

Elecciones Municipales en Centros Poblados *

Fernando Tuesta Soldevilla **

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 6 de junio del 2006.

Revisión, corrección y aprobación: 30 de junio del 2006.

Resumen: Analiza la figura de los Centros Poblados en la República de Perú y las implicaciones de efectuar elecciones universales y directas de sus autoridades municipales, sin que dichos Centros gocen de autonomía y de un nivel de gobierno respecto de la división política administrativa del país.

Palabras claves: Elecciones Municipales / Elecciones Locales / Perú / Gobierno local / División Política Territorial / Proyecto de Ley

Abstract: The article analyzes the figure of "Centros Poblados" in Republic of Peru and the implications to carry out universal and direct elections of its municipal authorities, because those Centers don't have autonomy and a level of government respect to administrative political division of the country.

Key words: Municipal Elections / Local elections / Peru / Local government / Political division territorial / Project of law

* Ponencia en el marco de informe a la Comisión de Gobiernos Locales del Congreso de la República de Perú.

** Magister y Licenciado en Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Realizó estudios de doctorado en Ciencia Política, en la Ruprecht-Kart-Universität Heidelberg, Alemania. Entre diciembre de 2000 y diciembre del 2004, fue Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en la que dirigió ocho procesos electorales. Consultor internacional en temas de elecciones, partidos políticos y opinión pública para varios organismos internacionales y empresas privadas. Es fundador de la consultora privada POLITIKA (Tuesta & Consultores). Ha participado como Observador Electoral en Chile (2006), Venezuela (2004), Guatemala (2003) Colombia (2003), México (2003), Argentina (2003), Bolivia (2002), Colombia (2002), Argentina (2001). Es profesor de Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y dirige el Instituto de Opinión Pública. Ha sido profesor de la Universidad de Lima, de la Universidad del Pacífico y de la Academia Diplomática del Perú. Es además autor de más de una docena de libros, entre los que se encuentran: "La Representación Política: las reglas también cuentan (Sistemas Electorales y Partidos Políticos)", "No sabe/no opina: Encuestas políticas y medios", "El sistema de Partidos Políticos en el Perú; 1978-1995", "El juego político: Fujimori, la oposición y las reglas", "Perú Político en Cifras 1821-2001". Además ha escrito más de una veintena de capítulos en libros colectivos, lo mismo que en revistas académicas. Ha colaborado en diversos medios periodísticos (El Comercio, La República, Perú21, Caretas, Expreso, El Peruano, entre otros) y ha sido columnista de Canal N.

En el Perú la división política administrativa señala al departamento (25) como primer nivel, provincia (194) en el segundo nivel y distrito (1826), como el tercer nivel. En el primer caso se desarrolla la elección de los congresistas y en los otros dos, la de alcaldes y concejales. Sin embargo, en muchos distritos existen conglomerados poblacionales que desarrollan tales dinámicas que demandan no solo tener municipios propios sino poder elegir a sus autoridades. Sin embargo, hay una serie de impedimentos que hacen esta demanda como difícil de atender.

El artículo 132 de la actual Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) establece que el procedimiento para la elección de las autoridades de centros poblados se regula por la ley de la materia. Sin embargo, las normas electorales vigentes no establecen ningún procedimiento o método relacionado con la elección de estas autoridades, ya que no existe una ley especial sobre estas elecciones y la Ley de Elecciones Municipales, que norma la organización y ejecución de las elecciones municipales, sólo considera que en las elecciones municipales se eligen Alcaldes y Regidores de los Consejos Municipales Provinciales y Distritales en toda la República¹.

Existe, por lo tanto, un vacío normativo respecto a la elección de las autoridades de las municipalidades de centros poblados. Atendiendo a dicho vacío, en principio, se encuentra en el Congreso un Proyecto de Ley, que pretendiendo regular las elecciones de autoridades de estas municipalidades resulta justificado.

