

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLITICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



EL GRADO DE AUTONOMÍA DEL QUE GOZAN LAS
MUNICIPALIDADES EN EL PERÚ.

TESIS
PRESENTADA POR:

RONY JALA QUISPE

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:
ABOGADO

PUNO – PERÚ
2018

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

EL GRADO DE AUTONOMÍA DEL QUE GOZAN LAS MUNICIPALIDADES EN EL
PERÚ.

TESIS PRESENTADA POR:

Rony JALA QUISPE

PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL DE:

ABOGADO

APROBADO POR EL JURADO REVISOR CONFORMADO POR:



PRESIDENTE:

M.Sc. Nilton Cesar MAYTA JARA

PRIMER MIEMBRO:

Abog. Francisco TIPULA MAMANI

SEGUNDO MIEMBRO:

M. Sc. Jhoni Shang CASTILLA COLQUEHUANCA

DIRECTOR / ASESOR:

M. Sc. Walter CATAORA MAMANI

ÁREA : Ciencias Sociales
LÍNEA : Derecho
SUB LÍNEA : Derecho Administrativo
TEMA : La Administración Local

FECHA DE SUSTENTACIÓN: 21/05/2018

DEDICATORIA:

A Dios: Por darme la oportunidad de vivir en estos tiempos, por estar conmigo en cada paso que doy y fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y guiar mi camino.

A mi padre Timoteo y a mi madre María: Por su gran esfuerzo para brindarme ésta profesión de abogado y por haberme educado con buenos valores.

A la compañera de mi vida Eva y la criatura que crece en ella: Porque siempre viven en mi corazón dándome fuerza y valor para cumplir con mis metas.

A mi hermano Edgar y Jovel y mi hermana Ida Luz: por brindarme su apoyo moral hacia el logro de mis objetivos y metas.

AGRADECIMIENTOS

Mi más profundo y sincero agradecimiento a:

Mi padre Timoteo JALA PARICANAZA y mi madre María QUISPE CHAMBI: Por haber hecho todo el esfuerzo necesario, para educarme y ver en mí una guía para la familia.

A mis docentes de la facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional del Altiplano Puno, por brindarme su enseñanza y aporte.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE FIGURAS	8
ÍNDICE DE TABLAS	9
ÍNDICE DE ACRÓNIMOS.....	10
RESUMEN.....	10
ABSTRACT	11
CAPÍTULO I.....	12
INTRODUCCIÓN.....	12
1.1. Planteamiento del problema.....	12
1.2. Antecedentes de la investigación	15
1.3. Formulación del problema.....	17
1.4. Objetivos De La Investigación	18
CAPÍTULO II.....	19
REVISIÓN DE LITERATURA	19
2.1. Marco teórico	19
2.1.1. El estado.....	19
2.1.2. MUNICIPIO – MUNICIPALIDAD Y GOBIERNO LOCAL.....	26
2.1.2.1. Definición y diferencias	26
2.1.3. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL	27
2.1.3.1. Definición	27
2.1.3.2. Grados de autonomía municipal.....	30
2.1.3.3. Dimensiones de autonomía municipal en el Perú.....	32

2.1.3.4. Interpretación pragmática de la autonomía municipal.....	33
2.1.4. Límites de la autonomía municipal.....	34
2.2. Hipótesis de la investigación.....	35
MATERIALES Y MÉTODOS.....	37
3.1. Diseño metodológico e instrumentos.....	37
CAPÍTULO IV.....	40
RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	40
4.1. Resultados de la investigación.....	40
4.1.1. Determinar la teoría de la autonomía municipal que ha adoptado el Perú.	40
4.1.2. Identificar los límites de la autonomía municipal en el Perú.....	46
4.1.3. Establecer la postura del Tribunal Constitucional sobre el concepto de Autonomía Municipal.	51
V. CONCLUSIONES.....	55
VI. RECOMENDACIONES.....	56
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA.....	57
ANEXOS.....	60
ANEXO A.....	60
ANEXO B.....	61
ANEXO C.....	63
ANEXO D.....	64
ANEXO F.....	66
ANEXO G.....	67
ANEXO H.....	68



ANEXO I..... 69

ÍNDICE DE FIGURAS

Por la naturaleza de la investigación no se tiene índice de figuras.

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Dimensiones de la autonomía municipal.....	32
<i>Tabla 2.</i> Teorías de la Autonomía Municipal.....	45
Tabla 3. Teoría adoptada por la legislación peruana	46
Tabla 4. Límites De La Autonomía Municipal.....	51

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

CPP	Constitución Política de Perú
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
TC	Tribunal Constitucional
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
CGR	Contraloría General de la República
MP	Municipalidades Provinciales
MD	Municipalidades Distritales
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
MOF	Manual de Organización y Funciones
RIC	Reglamento Interno del Concejo
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PAP	Presupuesto Analítico de Personal
CAP	Cuadro de Asignación Personal
PAC	Plan Anual de Contrataciones

RESUMEN

La presente investigación es de enfoque metodológico dogmático jurídico de análisis normativo que tiene como objetivo identificar el grado de autonomía con la que gozan las municipalidades en el Perú. Para ello se ha utilizado fichas de observación documental. De los cuales entre los resultados tenemos que el ordenamiento jurídico del estado peruano sobre la autonomía municipal en la legislación municipal adopta el grado de autonomía municipal limitado y restringido abrazando la teoría Francesa de la descentralización. Los principales límites de la autonomía municipal en el Perú están constituidos por el principio de unidad estatal, la Constitución Política, las leyes generales emitidas por el poder legislativo - ejecutivo y los Derechos Humanos. Siendo la postura del Tribunal constitucional sobre la autonomía municipal, estableciendo que es la 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". La metodología de investigación utilizada en la presente investigación es la metodología dogmática jurídica, siendo su finalidad la interpretación correcta del grado de autonomía municipal, aplicándose la investigación en los alcances señalados en la Constitución Política del Perú, Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, y el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Palabras Clave: Autonomía, municipalidad, municipal, limites.

ABSTRACT

The present investigation is of dogmatic legal methodological approach of normative analysis that has as objective to identify the degree of autonomy with which the municipalities in Peru enjoy. To this end, documentary observation cards have been used. Of which among the results we have that the legal order of the Peruvian state on municipal autonomy in municipal legislation adopts the degree of limited and restricted municipal autonomy embracing the French theory of decentralization. The main limits of municipal autonomy in Peru are constituted by the principle of state unity, the Political Constitution, the general laws issued by the legislative and executive power and Human Rights. Being the position of the Constitutional Court on municipal autonomy, establishing that it is the capacity of self-government to function with freedom and discretion, but without ceasing to belong to a general structure of which at all times a part is formed, and which is represented not only by the State but by the legal system that governs it. The research methodology used in the present investigation is the legal dogmatic methodology, its purpose being the correct interpretation of the degree of municipal autonomy, applying research in the scope indicated in the Political Constitution of Peru, Law No. 27972 - Organic Law of Municipalities, and the pronouncement of the Constitutional Court.

Keywords: Autonomy, municipality, municipal, limits.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1.1. Planteamiento del problema

Conforme el artículo 194 de la Constitución Política y el artículo II de Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) - Ley N° 27972, las Municipalidades Provinciales y Distritales son órganos de gobierno local que gozan de Autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; es decir, conforme a las competencias y funciones asignadas por la propia Ley Orgánica de Municipalidades y otras normas, el propósito de las municipalidades es administrar o prestar servicios públicos para atender necesidades de su población dentro de su jurisdicción. Teniendo en cuenta que los alcaldes, regidores, funcionarios y servidores de las municipalidades, en el ejercicio de sus funciones, hacen un uso inadecuado, y muchas veces, una interpretación y aplicación errónea de la autonomía municipal en sus dimensiones política, económica y administrativa, debido a la débil concepción (interpretación, comprensión y desconocimiento) que tienen los operadores de la administración municipal sobre el tipo, grado o categoría de la autonomía que gozan las municipalidades y el contenido implícito que este conlleva (contenido, alcances, limitaciones o restricciones), esto implica que en muchos casos se afecta o cometan errores, faltas y abusos en contra de los derechos de los ciudadanos con el pretexto de la autonomía que les confiere la Constitución y las leyes.

De lo expresado anteriormente se desprende la importancia de identificar los límites, grado o categoría de autonomía que gozan las municipalidades y el contenido que conlleva. Para ello, a través de la presente investigación se ha

efectuado un análisis doctrinario e interpretativo, sobre el contenido, alcances o limitaciones de la Autonomía Municipal, que tiene como base la teoría de la autonomía municipal que adopta el estado peruano, pronunciamientos del Tribunal Constitucional y el marco normativo esencial que regula la autonomía municipal en nuestro País. En esa medida, los alcances y límites de la autonomía municipal se deben establecer mediante la interpretación conjunta de las normas constitucionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y otras legislaciones que vinculan a las municipalidades, así como a los otros órganos del estado y los niveles de gobierno. En tal sentido resultan especialmente relevante el análisis de las normas legales, generalmente leyes orgánicas, que integran el bloque de constitucionalidad en materia de descentralización, esto es, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (defensoría del Pueblo, 2008). Todo ello para fortalecer la concepción y el adecuado ejercicio de la autonomía en sus diferentes dimensiones por parte de los operadores de la administración municipal en nuestro país.

Por ello la presente investigación pretende identificar el grado de autonomía con la que gozan las municipalidades en el Perú, para lograr ello se ha realizado un análisis de las teorías de la autonomía municipal, los límites de la autonomía municipal y la postura que el Tribunal Constitucional adopta sobre el concepto de Autonomía Municipal.

