanzas deben limitarse a desarrollar lo que expresamente señale su Ley Orgánica. De esta suerte, el municipio se rige por dos textos legales: la Constitución y su Ley Orgánica, y a ellos debe ceñirse en su producción legislativa. Por tanto, no puede, en afán creativo, arrogarse nuevas competencias con el pretexto de interpretar su autonomía en un sentido figurado y amplísimo, ni menos invadir competencias de otros órganos del Estado, así como tampoco las de otros municipios, en especial los municipios menores.

### **XIII. A manera de conclusión**

Las constituciones modernas, a diferencia del constitucionalismo clásico en sus inicios, han optado no sólo por la distribución horizontal del poder (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), sino por la distribución vertical (regiones, estados, provincias, municipios, etc.). Cada uno de estos niveles está dotado de características y competencias distintas, según los modelos o formas de Estado y la manera como han llevado a cabo su diseño administrativo (centralización/descentralización). Lo normal es que sean los textos constitucionales los que especifiquen estos ámbitos y remitan a la normativa infraconstitucional su adecuado desarrollo.

El Perú, por tradición secular, pero con más firmeza desde principios del siglo XX, ha consagrado la autonomía para el régimen municipal en lo financiero, en lo administrativo y, últimamente, en lo político. En un sentido fuerte, la autonomía política conlleva no sólo la elección popular de los miembros del municipio, sino el propio y libre manejo de sus asuntos, así como la capacidad de dictarse su propia carta normativa (estatuto o ley orgánica). La autonomía política en sentido pleno no ha sido consagrada en el Perú, por cuanto, si bien es cierto que la Constitución en forma expresa ha señalado cuáles son sus competencias, también es cierto que el grueso de ellas le han sido adjudicadas o desarrolladas mediante la Ley Orgánica de Municipalidades, que emana del órgano legislativo. No obstante esto, goza de un amplio campo de acción que viene de su configuración histórica y política.

La ley orgánica, al contemplar las competencias del municipio: 1) reitera y desarrolla las competencias que en forma expresa le asigna el texto constitucional, y 2) otorga nuevas competencias a los municipios que no están expresamente consagradas en la Constitución, a pesar de lo cual así lo dispone el legislador por razones de política o por considerar que corresponde hacerlo, dada la naturaleza misma del régimen local, y también porque desarrolla los conceptos genéricos que la Constitución se ha limitado a enunciar.

En cuanto al desarrollo de las competencias del gobierno local que están en la Constitución, es obvio que sobre ellas no puede haber cambio alguno ni pueden ser

transferidas a otros entes, por lo menos en su contenido esencial; en este sentido, sus alcances deben precisarse en la ley respectiva. En cuanto a las competencias que el legislador por propia decisión ha otorgado al municipio, es evidente que ellas, por diferentes motivaciones políticas, podrían muy bien ser adjudicadas o trasladadas a otros organismos estatales e incluso privatizarse, siempre y cuando no estén unidas, en su forma sustancial, a lo que podría llamarse el *gobierno municipal por naturaleza* (con todas las imprecisiones que este término tiene). Finalmente, las competencias cuyo desarrollo la Constitución encarga a la ley orgánica pueden tener una suerte muy variada, dependiendo de lo que las fuerzas políticas en el Congreso decidan en ese momento. Evidentemente, en el municipio hay un componente histórico y democrático que debe ser respetado.

El *bloque de constitucionalidad*, surgido en Francia y adoptado en España en medio de grandes debates, es poco útil entre nosotros, pues no se da en el Perú la situación francesa —por lo demás, bastante nítida— ni la española —complicada y muy discutida en la doctrina— que distingue, con fundamento dudoso, entre *bloque de constitucionalidad* y *parámetro de constitucionalidad*.<sup>20</sup> En el Perú no existe un bloque, porque ni la Constitución ni la ley ni la jurisprudencia así lo han establecido; aún más: no hay sustento alguno para defender su existencia. Ello no impide que existan *referentes* o *parámetros de constitucionalidad* meramente indicativos y no vinculantes.

Las leyes orgánicas no han motivado entre nosotros ningún debate como los que ha habido en España. Por el contrario, desde 1980 hasta la fecha han sido devaluadas por el legislador ordinario y no han merecido ninguna recreación jurisprudencial.

Las municipalidades, dentro del ámbito de sus competencias y en un territorio determinado, pueden dar sus propias ordenanzas, que tienen rango de ley. Lo que ellas desarrollen en exclusiva, partiendo de la Constitución y de su propia Ley Orgánica de Municipalidades, es algo que está vedado a la ley ordinaria del Congreso —que en caso de hacerlo incurriría en inconstitucionalidad—. Sin embargo, el mismo Congreso puede cambiar de criterio si cambia la Ley Orgánica, pero respetando el marco competencial que en su aspecto sustancial se encuentra en la Constitución.

---

<sup>20</sup> El concepto francés de *bloque de constitucionalidad*, en realidad, no es exportable. La adopción española no pasa de ser un concepto confuso que sirve para agrupar normas afines y a las que se otorga preferencia como referentes de interpretación y aplicación, pero cuyos contenidos son variables e imprecisos. En el Perú se ha usado, en ciertos sectores, el enfoque español, pero relativizado y en forma tan amplia, que al final no significa nada. Para los mismos fines es preferible usar otro concepto que sea más ajustado a la realidad y menos vulnerable.

Para América Latina, cf. Claudio Véliz, *The centralist tradition of Latin America*, Princeton University Press, N.J., 1980. Sobre el Perú, cf. Emilio Romero, *El descentralismo*, CIP, Lima, 1932; Baltazar Caravedo, *El problema del descentralismo*, Universidad del Pacífico, Lima, 1983; Johnny Zas Friz-Burga, *La descentralización ficticia: Perú 1821-1998*, Universidad del Pacífico, Lima, 1998.

El municipio no es una isla dentro del Estado, sino un ente público con determinadas funciones y competencias que nacen de la Constitución y las desarrolla en exclusiva su respectiva Ley Orgánica. Al amparo de ésta llevan a cabo su labor legislativa mediante las ordenanzas, que deben guardar armonía con el resto del ordenamiento jurídico y con los fines del Estado.

No está de más recordar que el municipio republicano —heredero del viejo cabildo indiano— ha estado indisolublemente unido a nuestra tradición histórica y ha sido un baluarte en la defensa de los valores democráticos. Lo comprueba el hecho incontestable de que son precisamente las dictaduras las que lo mediatizan, limitan y anulan en su accionar, y resurge nuevamente cuando se restablecen las libertades y retorna la democracia.