EL PROYECTO DE LEY N° 10157/2003-CR

El Proyecto de Ley de Elecciones Municipales en Centros Poblados establece, fundamentalmente, lo siguiente:

1. Que las elecciones de autoridades de las municipalidades de centros poblados son convocadas por el Presidente de la República (Art. 2).
2. Que la organización y conducción del proceso electoral está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) (Art. 2).
3. Que la fiscalización y control del proceso, así como la proclamación de autoridades, le corresponde al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) (Art. 3).
4. Que se aplican a estas elecciones, supletoriamente, las normas de la Ley de Elecciones Municipales.

En suma, lo que en esencia plantea el Proyecto de Ley es la consagración de las elecciones universales y directas como método para la elección de autoridades de las municipalidades de centros poblados, tal como ocurre con la elección de las autoridades de las municipalidades provinciales y distritales.

¹ LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES.-

Artículo 1o.- La presente Ley norma la organización y ejecución de las elecciones municipales, en concordancia con la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Elecciones Regionales.

En las elecciones municipales se eligen Alcaldes y Regidores de los Consejos Municipales Provinciales y Distritales en toda la República.

Las elecciones municipales se realizan cada cuatro años.

ASPECTOS TÉCNICOS

Existen diversas dificultades técnicas que harían inviable en el corto plazo organizar elecciones universales en las municipalidades de centros poblados.

El actual Padrón Electoral no permite organizar elecciones a nivel de centros poblados

La mayor dificultad para organizar elecciones universales en los centros poblados, se encuentra en que el actual padrón electoral lo hace inviable, por lo que se requiere una adecuación de dicho padrón a fin de poder determinar quiénes son los electores de cada centro poblado. El organismo encargado de adecuar el padrón es el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).²

Ahora, realizar esta adecuación ofrece diversas dificultades por las siguientes razones:

- El padrón electoral se conforma sobre la base del registro de ciudadanos que realiza el RENIEC.
- La estructura del registro de ciudadanos, contempla sólo tres niveles para definir el domicilio de los ciudadanos: departamento, provincia y distrito.
- Este registro no puede incorporar un nivel menor, por cuanto no existe en el Perú información sistematizada respecto de los centros poblados (mayores o menores), lo que hace que no se conozca a ciencia cierta cuántos centros poblados existen, cuál es su ubicación y menos aún sus límites, lo que impide saber qué ciudadanos se encuentran en la circunscripción correspondiente.
- Para definir el padrón electoral, es imprescindible conocer qué ciudadanos están registrados en determinada circunscripción, si esto no es posible, tampoco lo será la elaboración de un padrón electoral y en consecuencia llevar a cabo una elección.

Sólo si se salvan las observaciones señaladas respecto al padrón electoral podría contarse con un padrón electoral que permita la organización de elecciones universales para elegir a las autoridades de las municipalidades de los centros poblados.

ASPECTOS JURÍDICOS

También es necesario tener en cuenta el marco jurídico, constitucional y legal vigente.

² LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES.-

Artículo 203.- En el padrón se consignan los nombres y apellidos y el código único de identificación de los inscritos de los inscritos, la fotografía, y firma digitalizada de cada uno, los nombres del distrito, provincia y el departamento y el número de mesas de sufragio.

Antecedentes constitucionales

El Art. 191 de la Constitución de 1993, antes de la reforma introducida por la Ley N° 27680 (publicada el 07 de marzo de 2002), establecía que: "Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia."

Dicho marco constitucional ahora derogado, a diferencia del actual, precisaba con claridad que las municipalidades delegadas, las actuales municipalidades de centros poblados, eran órganos de gobierno local y contaban con autonomía política, económica y administrativa.

Implicancias del marco constitucional vigente sobre las municipalidades de centros poblados

El marco constitucional vigente en materia de municipalidades de centros poblados es resultado de las modificaciones introducidas por la Ley N° 27680. El Art. 189 de la Constitución Política del Perú establece que el territorio de la república está integrada por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno, a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley.