Las municipalidades son los órganos de gobierno local llamados a promover el desarrollo en su localidad y prestar servicios básicos a las personas que habitan en sus circunscripciones geográficas. En esa medida, la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades han encomendado funciones que se

orientan a la consecución de esos fines, como regular y preservar el espacio físico de sus circunscripciones, prestar servicios a la población de su jurisdicción, así como las funciones compartidas con el gobierno central, en materia de salud, educación seguridad ciudadana, medio ambiente, transporte público, así mismo tiene la función de promover el desarrollo de la micro y la pequeña empresa en las referidas circunscripciones y demás funciones orientadas a la búsqueda del desarrollo local. Conforme lo advertía la ex defensora del pueblo Dra. Beatriz Merino

En ese contexto, y con la finalidad de que las municipalidades puedan cumplir de manera adecuada dichas funciones asignadas, la Constitución les ha reconocido autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, brindando de tal manera sus actos de gobierno. Sin embargo, la interpretación y el ejercicio de dicha autonomía no debe ser ajeno a lo que establece la Constitución en cuanto dispone cómo debe ser el gobierno del estado y los límites que conlleva el ejercicio de la autonomía municipal.

Sin embargo los operadores de la administración pública (funcionarios y servidores públicos) realizan sus labores sin la interpretación adecuada de la autonomía municipal; por lo que a través de la presente investigación se establecerá el grado de autonomía municipal con la que cuentan las municipalidades en el estado peruano, en base a la revisión del conceptos, teorías, alcances y las implicancias de la autonomía municipal, esta investigación busca advertir sobre si existe o no límites en la administración local con relación al marco legal general que norma su actuación respecto a la aplicación de la autonomía municipal, pero también busca que se realice un adecuado uso de la

concepción implícita en las legislación sobre la autonomía municipal. Asimismo, se establecerá la teoría de la autonomía municipal que adopta el estado peruano, así como los límites de la autonomía municipal y la postura que adopta el tribunal constitucional, a fin de contar una postura uniforme y global respecto a la interpretación y aplicación de la autonomía municipal por parte de los operadores de la administración pública.

1.2. Antecedentes de la investigación

Las investigaciones realizadas en el ámbito nacional e internacional sobre la “autonomía municipal”, están referidas en su gran mayoría a aspectos teóricos y conceptuales generales; sin embargo, la gran mayoría de estas no han determinado con claridad las limitaciones o alcances y el grado de autonomía con la que gozan las municipalidades.

A continuación, desarrollamos algunas investigaciones en el ámbito nacional:

Salazar, (2015); en su estudio “Limitaciones de las autonomías de los gobiernos regionales y municipales”; analiza las limitaciones que deben tener en cuenta las Gobiernos Regionales y Municipalidades al momento de interpretar el contenido de las autonomías (política, económica y administrativa) otorgadas por la Constitución Política y la Ley Orgánica de Municipalidades. Concluyendo que estas se interpretan y aplican de diferente manera, haciendo uso y abuso de estas, lo que da a entender que las oficinas de asesoría jurídica y asesoría técnica no cumplen sus funciones adecuadamente o es que los titulares hacen caso omiso a dicho asesoramiento, perjudicando de esta manera al administrado y finalmente a la población en general.

Palomino, (2002) en su estudio “la autonomía municipal en la constitución peruana de 1993”; desarrolla diversos aspectos de la autonomía municipal consagrada en la Constitución Peruana de 1993. Sus principales conclusiones radican en que las controversias que se originan entre la autonomía municipal con otras normas emitidas nacen por el interés político y ejecutivo del Legislativo (por la demoníaca fuerza que posee) para asfixiar a los Municipios provocando con su conducta actos inconstitucionales; y, por otro lado, la amenaza más grave a la autonomía municipal es la fuerza centralizadora que obliga a trasladar las decisiones a órganos centralizados.

Defensoría del Pueblo, (2008) en su Informe Defensorial N° 133 ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? desarrolla de manera extendida los límites y alcances de la autonomía municipal. Dentro de sus conclusiones señala que la autonomía municipal no tiene contenido absoluto; no se la puede entender como soberanía, que es un componente esencial del Estado en conjunto y no de sus órganos territoriales, como lo establece el artículo 43° de la Constitución.

En el ámbito internacional, tenemos las siguientes investigaciones:

OJEDA, (2007) en su investigación sobre “la autonomía municipal en el Ecuador: concepto y su evolución histórica. Análisis desde el punto de vista Constitucional y Legal” delimita el verdadero sentido y alcance de la autonomía municipal en el Ecuador; en la que concluye que la autonomía municipal no significa soberanía, mucho menos independencia, es el ámbito dentro del cual los gobiernos locales pueden desarrollar libremente sus potestades, atribuciones, funciones y

competencias, desde luego con sujeción estricta a los mandatos constitucionales y legales.

Vaintrub, (2012); analiza principalmente las características y naturaleza jurídica de la autonomía municipal y frente la controversia con la figura de la autarquía. Concluyendo que los Municipios desde antaño fueron reconocidos como entidades autárquicas, sin embargo, esta concepción fue variando con el tiempo hasta arribar, en nuestros días, a su conceptualización como entes autónomos.

Rivers F., Sylvia M., (2007) en su estudio sobre “los límites de la Autonomía Municipal” pretende aclarar cuáles son los límites dentro de los que pueden actuar los Municipios en la República de Guatemala como entidades autónomas. Concluyendo que los municipios se encuentran limitado en su actuación principalmente a la Constitución que es la que fija las políticas generales que debe regir para toda institución descentralizada y autónoma; ya que esta clase de entidades no se sustraen del ordenamiento jurídico nacional que les resulte aplicable.

1.3. Formulación del problema

Así, ante lo anteriormente expuesto, la pregunta general que guía esta investigación es:

PREGUNTA GENERAL

¿Cuál es el grado de autonomía del que gozan las municipalidades en el Perú?

PREGUNTAS ESPECÍFICAS

- ¿Cuál es la teoría de la autonomía municipal que ha adoptado el Perú?
- ¿Cuál son límites de la autonomía municipal en el Perú?
- ¿Cuál es la postura del Tribunal Constitucional sobre el concepto de Autonomía Municipal?

1.4. Objetivos De La Investigación

La investigación pretende lograr lo siguiente:

OBJETIVO GENERAL

Identificar el grado de autonomía del que gozan las municipalidades en el Perú.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Determinar la teoría de la autonomía municipal que ha adoptado el Perú.
- Identificar los límites de la autonomía municipal en el Perú.
- Establecer la postura del Tribunal Constitucional sobre el concepto de Autonomía Municipal.

CAPÍTULO II

REVISIÓN DE LITERATURA

2.1. Marco teórico

Para comprender mejor el tema que nos ocupa y para que nos ayude a alcanzar nuestros objetivos de investigación desarrollamos como bases teóricas lo siguiente:

2.1.1. El estado

Sobre la definición y existencia del Estado existen diversas posiciones, una de ellas es la de Jellinek, (2016) quien la define como “una corporación formada por un pueblo que está dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”. Recordemos, además, que el Estado moderno tiene tres elementos básicos: territorio, población y poder; en ese contexto es que Sánchez (1979) postula que;“el estado es una comunidad organizada en un determinado territorio que está servido por un grupo de funcionarios, garantizado y definido por un poder jurídico, autónomo y centralizado que busca la realización del bien común dentro del ámbito de esa comunidad”.

Por su parte, (Fernandez V. R. ; García Puente, 2013); plantea una definición más actual al concebirla como “la nación políticamente organizada que ejerce su poder en un determinado ámbito territorial”, concepto que incluye o abarca tanto a la administración central del Estado como a la descentralizada y los servicios públicos, entendiéndose por tales a las entidades del que el Estado se vale para cumplir su política de satisfacer las necesidades públicas. No cabe duda que, dentro de esta amplia gama de acepciones del Estado, en nuestro país las municipalidades forman parte de la organización del Estado y se han constituido

para brindar un servicio público que funciona como un órgano descentralizado del mismo, y además de eso, constituye también la cara visible más próxima del Estado para los ciudadanos.

2.1.1.1. Formas de Organización del Estado

García, (2003); sostiene que la, forma de Estado es “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. En la actualidad se consideran dos formas de Estado: el Estado unitario y el Estado federal.”

2.1.1.2. Centralización y descentralización

La centralización para Escola 1990, (citado en Rivers, 2007), es un “sistema de organización administrativa en que las cuestiones de importancia referente a la actividad y relaciones de la administración pública son resueltos (poder de decisión) por órganos centrales y superiores de ésta, mientras que, la descentralización es el sistema por el cual, las facultades de decisión corresponden y son atribuidas a otros órganos administrativos, que no forman parte ni integran la administración central, y que gozan de un cierto grado de iniciativa, libertad de acción y poder de resolución”.

Para Vargas, (2011) la noción del proceso de descentralización implica la “transferencia del poder de decisión de las instancias del gobierno central a los gobiernos regionales y locales, es por ello que la descentralización ha sido definida como la delegación del poder del control a los niveles inferiores, conforme a las competencias y funciones asignadas”. Un concepto más resumido de descentralización es la planteada por Palma y Rufián 1989, (citado en Vargas,

2011) quien “la reduce a la sola transferencia de competencias a órganos electos”. En esa misma línea de ideas, “el objetivo que tiene la descentralización es aumentar el poder, la autonomía en las decisiones y el control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en menoscabo del poder de los órganos del gobierno central”(Mattos, 1990; pág. 235).

2.1.1.3. Niveles de gobierno del estado peruano

Siguiendo a (Rojas, 2008) y la Constitución Política del Perú de 1993, establece que el Estado peruano es unitario, representativo y descentralizado en tres niveles de gobierno: el Nacional, Regional y Local y se organiza según el principio de la separación de poderes (Legislativo, Judicial y Ejecutivo). De igual manera, según el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA (2008) la división de poderes en el Estado Peruano, responde al principio de división de poderes, y es de dos tipos: horizontal en el que se establecen tres poderes que se controlan entre si (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); y, vertical en donde el poder se redistribuye en tres niveles de gobierno (Central, Regional y Municipal). La indivisibilidad del poder estatal se mantiene a pesar de la distinción entre las actividades estatales y la existencia de varias competencias políticas y administrativas (descentralización, desconcentración) que no alteran la unidad funcional.

2.1.1.4. Teorías de la Autonomía Municipal

En la doctrina nacional e internacional, varios son los autores (Padro, 2016; Palomino, 2014; Salvador, 2007; Godos, 2002) que indican que, aún hoy en día,

el concepto de Autonomía Municipal es ambiguo y complejo, por lo que se hace necesario recurrir en una primera instancia a sus fuentes o raíces históricas para comprender el alcance actual de este concepto; además, concuerdan en que existen cuatro teorías principales que tratan de explicar el origen, la genética o naturaleza de la Autonomía Municipal:

a) la teoría francesa del *pouvoir municipal*. b) la teoría francesa de la descentralización. c) la teoría alemana de la asociación, respecto de las colectividades municipales (*Selbstverwaltung*) y, d) la teoría inglesa del *self government*. Asimismo, Klaus Stern, (1987, citado en Cock & Osorio, 2011) ha desarrollado éstos cuatro enfoques teóricos:

a) Teoría Francesa del *pouvoir municipal*

El *pouvoir municipal* es formulado por Pierre Paul Nicolas Henrion de Pansey (1742-1829) y la autonomía municipal fue consagrado, en el Decreto de Municipalidades de la Asamblea Constituyente Revolucionaria de Francia el 14 de diciembre de 1789 en su artículo 49º, como: “la existencia en el seno de cada municipio de un verdadero poder originario, no delegado, heterogéneo en relación al poder estatal”. Este artículo reconoce el poder municipal como un poder originario que no necesita de la delegación del estado para su existencia. Este origen llevó a que, durante mucho tiempo, a la idea de autonomía se le adjudique un carácter antiestatal, es decir, se concebía como una contraposición a la administración del Estado.

Posteriormente, la idea de libertad local que concebía el *pouvoir municipal* implicó que en la Francia revolucionaria se concibiera a este poder como un riesgo que podría generar la desintegración de la unión nacional. Por esta razón,

en la Constitución de 1791 se recobró la formulación de Anne-Robert Jacques Turgot en el sentido de que el poder municipal es un poder referido a los asuntos particulares de cada municipio, no es una esfera con un poder originario, puesto que, la soberanía la detenta el Estado soberano unitario.

b) Teoría Francesa de la descentralización

Durante la Restauración Borbónica entre 1814-1830, se instauró una estricta centralización política y administrativa, como reacción autoritaria a los excesos de la Revolución. París era el centro de la Nación, desde donde provenía el impulso político de la administración general y local. La descentralización se postuló para lograr un equilibrio (sustentada en una autonomía puramente administrativa) entre la gestión de los intereses locales (asuntos locales), asignados a órganos representativos de los ciudadanos, y los intereses generales, reservados a la Nación.

La idea de los asuntos locales justificaba la descentralización y con ello, la existencia de la administración local. De esta forma, los doctrinarios retomaron la idea del “pouvoir municipal” y la transformaron en “asuntos locales”, reelaboración que atenuaba la concepción de autogobierno antiestatal presente en el “poder municipal”, con el fundamento de que determinados asuntos interesan a la colectividad nacional como conjunto y otros solo a determinadas partes de la nación, por lo cual debían ser administrados por estas fracciones de la nación. En ese contexto, todos los poderes de naturaleza política que pudo tener el municipio en el pasado en el tiempo del “pouvoir municipal” (mantenimiento del orden, administración de justicia, poder de imponer penas, incluso, el derecho de paz y guerra) habían sido asumidos por el Estado, en concreto por el poder central.

Sobre la base de estos hechos Maurice Hauriou (1856-1929) elaboró la doctrina de la descentralización administrativa como: a) principio de organización de la estructura administrativa del Estado, principio que partía del reconocimiento de las corporaciones territoriales secundarias. b) con personalidad jurídica distinta a la del Estado, para llevar a cabo sus propios asuntos locales. c) mediante autoridades locales integradas por elección, y d) sujetas al control de la administración del Estado. En ese sentido, la descentralización era un principio estructural del Estado unitario, de contenido Constitucional, el cual se establecía para contrarrestar la excesiva centralización propia de este tipo de forma territorial estatal.

c) Teoría Alemana de la asociación respecto de las colectividades locales (Selbstverwaltung)

Fue una técnica que permitió de abajo hacia arriba la representación del pueblo y garantizar con ello la participación de la sociedad en el poder político. Su origen radica en la unión de los propietarios territoriales para autoadministrarse, como una reacción a la imposibilidad de participación en el poder en la Alemania monárquica. Pues eran los monarcas quienes designaban a las autoridades locales, así como eran los representantes de sus ámbitos territoriales en la Cámara territorial, del orden Confederal.

La expresión normativa de la participación y representación de los habitantes en un ámbito local tuvo una materialización práctica en las ordenanzas de las ciudades de Prusia en 1808, formuladas por el barón Heinrich Friedrich Karl von Stein (1757-1831; en estas se preveía la administración de los asuntos propios de la comunidad vecinal por los ciudadanos elegidos por esa comunidad. Estos

elementos constituían la realización de la concepción de Karl von Stein de la autonomía, como el mecanismo por el cual los vecinos de la ciudad dejaban de ser súbditos, participaban en la vida del Estado y se integraban de este modo en la vida estatal. Posteriormente, la libertad de organización, sobre la base del derecho de asociación, permitió la institucionalización de los entes locales como administradores de determinados asuntos comunes en cuyo seno participaban los propios interesados, de forma que, diversas asociaciones con capacidad jurídica realizan tareas estatales.

d) La teoría inglesa del local Selfgovernment

Durante el siglo XIX, Joshua Toulmin Smith (1816-1869) señaló, siguiendo la corriente del derecho natural, el carácter originario de las entidades locales como organizaciones independientes del Estado. Su origen predecía la formación estatal, de ahí que las autoridades locales fueran elegidas por los ciudadanos que vivían en sus ámbitos territoriales. Esta formulación se enmarca en la época tras la Revolución (Toma de La Bastilla en 1789) hasta 1834, cuando las entidades locales eran las únicas autoridades ejecutivas, y por ello el antiguo selfgovernment consistía “en la facultad de los entes locales de administrarse por medio de los propios representantes, independientemente de la administración central y con sujeción a leyes del país, de cuya violación conocen los tribunales judiciales”.

La formulación Toulmin fue recogida por John Stuart Mill, quien elaboró una teoría sobre las relaciones institucionales entre el centro y las instituciones locales de gobierno, para establecer al Self government como uno de los principios de esa relación. De este modo, la idea del self government, tras la expedición de la

Ley de pobres y sanidad de 1834, se basa en la representación y responsabilidad de las autoridades locales ante los electores y en el reconocimiento de una autonomía local para llevar a cabo las funciones locales, subordinada al parlamento y a los controles del gobierno central definidos por ley; es decir, el gobierno local es entonces una instancia intermedia entre el Estado y la sociedad, cuyas autoridades pueden ser elegidas por los ciudadanos y cuentan con autogobierno selfgovernment para llevar a cabo tareas públicas dentro de los límites señalados por las Leyes.

2.1.2. MUNICIPIO – MUNICIPALIDAD Y GOBIERNO LOCAL

Para el mejor entendimiento de la finalidad de esta investigación, es necesario precisar el significado de los términos Municipio, Municipalidad y Gobierno Local.

2.1.2.1. Definición y diferencias

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al municipio como el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional regido, en su interés vecinal, por un ayuntamiento. Lo que aplicado a nuestro contexto equivaldría a decir que son los habitantes de una municipalidad. Mientras que para Salazar (2015) municipalidad es la instancia descentralizada correspondiente a los niveles de gobierno local, que emanan de la voluntad popular. En ese sentido son instituciones que gozan de personería jurídica de derecho público con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Mendocilla & Romero (2015) expresan que en la actualidad se viene utilizando los términos Municipio, Municipalidad y Gobierno Local como si fueran sinónimos, sin embargo, esto es incorrecto, ya que cada término tiene un significado distinto, a saber: Municipio: de manera general es la entidad real y social que integra tres elementos inseparables que son la población, el territorio y la capacidad de autogobierno. Municipalidad: es la institución, persona jurídica que en representación del Municipio cumple la función de gobierno y administración para promover la satisfacción de las necesidades básicas de los vecinos, sus necesidades básicas y desarrollo de su jurisdicción. Gobierno Local: es la autoridad o instancia de ejercicio democrático de la función normativa y ejecutiva del Municipio. Es la estructura, distribución y ejercicio del poder del pueblo. Como se observa, los términos Gobierno Local y Municipalidad tienen significados diferentes, sin embargo, la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) usa indistintamente los términos Gobiernos Locales y Municipalidades, por tanto, en forma práctica para los fines de la presente investigación, debemos tenerlos por sinónimos, pese a las diferencias conceptuales existentes. (Santa María & Mallap, 2004).

2.1.3. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

2.1.3.1. Definición

La palabra autonomía, proviene de dos vocablos griegos: autos, que significa propio y nomos, ley; es decir, “autorregulación” (Peralta, 2012). De igual manera, conforme el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la autonomía es definida como la “potestad que dentro de un estado tienen

municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.

En la doctrina internacional y nacional existe relativa concordancia al momento de definir la autonomía municipal. En ese sentido Prado, (2016) conceptualiza a la autonomía como la potestad que ostentan las autoridades locales, reconocida por las leyes nacionales, para gobernar y administrar los asuntos de un municipio bajo responsabilidad propia, en correspondencia a la voluntad de la población que emana de la identidad local. Asimismo, para (Rivers Figueroa, Sylvia María, 2007) es el “derecho y capacidad de las municipalidades para regular y administrar bajo su propia responsabilidad, y en favor de los integrantes de su población, los asuntos y/o servicios públicos de su competencia.” Para ello es necesario que las actuaciones de las municipalidades se ajusten a lo señalado por la Constitución Política y leyes aplicables con la finalidad de que no invadan las competencias de los organismos del Estado, los otros municipios y demás instituciones descentralizadas y autónomas.