Asimismo, de conformidad con el Art. 194 de la Constitución, los órganos de gobierno local son las municipalidades provinciales y distritales, las mismas que tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Respecto a las municipalidades de centros poblados, este último dispositivo constitucional establece, únicamente, que las mismas "son creadas conforme a ley."

De las referidas normas constitucionales se desprenden con claridad meridiana las siguientes conclusiones:

- Primero, constitucionalmente no está previsto que la organización del territorio de la república tenga un nivel de gobierno por debajo del nivel distrital. Concretamente, el nivel de gobierno local está conformado únicamente por las municipalidades provinciales y distritales. Es decir, no existe la posibilidad de que los centros poblados constituyan un tipo de circunscripción en la cual se pueda constituir y organizar un nivel de gobierno. En pocas palabras, las municipalidades de centros poblados no son un nivel de gobierno.
- Segundo, las municipalidades de centros poblados no tienen autonomía política, económica y administrativa. Esta conclusión es coherente con el hecho que dichas municipalidades no son un nivel de gobierno.

Debe mencionarse, sin embargo, que el segundo párrafo del Art. 189 de la Constitución establece que el ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y centros

poblados. No obstante, consideramos que si se realiza una lectura sistemática de las normas constitucionales sobre los centros poblados, es decir, considerando el primer párrafo del citado Art. 189 y el Art. 194, puede interpretarse que las municipalidades de centros poblados no son un nivel de gobierno, máxime si no tienen autonomía política, económica o administrativa.

En todo caso, parece que ha existido un problema de técnica legislativa constitucional que complica la situación constitucional y legal de las municipalidades de centros poblados, dejándolos en una zona nebulosa e incierta. Como hemos referido en los antecedentes, este es un problema que no existía con el derogado Art. 191 de la Constitución de 1993 que sí señalaba claramente que las municipalidades de centros poblados eran un nivel de gobierno y contaban con autonomía política, económica y administrativa.

Atendiendo la supremacía que tiene la Constitución Política respecto al resto del ordenamiento jurídico, consagrada por el Art. 51 de la Constitución,³ las referidas conclusiones derivadas del marco constitucional respecto a las municipalidades de centros poblados constituyen los lineamientos a partir de los cuales debe orientarse el marco legal respecto a dichas municipalidades.

El marco legal vigente: dependencia de las municipalidades de centros poblados respecto de las municipalidades provinciales

En coherencia con el marco constitucional vigente, de conformidad con el Art. 128 de la Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades de centros poblados son creadas por la municipalidad provincial dentro de cuyo territorio se encuentran. Según dicha norma la municipalidad provincial determina la delimitación territorial, el régimen de organización interior, las funciones que se le deleguen, los recursos que se le asignen, y las atribuciones administrativas y económico-tributarias de las municipalidades de centros poblados. De acuerdo a dicha regulación resulta evidente que las municipalidades de centros poblados dependen política, económica y administrativamente de la municipalidad provincial que las crea; por tanto, no tienen ningún tipo de autonomía.

De otro lado, según el Art. 130 de la Ley Orgánica de Municipalidades, los concejos municipales de los centros poblados están integrados por un alcalde y cinco regidores, los mismos que son elegidos por un período de cuatro años, contados a partir de su creación. Conforme al Art. 131 de dicha ley, estas autoridades, son proclamadas por el alcalde provincial, ratificando el resultado de las elecciones convocadas para tal fin. Asimismo, según el Art. 132 de la misma ley, el procedimiento para la elección de las autoridades de centros poblados se regula por la ley de la materia.

Elecciones universales a nivel de las municipalidades de centros poblados

³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 51o.- La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.

Como hemos referido el Proyecto de Ley objeto de nuestro comentario, en esencia, consagra las elecciones universales y directas como método para la elección de las autoridades de las municipalidades de los centros poblados. Sin embargo existen algunas acotaciones que deben realizarse al respecto.