Nuestro país se encuentra organizado como un Estado Unitario y conforme a ello el artículo 194 de la Constitución Política, establece la autonomía política, económica y administrativa de las municipalidades. Destacándose en favor de la autonomía la existencia de áreas de competencia propia de las municipalidades, las que no pueden ser invadidas por el gobierno central.

Para Alzamora (1985) la autonomía municipal es el “derecho o prerrogativa de los municipios para darse sus propias normas; es la potestad del gobierno propio, que la Constitución reconoce a favor de los municipios entendidos como personas de derecho público interno para designar a sus órganos de gobierno y realizar las funciones que le son inherentes, sin depender de ninguna otra

persona o entidad”; es decir, en palabras de “es el atributo que tienen los municipios para administrar o gestionar los intereses propios, los asuntos locales que son de su competencia en forma libre, sin injerencias extrañas, con su propia organización, y conlleva la facultad de darse sus normas, tener un ordenamiento legal dentro del ámbito local, tener una competencia o conjunto de asuntos y servicios propios y con autoridades municipales elegidos por voto popular. (Godos; 2002 pág. 86).

De igual forma Salazar, (2015) define a la “autonomía municipal como la capacidad para normar, formular planes de desarrollo, diseñar sus políticas de gestión, tomar decisiones y ejecutar con la participación de la población, en cumplimiento de sus funciones y competencias otorgadas por la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades y que no pueden ser ejercidas por ninguna otra institución”. (pág. 112).

Por otro lado, resulta importante indicar que el Tribunal Constitucional ha ido delimitando el contenido de la autonomía municipal. Por ejemplo, Pulvirenti (2009) hace referencia al expediente N° 0012-1996-I/TC, donde el TC ha precisado el carácter restringido del concepto de autonomía de los órganos creados por la Constitución, estableciendo que: “(...) la autonomía es la 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”.

Asimismo, en el Expediente N° 0010-2003-AI/TC, ha señalado que: “(...) la autonomía municipal supone la capacidad de auto desenvolvimiento en lo administrativo político y económico de las municipalidades, sean éstas

provinciales o distritales... Por ello, la autonomía que la Constitución garantiza a las Municipalidades debe ser ejercida por éstas en función del interés de los vecinos, toda vez que las municipalidades son reconocidas como instituciones representativas de los vecinos de una determinada localidad, y están llamadas a promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentar el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de sus circunscripciones... la autonomía municipal no impide que el legislador nacional pueda regular el propio régimen jurídico de las municipalidades, siempre que se respete su contenido esencial (...)"

2.1.3.2. Grados de autonomía municipal

El grado de autonomía del que gozan los gobiernos locales, probablemente, pueda variar de acuerdo a la organización del Estado en el que se encuentran. En este sentido, se sabe que los países americanos se han estructurado en base a dos esquemas organizativos: el unitario (municipios o provincias) y el federal (estados federales) (Pulvirenti, 2009).

Doctrinariamente, es posible que existan distintos grados de autonomía, es así que Hernández (2004) explica que los municipios tendrán autonomía plena cuando ejerciten el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero; contrariamente, la autonomía será semiplena o relativa cuando sólo falta el orden institucional que significa el dictado de la propia carta orgánica.

Por su parte, Zuccherino, (1991) ha señalado que existen al menos dos grados o categorías de autonomía, a saber:

- a) La autonomía ilimitada o absoluta

Este grado de autonomía comprende cuatro facetas, que son: autonomía institucional, autonomía política, autonomía económico-financiera y autonomía administrativo-funcional. I).- La autonomía institucional: es la que se expresa por la posesión por parte de la institución municipal de la facultad de ejercer el poder constituyente de tercer grado o municipal del cual deriva su derecho a dictarse su propia carta orgánica. II).- La autonomía política: supone el derecho del municipio a organizar, normar y desarrollar su propia vida pública, que comprende también la elección de sus autoridades. III).- La autonomía económico-financiera: implica la facultad del gobierno municipal de obtener su autosuficiencia en el plano de sus recursos y su distribución. IV).- La autonomía administrativo-funcional: significa el poder de la institución municipal de producir sus organigramas organizativos propios y de manejar, por sí y ante sí, sus incumbencias con relación a la materia municipalista.

b) La autonomía limitada o restringida

Es el grado de autonomía de aquellos gobiernos municipales que sólo ejercen tres de las facetas anteriormente analizadas, es decir, la autonomía política, económico-financiera y administrativo-funcional. Existen entonces, gobiernos municipales que carecen de autonomía institucional, es decir, que presentándose como municipios autónomos, no son municipios que pueden ejercer el derecho a dictarse su propia carta orgánica. En este contexto, compartimos lo expresado por Vargas (2011) en el sentido de que la autonomía de los gobiernos locales es siempre relativa y no absoluta, por lo que siempre se encuentra en un constante conflicto con los demás niveles de gobierno; es decir, que las relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno forman un

entramado estructural que sirve de referencia para los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas.

2.1.3.3. Dimensiones de autonomía municipal en el Perú

De acuerdo al artículo 194º de nuestra Constitución Política y el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972 - Ley Organiza de Municipalidades y conforme indica Salazar (2015) la autonomía municipal tiene tres dimensiones: política, económica y administrativa, la definición de los mismos se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 1. Dimensiones de la autonomía municipal

DIMENSIONES	DEFINICIÓN
<i>Autonomía política</i>	Facultad constitucional que tiene los municipios para dictar sus normas con naturaleza de ley, como son las ordenanzas y los acuerdos, de obligatorio cumplimiento en su jurisdicción, de igual forma para formular y ejecutar sus planes de desarrollo regional o local.
<i>Autonomía económica</i>	Facultad constitucional para crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales conforme a ley, administrar sus bienes y rentas, fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto dentro de su jurisdicción, así como enajenar sus bienes.
<i>Autonomía administrativa</i>	Facultad constitucional para aprobar su organización interna y su presupuesto, organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.

Fuente: Adaptado de Salazar, A. (2015). Elaboración: Rony Jala Quispe.

De estas tres autonomías, la política es la más importante, mientras que la económica y la administrativa se consideran como soporte, instrumento y consecuencia de la primera. La Constitución alude a tres elementos propios de toda autonomía política: elección directa de sus autoridades, formas de democracia directa y facultades normativas en materias importantes y propias de su competencia.

2.1.3.4. Interpretación pragmática de la autonomía municipal

Salazar (2015) efectúa una interpretación de manera práctica y didáctica de los tres tipos autonomías, a saber:

a) La autonomía política.- Se expresa o materializa en que los alcaldes son elegidos por el pueblo en sufragio universal y soberano y no dependen de ninguna otra autoridad, asimismo, dichas autoridades pertenecen a diferentes tendencias políticas o grupos independientes; por lo tanto, es la máxima expresión de dicha autonomía.

En el contexto de la autonomía política, la expresión es la facultad normativa y fiscalizadora, considerando que el Concejo Municipal, tienen la facultad de dictar normas de estricto cumplimiento en su respectiva jurisdicción, tales como las ordenanzas, los acuerdos, resoluciones y decretos. Otra manifestación de autonomía política radica en la representatividad que ejerce el alcalde a la provincia o distrito. De igual forma, la aprobación del plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.

- b) La autonomía económica.- Se manifiesta en la facultad de administrar sus bienes y rentas, crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley. Dicha autonomía, también faculta la enajenación de sus bienes, la firma de convenios de apoyo financiero y la aceptación de donaciones.
- c) La autonomía administrativa.- Faculta la aprobación de su organización interna y su presupuesto, organiza, reglamenta y administra los servicios públicos locales de su responsabilidad. En términos generales, desempeña las funciones y competencias otorgadas por la Constitución y las respectivas leyes orgánicas.

2.1.4. Límites de la autonomía municipal

La Defensoría del Pueblo (2008), en su Informe Defensorial N° 133 ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? ha desarrollado algunos límites a la autonomía municipal que continuación se detallan:

- a) La autonomía no equivale a soberanía, sino que hace alusión a un poder limitado, en tanto que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo. La soberanía, por otro lado, es un elemento del Estado en su conjunto y no de los niveles de gobierno que lo conforman. En esa medida, en ningún caso puede oponerse la autonomía (en tanto institución constitucionalmente protegida) a la unidad estatal, sino que es precisamente dentro de esta donde alcanza su verdadero sentido.
- b) La autonomía municipal no implica que los Gobiernos Locales gocen de una irrestricta discrecionalidad en el ejercicio de las competencias y funciones que

la Constitución y las leyes les asignan, toda vez que estas deben ser interpretadas y aplicadas en correspondencia con las demás disposiciones constitucionales, conforme a los principios de unidad de la constitución y concordancia práctica. Estas establecen que las disposiciones constitucionales deben ser interpretadas como parte de un todo, de una unidad, donde todas sus disposiciones deben ser entendidas armónicamente.

c) Los Gobiernos locales no puede utilizar la autonomía como justificación para sustraerse, por ejemplo, al cumplimiento de las normas generales dadas por el Gobierno Nacional en el marco de sus competencias, así como tampoco a las leyes generales dictadas por el Congreso de la República.

d) En igual forma, el ejercicio de las competencias y funciones específicas de las municipalidades se debe desarrollar en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

e) Asimismo, el ejercicio de la autonomía municipal no puede vulnerar ni amenazar derechos constitucionalmente protegidos o reconocidos. En esa línea se inscribe el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades al disponer que los Gobiernos Locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado.

2.2. Hipótesis de la investigación

La hipótesis de la investigación se plantea de la siguiente manera:

a) HIPOTESIS GENERAL

El grado de autonomía del que gozan las municipalidades en el Perú es restringido.

b) HIPOTESIS ESPECÍFICO

- La teoría de la autonomía municipal que ha adoptado el Perú es la teoría Francesa de la Descentralización
- Los principales límites de la autonomía municipal en el Perú están constituidos por el principio de unidad estatal, la Constitución Política, las leyes generales emitidas por el poder legislativo - ejecutivo y los Derechos Humanos.
- La postura del Tribunal constitucional establece sobre la autonomía municipal “(...) la autonomía es la 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”.

CAPÍTULO III

MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. Diseño metodológico e instrumentos

En la presente investigación denominada, “EL GRADO DE AUTONOMÍA DEL QUE GOZAN LAS MUNICIPALIDADES EN EL PERÚ”, es de enfoque metodológico dogmático jurídico y tiene como objetivo identificar el grado de autonomía del que gozan las municipalidades en el Perú, y se estableció los siguientes objetivos específicos: a) Determinar la teoría de la autonomía municipal que ha adoptado el Perú. b) Identificar los límites de la autonomía municipal en el Perú; y, c) Establecer la postura del Tribunal Constitucional sobre el concepto de Autonomía Municipal, teniendo en cuenta que el fin de una investigación dogmático jurídico es ordenar un sector del ordenamiento jurídico y proponer soluciones a problemas concernientes a la producción, interpretación y aplicación de las normas.

A través de la metodología de investigación dogmático jurídico propio de la investigación jurídica se busca realizar una interpretación del sentido de la norma en el presente caso el sentido de la institución de autonomía municipal establecido en la constitución política y la Ley Orgánica de Municipalidades; realizando dicha interpretación a partir de las fichas de observación documental a fin de encontrar el alcance y sentido de la autonomía municipal, teniendo en cuenta que la dogmática jurídica es una disciplina perteneciente al Derecho .

Con el método dogmático jurídico se busca encontrar una proposición uniforme que servirá de base para la aplicación general de la institución de autonomía municipal, debiendo dicha proposición aceptada como firme y cierta

utilizando la abstracción, exento de contradicciones, ambigüedades o vaguedades y siguiendo una serie de operaciones lógicas que otorgan a la dogmática jurídica un carácter eminentemente sistemático, teniendo en consideración que el método dogmático se atiene a los principios doctrinales como medio principal para interpretar el sentido de la norma jurídica. Estudia el contenido normativo de las leyes, de todo un sistema jurídico o de sectores concretos de cada sistema jurídico. Las mismas que se detalla a continuación: i) Argumentación (razonamiento), Ahora bien, toda interpretación se debe realizar mediante el uso de la argumentación. Argumentar no es más que razonar, y ésta es una actividad “que consiste en dar razones a favor o en contra de una determinada tesis que se trata de sostener o de refutar” (Atienza 2004, 15). En el presente caso si existe o no autonomía municipal; ii) recurrir a los conceptos jurídicos, como fuente de conocimiento; iii) deducción y análisis y iv) obtención de nuevos conceptos de la institución de autonomía municipal.

Respecto al primer objetivo se ha utilizado el método de observación, la técnica del cuestionario y se usó como instrumento una ficha de observación aplicándose a los materiales bibliográficos sobre los estudios respecto a las teorías desarrolladas sobre la autonomía municipal, relacionándolo con la Ley Orgánica de Municipalidades.

Respecto al segundo objetivo se ha utilizado el método de observación bibliográfica, la técnica del cuestionario y como instrumento se usó las fichas de observación aplicándose a los estudios sobre los límites de la autonomía municipal, la constitución política del estado.

Para el tercer objetivo se ha utilizado el método de la observación, utilizándose la técnica del cuestionario y se utilizó como instrumento la ficha de

observación, aplicándose a la sentencia de la recaída en los Expedientes N° 0012-1996-I/TC, Expediente N° 0010-2003-AI/TC y Expediente N°0013-2003-AI/TC respectivamente.

3.2. POBLACIÓN Y MUESTRA

Conforme a los objetivos descritos en la presente investigación se ha determinado hacer el estudio para el primer objetivo de cuatro teorías sobre la autonomía municipal desarrollados.

Sobre el segundo objetivo específico se ha utilizado tres estudios relaciones a los límites y restricciones de la autonomía municipal. Finalmente respecto el tercer objetivo específico se bajado a la observación se los establecido por el tribunal constitucional recaído en los Expedientes N° 0012-1996-I/TC, Expediente N° 0010-2003-AI/TC y Expediente N°0013-2003-AI/TC.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Resultados de la investigación

Es este capítulo se presentan los principales resultados de la investigación en los cuales se presenta el grado de la autonomía de las municipalidades en el Perú. Asimismo, se determinó la teoría de la autonomía municipal que el estado peruano adopta respecto al funcionamiento de las municipalidades; del mismo modo se ha establecido las limitaciones de la autonomía municipal y finalmente se ha determinado la postura del tribunal constitucional sobre la autonomía municipal. Veamos:

4.1.1. Determinar la teoría de la autonomía municipal que ha adoptado el Perú.

Para este objetivo se utilizó cuatro instrumentos que consisten en una ficha de observación documental (ficha de observación N° 1, 2, 3 y 4). Para identificar las teorías de la autonomía municipal conforme a la doctrina, a través de dicho instrumento se extrae concepciones de las teorías que se señala a continuación:

1. La teoría francesa del *pouvoir municipal*. -
2. La teoría francesa de la descentralización. -
3. La teoría de la asociación respecto de las colectividades locales. -
4. La teoría inglesa del *Local Selfgovernment*; que se detalla a continuación:

a. Respecto a la Ficha de Observación N° 01 se extrae sobre la teoría francesa del *pouvoir municipal*.

El concepto de poder municipal hunde sus raíces ideológicas en la doctrina fisiocrática, la que “compartió y promovió todo lo que constituyó el ideario revolucionario en materia de igualdad de los individuos, libertad, comprensión pactista del origen del poder, representatividad, etc.”. En materia de ordenación territorial, los fisiócratas propendían por la suplantación del orden feudal, de diversidad impositiva, por la reducción de la renta de la tierra a un solo impuesto territorial. Esta doctrina la recoge Anne-Robert Jacques Turgot [1727-1781], y la reformula en su obra Memoria de las municipalidades (Mémoire sur les municipalités, 1775), al agregar elementos que influyeron decisivamente el derecho municipal moderno. Turgot señaló en su Memoria que la ausencia de organización llevaba a que los pueblos y las ciudades estuvieran desunidos y no defendieran los intereses del gobierno, pues no había “interés común visible y conocido”, se carecía de espíritu público.

b. Respecto a la Ficha de Observación N° 02 se extrae sobre la teoría francesa de la descentralización.

Durante la Restauración Borbónica [1814-1830], se instauró una estricta centralización política y administrativa, como reacción autoritaria a los excesos de la Revolución. París era el centro de la Nación, desde donde provenía el impulso político de la administración general y local. La Administración local era solo una circunscripción estatal, que cumplía las funciones del Estado, dentro de la organización estatal dispuesta jerárquicamente. La descentralización se postuló para lograr un equilibrio entre la gestión de los intereses locales, asignados a órganos representativos de los ciudadanos, y los intereses generales, reservados a la Nación. El

equilibrio se sustentaba en una autonomía puramente administrativa. Las administraciones locales contaban con personalidad jurídica para la gestión de los “asuntos locales”, sobre las cuales el Estado que las englobaba ejercía un control de tutela.

La idea de los asuntos locales justificaba el debate de la descentralización y con ello, la existencia de la Administración local. De este modo, los doctrinarios retomaron la idea del “poder municipal” y la transformaron en “asuntos locales”, reelaboración que suavizaba la concepción de autogobierno antiestatal presente en el “poder municipal”. Sosteniendo que determinados asuntos interesan a la colectividad nacional como conjunto y otros solo a determinadas partes de la nación, por lo cual debían ser administrados por estas fracciones de la nación.

Sobre estos desarrollos en el siglo XIX, Maurice Hauriou [1856-1929] elaboró la doctrina de la descentralización administrativa como: a) principio de organización de la estructura administrativa del Estado. Este principio partía del reconocimiento de las corporaciones territoriales secundarias, b) con personalidad jurídica distinta de la del Estado, para llevar a cabo sus propios asuntos, c) mediante autoridades locales integradas por elección y d) sujetas al control de la Administración del Estado. La descentralización era un principio estructural del Estado unitario, de contenido constitucional, el cual se establecía para contrarrestar la excesiva centralización propia de este tipo de forma territorial estatal.

c. Respecto a la Ficha de Observación N° 03 se extrae sobre la teoría de la asociación respecto de las colectividades locales.

Fue una técnica que permitió de abajo hacia arriba la representación del pueblo y garantizar con ello la participación de la sociedad en el poder político. Su origen radica en la unión de los propietarios territoriales para autoadministrarse, como una reacción a la imposibilidad de participación en el poder en la Alemania monárquica. Pues eran los monarcas quienes designaban a las autoridades locales, así como eran los representantes de sus ámbitos territoriales en la Cámara territorial, del orden Confederal.

La expresión normativa de la participación y representación de los habitantes en un ámbito local tuvo una expresión práctica en las ordenanzas de las ciudades de Prusia (Städteordnung, 19 de noviembre de 1808) formuladas por el barón Heinrich Friedrich Karl von Stein [1757-1831]; en estas se preveía la administración de los asuntos propios de la comunidad vecinal por los ciudadanos elegidos por esa comunidad. La autoridad de la ciudad sería el Magistrat, que ejecutaba las decisiones de los ciudadanos, manifestadas por medio de los delegados de la Asamblea. Estos elementos constituían la realización de la concepción de Karl von Stein de la autonomía, como el mecanismo por el cual los vecinos de la ciudad dejaban de ser súbditos, participaban en la vida del Estado y se integraban de este modo en la vida estatal.