Desde el punto de vista constitucional y legal, consideramos que para que se instaure la elección por sufragio universal y directo en las municipalidades de centros poblados, tendríamos que estar en un escenario constitucional distinto: es decir, las municipalidades de centros poblados tendrían que ser consideradas, sin ambages, como un nivel de gobierno y, además, ser autónomas. En este nuevo escenario ni siquiera tendría sentido la regulación contenida en el citado Art. 131 de la Ley Orgánica de Municipalidades en el sentido que las autoridades de las municipalidades de centros poblados sean proclamadas por el alcalde provincial, dado que ya no tendrían dependencia respecto de la autoridad municipal provincial.

Dado que, conforme al actual marco constitucional, las municipalidades de centros poblados no son claramente un nivel de gobierno y no tienen autonomía, son una instancia cuyo poder no deriva de la voluntad popular sino de la voluntad de una autoridad municipal provincial. Coherentemente con esta calidad no serían necesarias elecciones universales y directas para elegir a las autoridades de las municipalidades de centros poblados.

Dicho de otro modo, en los regímenes democráticos las elecciones universales son la fuente del poder de los diversos niveles de gobierno y es en virtud de esta modalidad de elección que los niveles de gobierno cuentan con autonomía política, económica y administrativa. De ahí que si se trata de elegir a autoridades cuyo poder es delegado y no tienen autonomía, no resulta necesario ni lógico celebrar elecciones universales y directas.

En este sentido debemos precisar cual es la función de las elecciones. Como dice Rodrigo Borja: "Bajo la hipótesis de que en una sociedad políticamente organizada alguien tiene que mandar, se suscita de inmediato la cuestión de quién debe hacerlo legítimamente. No puede una sociedad pasarse sin mando, pero al mismo tiempo no debe ejercerlo sino quien tenga derecho para ello (...) Como consecuencia de esto surge la necesidad de crear un método adecuado para identificar y recoger esa voluntad, que se manifiesta respecto a quién debe desempeñar las funciones de mando social. Tal método es el electoral, que consiste en la designación de los gobernantes por los gobernados, mediante la consignación de votos que expresen sus preferencias volitivas. (...) La función electoral es la forma más generalizada del sufragio. Consiste en la designación por los ciudadanos de las personas que deben asumir el manejo de los órganos electivos del Estado."⁴

En resumen, regular la elección de las autoridades de las municipalidades de centros poblados mediante el método de las elecciones universales y directas requeriría de un marco constitucional y legal distinto al vigente.

⁴ Rodrigo Borja, Voz "Elecciones", *Enciclopedia de la política*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1998.

LA AGENDA PENDIENTE

De lo expuesto hasta este punto, es pertinente realizar un resumen sobre los asuntos pendientes necesarios para implementar elecciones universales y directas para la elección de las autoridades de los centros poblados:

1. Sería necesario definir con claridad el carácter de nivel de gobierno de las municipalidades de centros poblados, mediante una reforma constitucional que supere la ambivalencia que existe en el actual ordenamiento.
2. En el mismo sentido, sería necesario conceder autonomía política, económica y administrativa a dichas municipalidades, mediante una reforma constitucional y legal.
3. Dado el nuevo marco constitucional y legal y consagradas las elecciones universales y directas como método para elegir a las autoridades de las municipalidades de centros poblados, debería modificarse el Art. 131 de la Ley Orgánica de Municipalidades en el extremo que refiere que dichas autoridades son proclamadas por el alcalde provincial, ratificando el resultado de las elecciones convocadas para tal fin.
4. Antes de hacerse efectivas las elecciones universales y directas en el nivel de las municipalidades de centros poblados, sería necesario solucionar el problema de la inadecuación del padrón electoral a dichas elecciones. En todo caso, de llegar a aprobarse el proyecto de ley, debería tenerse en cuenta que la implementación efectiva de estas elecciones deberá ser un proceso gradual.
5. De aprobarse la elección universal y directa de las autoridades de las municipalidades de centros poblados, lo mejor sería incorporarlos dentro de los procesos electorales de calendario fijo, que deben contener, al igual que todos los procesos, una única fecha determinada y una razonable periodicidad. En este sentido, consideramos que debería reformarse el Art. 130 de la Ley Orgánica de Municipalidades, en el extremo que establece que los concejos municipales de los centros poblados son elegidos por un período de cuatro años, contados a partir de su creación. En un nuevo escenario, lo ideal sería que las elecciones de las municipalidades de centros poblados se realice conjuntamente con las de las municipalidades provinciales y distritales.
6. De otro lado, consideramos que debería determinarse con precisión las funciones y competencias de los organismos electorales, delimitando las funciones administrativas de organización y conducción del proceso electoral, de la función de la impartición de justicia, lo que no ocurre en el Proyecto, cuyo Art. 3 señala que únicamente la fiscalización y control del proceso, así como la proclamación de autoridades, le corresponde al Jurado Nacional de Elecciones. En este sentido, creemos que debería precisarse como función principal del Jurado Nacional de Elecciones la de impartir justicia electoral.