Las ideas de la asociación permiten la institucionalización de los entes locales como administradores de determinados asuntos comunes en cuyo seno participaban los propios interesados. De forma que diversas asociaciones con capacidad jurídica realizan tareas estatales; la autonomía local hacía referencia a “la ejecución autónoma, libre de instrucciones, de asuntos públicos, enumerados o globalmente cedidos o transferidos,

mediante titulares o sujetos de Administración pública de nivel infraestatal”.

Esto es así en el período del liberalismo y del constitucionalismo, el autogobierno por medio de los ciudadanos en el área municipal es entendido como un derecho fundamental de la sociedad libre. El proyecto de la Constitución de 1949²⁸ estableció que la autonomía municipal era un derecho fundamental. Al igual que los individuos tenían derechos inalienables, estos no le podían ser negados a su comunidad.

Con ello se pretendía la liberación de la tutela estatal o “curatela del Estado”; esta libertad iba de la mano de la libertad de organización, sobre la base del derecho de asociación. Poco a poco, la libertad local fue cercenada, pues el

Estado por razones de bien común no podía dejar muchas esferas de gestión independiente.

d. Respecto a la Ficha de Observación N° 04 se extrae sobre la teoría inglesa del Local Selfgovernment.

En el siglo XIX, Joshua Toulmin Smith [1816-1869] señaló, siguiendo la corriente del derecho natural, el carácter originario de las entidades locales como organizaciones independientes del Estado. Su origen predecía la formación estatal, de ahí que las autoridades locales fueran elegidas por los ciudadanos que vivían en sus ámbitos territoriales.³⁰ Esta formulación se enmarca en la época tras la Revolución [Toma de La Bastilla, 14 de julio de 1789] y hasta 1834, cuando las entidades locales eran la únicas autoridades ejecutivas, y por ello el antiguo selfgovernment consistía “en la facultad de los entes locales de administrarse por medio de los propios

representantes, independientemente de la administración central y con sujeción a leyes del país, de cuya violación conocen los tribunales judiciales”.

Conforme a las teorías de autonomía municipal desarrolladas; éstas se resumen en la Tabla N° 2.

Tabla 2. Teorías de la Autonomía Municipal

TEORÍA	La teoría francesa del pouvoir municipal
	Teoría francesa de la descentralización.
	Teoría de la asociación respecto de las colectividades locales.
	Teoría inglesa del local selfgovernment.

Fuente: Velasco Caballero F. (2007) y adaptado por el autor.

Análisis y resultado.- La autonomía como concepto político y de organización estatal encuentra su origen en Francia, hacia el año 1775, en el contexto de un País, en el cual la toma de decisiones políticas y de dirección del estado residía exclusivamente en el arbitrio de quien se encontrara en el momento a la cabeza del gobierno, es decir el Monarca, el cual adquiriría su posición de Gobernante a través de herencia familiar.

Francia se encontraba dividido en Provincias, las cuales estaban bajo la vigilancia de los Nobles, quienes no contaban con poder para decidir sobre el desarrollo de su territorio debido a la imperante centralización de todas las funciones del Estado en cabeza del Monarca, así las cosas, la desigualdad política, económica y social se hacía presente cada día con más fuerza en el territorio, lo que provoco en la población el sentimiento de luchar por sus propios intereses y por la participación en la vida política local, para así poder atender a las necesidades propias de la

Provincia. Sin embargo recién con la teoría francesa de la descentralización, se incorpora la concepción de autonomía con principio de unidad estatal y la participación de la población en el desarrollo del gobierno local. Por lo que se llega al resultado que el estado peruano adopta teoría la francesa de la descentralización.

Tabla 3. Teoría adoptada por la legislación peruana

TEORÍA	DESCRIPCIÓN
TEORÍA FRANCESA DE LA DESCENTRALIZACIÓN	La descentralización era un principio estructural del Estado unitario, de contenido constitucional.

Fuente:Pulvirenti O. (2009) adaptado por el autor.

4.1.2. Identificar los límites de la autonomía municipal en el Perú

Para este objetivo se utilizó dos instrumentos que consisten en una ficha de observación documental (ficha de observación N° 5 y 6). Los principales límites de la autonomía municipal en el Perú están constituidos por el principio de unidad estatal, la Constitución Política, las leyes generales emitidas por el poder legislativo - ejecutivo y los Derechos Humanos.

a. Respecto a la ficha de observación N° 5 se extrae sobre el estado peruano como Estado unitario y descentralizado.

El artículo 43° de la Constitución Política del Perú establece que la República es democrática, social, independiente y soberana. A su vez indica que el Estado es uno e indivisible, definiendo al gobierno como unitario, representativo, descentralizado y organizado según el principio de separación de poderes. Por otra parte, en el artículo 188° se precisa que la

descentralización es una forma de organización democrática y constituye, al mismo tiempo, una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país. En esa línea, el artículo 189º de la Constitución dispone que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local. Así, el nivel regional de gobierno lo constituyen las regiones y los departamentos, en tanto el nivel local se concreta en provincias, distritos y centros poblados. En definitiva, el diseño actual se ajusta a lo que disponen la Constitución y las leyes, con la finalidad de preservar la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

b. Respecto a la ficha de observación N° 6 se extrae sobre el Alcance y contenido de la Autonomía Municipal.

El artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades prescribe que “los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico”.

El reconocimiento constitucional de los municipios como Gobiernos Locales a los que se reconoce autonomía, así como su desarrollo en la Ley Orgánica de Municipalidades, da cuenta de instituciones que tienen origen en la voluntad del constituyente y al ser incorporadas a la Norma Constitucional adquiere carácter jurídico-político. Tales condiciones

permiten descartar teorías sobre la creación natural de los entes locales y la autonomía local en términos de asociación natural que garantiza los asuntos locales de forma distinta y separada de las correspondientes al Estado.

Empero, a pesar de la autonomía que detentan los municipios no tiene carácter natural y constituye una opción de la soberanía popular plasmada en la Constitución, su reconocimiento no responde a la arbitrariedad. Los Gobiernos Locales son una realidad social existente desde el inicio de nuestra vida republicana. Se trata de una forma de organización típica de los asentamientos humanos, generalmente urbanos, mediante la cual se resuelve el deseo y la necesidad del ser humano de integrarse en comunidades concretas. De ahí que se pueda afirmar que el Texto Constitucional realiza un reconocimiento constitutivo de los entes locales. En efecto, constituye un reconocimiento porque su incorporación a la Constitución no es creativa, sino simplemente acoge una realidad preexistente, pero también tiene carácter constitutivo porque sólo por dicha decisión llega a alcanzar la condición de poder público.

Análisis y resultado.- La Constitución Política del Perú señala de forma textual en su artículo 43° 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.

Al respecto, debemos preguntarnos ¿Qué significa que el gobierno del Perú sea descentralizado? La descentralización, o devolution en el sistema anglosajón, es la hermana gemela de la democracia, por lo que podríamos llegar a definirla como

la transferencia de funciones y competencias del órgano central a los gobiernos locales que en el presente caso son las municipalidades provinciales y distritales.

En ese sentido, en un gobierno descentralizado el poder no pertenece en su totalidad al Gobierno Central, ya que no existe monopolio del poder por parte del órgano central, como sí lo hay en el centralismo. Dicho poder transferido conforme a nuestro ordenamiento jurídico en ningún caso es ilimitado más por el contrario se ejerce en estricto respeto de los propios cimientos del Estado que es la unidad estatal, al momento de la emisión de actos administrativos, normas y disposiciones municipales. En tal sentido la autonomía municipal no es ilimitada, es decir que la libertad de los Gobiernos municipales para emitir disposiciones municipales debe ir acorde con la transferencia de competencias que hace el gobierno central, así como observando los límites Constitucionales, el respeto a los derechos humanos, al bloque de constitucionalidad, y a las políticas nacionales. A continuación se detalla dichas limitaciones:

Primera limitación.- La constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico. Al ser calificada como suprema, toda la normatividad existente en nuestro sistema legal debe ser acorde con la ley de leyes.

En ese sentido, consideramos que las disposiciones municipales que emitan las municipalidades no deben ir en contra de la Constitución, en especial énfasis las ordenanzas municipales si ello sucediera dicha norma con rango de ley tendría que ser declarada inconstitucional, mediante un proceso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Recordemos que al dividirse la constitución en una parte dogmática y en otra parte orgánica, las normas emitidas por las municipalidades no podrían ir en

contra de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 2° y 3° de la Constitución, ni contra la organización del Estado que ha elaborado el legislador constituyente.

Segunda limitación. -Las municipalidades en el ejercicio de la autonomía municipal deben respetar los derechos humanos. Ellos se garantizan en la misma Constitución, en el Sistema Regional de Protección a los Derechos Humanos y en diversos tratados internacionales en los cuales el Estado Peruano es parte.

Tercera limitación. -El bloque de constitucionalidades aquel conjunto de disposiciones que deben ser tenidas en cuenta para apreciar los vicios de constitucionalidad de una ley sujeta a su control. En ese sentido, considero que el bloque de constitucionalidad refleja las normas que debemos observar para analizar si la norma en controversia contraviene la Constitución.

En consecuencia, para el tema de la descentralización las normas que constituyen el bloque de constitucionalidad son la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades, además de la propia Constitución. En esa misma línea, el Código Procesal Constitucional en su artículo 79° señala textualmente lo siguiente:

Para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.

Por ende, las disposiciones municipales tampoco podrán contravenir la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades, y normas

especiales de cada sector para determinar sus competencias, ya que de hacerlo las disposiciones es (ordenanzas municipales) serían inconstitucionales.

Cuarta limitación. -Las políticas de estado, el gobierno central tiene lineamientos de política nacional que deben ser cumplidos por los demás niveles de gobierno (Gobiernos Regionales y Gobiernos Municipales). En ese sentido considero que las políticas de los gobiernos locales tendrán que estar en armonía con las regionales y nacionales.