7. En el mismo sentido señalado, si se propone otorgar funciones reguladoras a los organismos electorales, éstas deben realizarse en estricta concordancia con sus atribuciones, es decir, la Oficina Nacional de Procesos Electorales debe tener a su cargo la regulación de la planificación, organización y ejecución del proceso electoral y el Jurado Nacional de Elecciones la regulación de todo lo relativo a la impartición de justicia en materia electoral.

Sobre la modificación del número de votos para aprobar la revocatoria

Respecto a los mecanismos legales para modificar el número de votos requeridos para revocar a las autoridades, se ha planteado la siguiente pregunta: ¿Es necesaria una modificación a la ley, vía congreso, o basta con una norma de menor jerarquía como una interpretación del JNE?

Consideramos al respecto que lo que se necesita es modificar el Art. 23 de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N° 26300), norma que establece que la revocatoria se produce con la aprobación de la mitad más uno de los electores.

Conforme ha sido interpretado por el JNE al expedir el Resultado Oficial de la Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales, realizada el 25 de noviembre del año 2001" (publicado como separa especial del Diario Oficial El Peruano, el 13 de diciembre de 1002), el término elector hace referencia a los ciudadanos que integran el electorado, es decir, aquellos que están inscritos en el padrón electoral. Por tanto, debe interpretarse que la revocatoria de autoridades se produce "cuando más de la mitad más uno de los electores registrado en el padrón electoral" de una circunscripción determinada aprueba la iniciativa de revocatoria el día de la consulta.

Es decir, la interpretación que ha dado el JNE del Art. 23 de la Ley N° 26300 es correcta; por tanto, consideramos que dicho organismo electoral no podría realizar una interpretación distinta a la que ha realizado. Siendo así, lo que se requiere es modificar la ley.

Ahora, consideramos la modificación de la ley debería ir en el sentido de considerar que la revocatoria de autoridades se produce cuando más de la mitad más uno de los VOTANTES la aprueba. En este caso, se entiende por votantes a aquellos ciudadanos que efectivamente acuden a emitir su voto en el acto de la consulta popular de revocatoria.

Otras cuestiones a tener en cuenta

Uno de los mecanismos que debería considerarse para facilitar el ejercicio de los derechos de participación y control ciudadanos, es tomar las medidas para que los ciudadanos puedan adquirir los planillones para la recolección de firmas sin tener que apersonarse a la capital de la República, sino, únicamente a la capital del departamento. Asimismo, consideramos que deberían simplificarse los procedimientos que ocurren en el trámite para la presentación de solicitudes de revocatoria, concentrando las funciones administrativas en la ONPE. Concretamente, actualmente participan en dicho trámite los

tres organismos electorales. Entre éstos, el RENIEC se encarga únicamente de la verificación de firmas, función que ha sido asignada a la ONPE para el caso de la inscripción de los partidos políticos.