Unos ejemplos de políticas de estado serían: la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, la defensa de nuestra soberanía nacional, la disminución de la pobreza, lucha frontal contra la desnutrición, educación y otras políticas que el estado peruano pueda tener. Al respecto, las municipalidades gozan de autonomía, pero no por ello podrán contravenir las políticas nacionales y regionales.

Tabla 4.Límites De La Autonomía Municipal

LÍMITES DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL PERÚ	La Constitución
	Derechos humanos
	Bloque de constitucionalidad
	Las políticas de estado

Fuente: Merino B. (2008) adapto por el autor.

4.1.3. Establecer la postura del Tribunal Constitucional sobre el concepto de Autonomía Municipal.

Para el tercer objetivo se ha utilizado el método de la observación, utilizando la técnica del cuestionario y se usó como instrumento la ficha de observación

documental (ficha de observación 7, 8 y 9), aplicándose a la sentencia recaída en el Expediente N° 0012-1996-I/TC, Expediente N° 0010-2003-AI/TC y Expediente N°0013-2003-AI/TC.

a. Respecto a la ficha de observación N° 7 se extrae sobre el pronunciamiento del tribunal constitucional sobre la concepción de la autonomía municipal, en el expediente N° 0012-1996-I/TC.

Este Tribunal, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0012-1996-I/TC, ha precisado el carácter restringido del concepto de autonomía de los órganos creados por la Constitución, estableciendo que: "(...) la autonomía es la 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". En ese sentido, debe entenderse que dicha autonomía debe ser ejercida dentro del marco constitucional y legal.

b. Respecto a la ficha de observación N° 8 se extrae sobre el pronunciamiento del tribunal constitucional sobre la concepción de la autonomía municipal, en el Expediente N° 0010-2003-AI/TC.

El Tribunal Constitucional español, en criterio aplicable mutatis mutandis a la presente causa, ha manifestado que la autonomía "(...) hace referencia a un poder limitado. Autonomía no es soberanía, y dado que cada organización dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el

principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido". (STC 4/1981, FJ N.º 8).

En cuanto a la autonomía municipal, este Tribunal, en su STC N.º 0007-2002-AI/TC, de fecha 9 de setiembre de 2003, ha precisado que "El artículo 191º (ahora artículo 194º, en aplicación de la Ley N.º 27680) de la Constitución garantiza el instituto constitucional de la autonomía municipal, en sus ámbitos político, económico y administrativo, en los asuntos de su competencia".

En efecto, dicha garantía permite a los gobiernos locales desenvolverse con plena libertad en dichos ámbitos; es decir, se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias que garanticen su autogobierno.

Sin embargo, no debe confundirse autonomía con autarquía, pues desde el mismo momento en que el ordenamiento constitucional lo establece, su desarrollo debe realizarse respetando a ese ordenamiento jurídico. Ello permite concluir que la autonomía no supone una autarquía funcional, o que alguna de sus competencias pueda desvincularse total o parcialmente del sistema político, o del propio orden jurídico en el que se encuentra comprendido todo gobierno municipal.

Conviene precisar que el término autonomía difiere del de soberanía, que tiene un alcance mayor, y que se constituye como un atributo exclusivo del

Estado. El concepto de autonomía es más bien restringido, puesto que está limitado a ciertos ámbitos competenciales.

c. Respecto a la ficha de observación N° 9 se extrae sobre el pronunciamiento del tribunal constitucional sobre la concepción de la autonomía municipal en el Expediente N°0013-2003-AI/TC.

En síntesis, la garantía institucional de la autonomía municipal no puede contraponerse, en ningún caso, al principio de unidad del Estado, porque si bien este da vida a subordinamientos que no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general, resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales en el Estado.

Análisis y resultado.- De los tres expedientes analizados se establece que el tribunal constitucional ha señalado que las municipalidades gozan de una autonomía restringida y limitada para el ejercicio de sus fines la misma debe ser ejercida dentro del marco constitucional y legal.

V. CONCLUSIONES

De acuerdo a los resultados de la presente investigación y los estudios realizados la naturaleza jurídica de la autonomía municipal, conforme a la metodología dogmática jurídica, teniendo en cuenta el procedimiento de esta metodología de investigación cumplimiento los presupuestos de i) Argumentación (razonamiento); ii) recurrir a los conceptos jurídicos, como fuente de conocimiento; iii) deducción y análisis y iv) obtención de nuevos conceptos de la institución de autonomía municipal. Se puede afirmar que el grado de autonomía con la gozan las municipalidades es restringido y limitado y se exhorta a los legisladores a cerrar esta ambigüedad en la Ley Orgánica de Municipalidades y a los funcionarios y servidores públicos a actuar en estricta observaciones de la constitución, leyes específicas para cada materia sin hacer uso abusivo de la autonomía municipal establecido en la Ley Orgánica de Municipales Ley N° 27972.

Se ha logrado establecer que el estado peruano al abrazar la teoría francesa de la descentralización ha otorgado a las municipalidades la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad.

Asimismo, también se ha podido comprobar que la autonomía municipal otorgada a las municipalidades tiene limitaciones establecidas en la constitución política del estado, ley orgánica de municipalidades y legislaciones especiales para cada sector. Siendo estas: la constitución, derechos humanos, bloque de constitucionalidad y políticas públicas del estado.

También se ha podido conocer el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, la misma que precisa que la autonomía municipal no debe confundirse con autarquía.

VI. RECOMENDACIONES

A los funcionarios y servidores públicos que laboran en las municipalidades, se exhorta para que puedan actuar en estricto observancia de las limitaciones y restricciones de la autonomía municipal, sin hacer uso abusivo de dicha facultad que la constitución y la ley les otorga a las municipalidades para que puedan conducir el desarrollo de sus localidades.

A las instituciones involucradas como la contraloría general de la república para que puedan exhortar a los operadores de la administración municipal a fin de que puedan ejercer la autonomía municipal respetando las restricciones advertidas en la presente investigación.

Existen pocos estudios referidos a la autonomía municipal y en general sobre el derecho municipal, por falta de interés de los estudiantes de pregrado en dicha materia, por lo que se sugiere a que se sigan profundizando este tema con otros estudios complementarios con el objeto de enriquecer más la doctrina sobre la autonomía municipal y su aplicación por los operadores de la administración municipal.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

García, B. D. (2003). *Jurídicas Unam*. Obtenido de ESTADO Y MUNICIPIO EN EL PERÚ:

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr22.pdf>

Hernandez A., *Relaciones del municipio con otros municipios, la provincia y la región*. Rev. Derecho Público, Tomo 2004-2, Ed. Rubinzal - Culzoni, Santa Fe 2004, Pag, 25 y 55

Jellinek, G. (12 de Diciembre de 2016). *Liberty and Knowledge*. Obtenido de <http://www.libertyk.com/blog-articulos/2016/12/12/el-estado-3-georg-jellinek-y-el-concepto-de-estado>

Mattos, C. d. (1990). *La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?" Rev. economía y sociedad* . Santiago de Chile : PP. 165-178.

Mendoza, A. D. (2005). *Derecho y cambio social*

Merino B. (2008) *¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local*.

OJEDA, G. J. (2007 Pag. 13,14, 15). *La autonomía municipal en el ecuador: concepto y su evolución histórica. Analisis desde el punto de vista constitucional y legal*.

Palomino, J. F. (2002). *La autonomía municipal en la constitución peruana de 1993*.

Peralta, D. C. (2012). *La autonomía municipal: su defensa ante la suprema crte de justicia de la nación*.

Prado, S. (2016). *La relación de la autonomía política municipal: su defensa ante la suprema corte de justicia de la naación.*

Pueblo, L. D. (Noviembre de 2008). Obtenido de Defensoría del Pueblo:
http://www.defensoria.gob.pe/categorias_informes/informe-anual/

Pulvirenti O. (2009). *Autonomía municipal en iberoamérica.*

Rivers Figueroa, Sylvia María. (2007). *Ludwing Von Mises.* Obtenido de Guatemala : Universidad Francisco Marroquín:
<http://www.biblioteca.ufm.edu/library/index.php?title=Special:GSMSearchPage&process&autor=RIVERS%20FIGUEROA,%20SYLVIA%20MARIA%20>

Rojas, N. B. (2008). *Políticas Públicas y accionar del estado, en el contexto de la reforma del estado y la descentralización.*

Salazar, A. T. (2015). *Limitaciones de las autonomías de los gobiernos regionales y municipales.* 30.

Soto Bardales M.J. (2013) *El método en la investigación jurídica*

Suelt- Cock V. (2011) *La autonomía local en diversos sistemas de organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano*

Vaintrub, G. (2012). *Vaneduc.* Obtenido de
<http://imgbiblio.vaneduc.edu.ar/fulltext/files/TC111121.pdf>

Vargas, J. H. (2011). *Gobierno Local: Autonomía y Gobernabilidad local Government: Autonomy and Governance.*

Velasco Caballero F. (2007) *Autonomía municipal*

Victor Ramiro Fernandez; María Jimena García Puente. (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Estado y Políticas Públicas* N° 1, 46.

Zuccherino, R. (1991). *Tratado de derecho estadual y municipal, Tomo III, Teoría y práctica del derecho municipal*. Buenos Aires, Depalma Argentina.

ANEXOS

ANEXO A

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO – PUNO

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

FICHA DE OBSERVACION DOCUMENTAL N° 1

- I. Identificación de la unidad de estudio: *Teoría francesa del pouvoir municipal*.
- II. Identificación del observador: *Rony Jala Quispe*
- III. Instrucciones: Registrar la actividad observada conforme a cada ítem, incorporando las concepciones extraídas.
- IV. Ítems de observación:

1.- **LIBRO**, La autonomía Local en diversos sistemas de organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano.

2. **AUTOR**, Vanessa Suelt-Cock

3.- *Teoría francesa del pouvoir municipal*

El concepto de poder municipal hunde sus raíces ideológicas en la doctrina fisiocrática, la que “compartió y promovió todo lo que constituyó el ideario revolucionario en materia de igualdad de los individuos, libertad, comprensión pactista del origen del poder, representatividad, etc.”⁴ En materia de ordenación territorial, los fisiócratas propendían por la suplantación del orden feudal, de diversidad impositiva, por la reducción de la renta de la tierra a un solo impuesto territorial.⁵ Esta doctrina la recoge Anne-Robert Jacques Turgot [1727-1781], y la reformula en su obra Memoria de las municipalidades

(Mémoire sur les municipalités, 1775), al agregar elementos que influyeron decisivamente el derecho municipal moderno. Turgot señaló en su Memoria que la ausencia de organización llevaba a que los pueblos y las ciudades estuvieran desunidos y no defendieran los intereses del gobierno, pues no había “interés común visible y conocido”, se carecía de espíritu público.

4.-Comentarios y/o observaciones

El “principio básico de la autonomía local como autogobierno por los que viven o están en el lugar de acuerdo con las necesidades particulares.

Puno, octubre del 2017

ANEXO B

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO – PUNO

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

FICHA DE OBSERVACION DOCUMENTAL N° 2

- I. Identificación de la unidad de estudio: *La teoría francesa de la descentralización*
- II. Identificación del observador: *Rony Jala Quispe*
- III. Instrucciones: Registrar la actividad observada conforme a cada ítem, detallando las concepciones extraídas.
- IV. Ítems de observación:

1.- **LIBRO**, La autonomía Local en diversos sistemas de organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano.

2. **AUTOR**, Vanessa Suelt-Cock

3.- *La teoría francesa de la descentralización*

Durante la Restauración Borbónica [1814-1830], se instauró una estricta centralización política y administrativa, como reacción autoritaria a los excesos de la Revolución. París era el centro de la Nación, desde donde provenía el impulso político de la administración general y local. La Administración local era solo una circunscripción estatal, que cumplía las funciones del Estado, dentro de la organización estatal dispuesta jerárquicamente. La descentralización se postuló para lograr un equilibrio entre la gestión de los intereses locales, asignados a órganos representativos de los ciudadanos, y los intereses generales, reservados a la Nación. El equilibrio se sustentaba en una autonomía puramente administrativa. Las administraciones locales contaban con personalidad jurídica¹⁵ para la gestión de los "asuntos locales",¹⁶ sobre las cuales el Estado que las englobaba ejercía un control de tutela.

4.-Comentarios y/o observaciones

Los gobiernos locales estaban sujetos a la vigilancia e inspección del gobierno central; así se garantizaba el principio de unidad.

Puno, octubre del 2017

ANEXO C

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO – PUNO

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

FICHA DE OBSERVACION DOCUMENTAL N° 3

- I. Identificación de la unidad de estudio: *La teoría de la asociación respecto de las colectividades locales*
- II. Identificación del observador: *Rony Jala Quispe*
- III. Instrucciones: Registrar el contenido teórico y doctrinario de la teoría analizada
- IV. Ítems de observación:
 - 1.- **LIBRO:** La autonomía Local en diversos sistemas de organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano.
 2. **AUTOR:** Vanessa Suelt-Cock
 - 3.- *La teoría de la asociación respecto de las colectividades locales*
Fue una técnica que permitió de abajo hacia arriba la representación del pueblo y garantizar con ello la participación de la sociedad en el poder político.²⁵ Su origen radica en la unión de los propietarios territoriales para autoadministrarse, como una reacción a la imposibilidad de participación en el poder en la Alemania monárquica. Pues eran los monarcas quienes designaban a las autoridades locales, así como eran los representantes de sus ámbitos territoriales en la Cámara territorial, del orden Confederat.
 - 4.-Comentarios y/o observaciones

Las ideas de la asociación permiten la institucionalización de los entes locales como administradores de determinados asuntos comunes en cuyo seno participaban los propios interesados.

Puno, octubre del 2017

ANEXO D

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO – PUNO

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

FICHA DE OBSERVACION DOCUMENTAL N° 4

- I. Identificación de la unidad de estudio: *La teoría inglesa del Local selfgovernmen*
- II. Identificación del observador: *Rony Jala Quispe*
- III. Instrucciones: Registrar el contenido teórico y doctrinario de la teoría analizada.
- IV. Ítems de observación:

1.- **LIBRO:** La autonomía Local en diversos sistemas de organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano.

2. **AUTOR:** Vanessa Suelt-Cock

3.- *La teoría inglesa del Local selfgovernmen*

En el siglo XIX, Joshua Toulmin Smith [1816-1869] señaló, siguiendo la corriente del derecho natural, el carácter originario de las entidades locales como organizaciones independientes del Estado. Su origen predecía la formación estatal, de ahí que las autoridades locales fueran elegidas por los ciudadanos que vivían en sus ámbitos

territoriales. Esta formulación se enmarca en la época tras la Revolución [Toma de La Bastilla, 14 de julio de 1789] y hasta 1834, cuando las entidades locales eran la únicas autoridades ejecutivas, y por ello el antiguo selfgovernment consistía “en la facultad de los entes locales de administrarse por medio de los propios representantes, independientemente de la administración central y con sujeción a leyes del país, de cuya violación conocen los tribunales judiciales”.

4.-Comentarios y/o observaciones

Esta teoría fue incorporada al pensamiento continental por la traducción del jurista alemán Rudolf von Gneist [1816-1895], como el grado máximo de autonomía que puedan alcanzar las entidades territoriales de un Estado

Puno, octubre del 2017

ANEXO E

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO – PUNO

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

FICHA DE OBSERVACION DOCUMENTAL N° 5

- I. Identificación de la unidad de estudio: *Constitución Política del Estado*
- II. Identificación del observador: *Rony Jala Quispe*
- III. Instrucciones: Registrar lo establecido en el Art. 43°
- IV. Ítems de observación:

1.- **LIBRO**, Constitución Política del Estado

2.- Art. 43° de la Constitución Política del Estado

El artículo 43° de la Constitución Política del Perú establece que la República es democrática, social, independiente y soberana. A su vez indica que el Estado es uno e indivisible, definiendo al gobierno como unitario, representativo, descentralizado y organizado según el principio de separación de poderes. Por otra parte, en el artículo 188° se precisa que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye, al mismo tiempo, una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país.

4.-Comentarios y/o observaciones

En definitiva, el diseño actual se ajusta a lo que disponen la Constitución y las leyes, con la finalidad de preservar la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

Puno, octubre del 2017

ANEXO F

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO – PUNO

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

FICHA DE OBSERVACION DOCUMENTAL N° 6

- I. Identificación de la unidad de estudio: *Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 27972*
- II. Identificación del observador: *Rony Jala Quispe*
- III. Instrucciones: Registrar lo Establecido en el Título Preliminar
- IV. Ítems de observación:

1.- **LIBRO**, Ley Orgánica de Municipalidades

2.- Título Preliminar

El artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades prescribe que “los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico”.

4.-Comentarios y/o observaciones

El reconocimiento constitucional de los municipios como Gobiernos Locales a los que se reconoce autonomía, así como su desarrollo en la Ley Orgánica de Municipalidades, da cuenta de instituciones que tienen origen en la voluntad del constituyente y al ser incorporadas a la Norma Constitucional adquiere carácter jurídico-político.

Puno, octubre del 2017

ANEXO G

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO – PUNO

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

FICHA DE OBSERVACION DOCUMENTAL N° 7

- I. Identificación de la unidad de estudio: *Sentencia del Tribunal Constitucional*
- II. Identificación del observador: *Rony Jala Quispe*
- III. Instrucciones: Registrar el pronunciamiento del TC.

IV. Ítems de observación:

1.- **Expediente.** Exp. N° 0012-1996-I/TC

2.- *Pronunciamiento del Tribunal Constitucional*

Este Tribunal, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0012-1996-I/TC, ha precisado el carácter restringido del concepto de autonomía de los órganos creados por la Constitución, estableciendo que: “(...) la autonomía es la 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”. En ese sentido, debe entenderse que dicha autonomía debe ser ejercida dentro del marco constitucional y legal.

4.-Comentarios y/o observaciones

Ninguno.

Puno, octubre del 2017

ANEXO H

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO – PUNO

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

FICHA DE OBSERVACION DOCUMENTAL N° 8

- I. Identificación de la unidad de estudio: *Sentencia del Tribunal Constitucional*
- II. Identificación del observador: *Rony Jala Quispe*
- III. Instrucciones: Registrar el pronunciamiento del TC.

IV. Ítems de observación:

1.- **Expediente.** EXP. N° 0010-2003-AI/TC

2.- *Pronunciamiento del Tribunal Constitucional*

El Tribunal Constitucional español, en criterio aplicable mutatis mutandis a la presente causa, ha manifestado que la autonomía "(...) hace referencia a un poder limitado. Autonomía no es soberanía, y dado que cada organización dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido". (STC 4/1981, FJ N.º 8).

3.- **Comentarios y/o observaciones**

Ninguno.

Puno, octubre del 2017

ANEXO I

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO – PUNO

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

FICHA DE OBSERVACION DOCUMENTAL N° 9

- I. Identificación de la unidad de estudio: *Sentencia del Tribunal Constitucional*
- II. Identificación del observador: *Rony Jala Quispe*
- III. Instrucciones: Registrar el pronunciamiento del TC.
- IV. Ítems de observación:
 - 1.- **Expediente.** Exp. N°0013-2003-AI/TC

2.- Pronunciamiento del Tribunal Constitucional

En síntesis, la garantía institucional de la autonomía municipal no puede contraponerse, en ningún caso, al principio de unidad del Estado, porque si bien este da vida a subordenamientos que no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general, resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales en el Estado.

3.-Comentarios y/o observaciones

Ninguno.

Puno, octubre del 2017