NORMAS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO MUNICIPAL

José María Pacori Cari

Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín

Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo



INTRODUCCIÓN (I)

- El ordenamiento jurídico de las municipalidades está constituido por las normas emitidas por los órganos de gobierno y administración municipal, de acuerdo al ordenamiento jurídico nacional (Art. 38 Ley 27972). En efecto, la normatividad expedida por los distintos niveles de gobierno, se sujeta al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución y las leyes del República (Art. 11 Ley 27783).
- Las normas y disposiciones municipales se rigen por los principios de exclusividad (exclusivo de la municipalidad que lo emite), territorialidad (rige sobre la jurisdicción territorial donde ejerce competencia la municipalidad), legalidad (debe de observar el ordenamiento constitucional, legal y reglamentario vigente) y simplificación administrativa (facilitar el acceso de los administrados a los servicios públicos), sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del derecho administrativo (Art. 38 Ley 27972).

INTRODUCCIÓN (II)

- Las autoridades políticas, administrativas y policiales, ajenas al gobierno local, tienen la obligación de reconocer y respetar la preeminencia de la autoridad municipal en los asuntos de su competencia, estas autoridades no podrán interferir en el cumplimiento de las normas y disposiciones municipales que se expidan con arreglo a ley, bajo responsabilidad (Art. 38 Ley 27972)

I. TIPOLOGÍA DE LAS NORMAS MUNICIPALES

- Clasificamos las normas municipales teniendo en cuenta el órgano que las emite.
- **I.1. CONCEJOS MUNICIPALES.** Los concejos municipales ejercen sus funciones de gobierno mediante la aprobación de ordenanzas y acuerdos (Art. 39 Ley 27972). Corresponde al concejo municipal aprobar, modificar o derogar las ordenanzas y dejar sin efecto los acuerdos (Art. 9, 8) Ley 27972). Por otro lado, los regidores tienen la atribución y obligación de proponer proyectos de ordenanzas y acuerdos (Art. 10, 1), Ley 27972). Asimismo, también es atribución del alcalde proponer al concejo municipal proyectos de ordenanzas y acuerdos (Art. 20, 4), Ley 27972).

ORDENANZAS (I)

- **1. ORDENANZAS.** Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa (Art. 40 Ley 27972), estas ordenanzas no pueden ser emitidas por las Municipalidades de Centro Poblado. Asimismo, es atribución del alcalde promulgar las ordenanzas y disponer su publicación (Art. 20, 5), Ley 27972). El **referéndum municipal** es un instrumento de participación directa del pueblo sobre asuntos de competencia municipal, mediante el cual se pronuncia con carácter decisorio, respecto a la aprobación o desaprobación de las ordenanzas municipales, excepto aquellas de naturaleza tributaria que estén de acuerdo a ley (Art. 115 Ley 27972).

ORDENANZAS (II)

- Sobre la contravención a las ordenanzas encontramos los siguientes supuestos:

a) La autoridad municipal puede demandar autorización judicial en la vía sumarísima para la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las ordenanzas municipales (Art. 49 Ley 27972).

b) En las obras inmobiliarias, la construcción, reconstrucción, ampliación, modificación o reforma de cualquier inmueble, se sujeta al cumplimiento de los requisitos que establezcan la Ley, el Reglamento Nacional de Construcciones y las ordenanzas o reglamentos sobre seguridad de Defensa Civil, y otros organismos que correspondan, para garantizar la salubridad y estética de la edificación (Art. 90 Ley 27972).

c) Las municipalidades provinciales, en coordinación con el Instituto Nacional de Cultura o a su solicitud, pueden establecer limitaciones especiales por la necesidad de conservación de zonas monumentales y de edificios declarados monumentos históricos o artísticos, de conformidad con las leyes sobre la materia y con las ordenanzas sobre protección urbana y del patrimonio cultural (Art. 91 Ley 27972).

d) Las municipalidades provinciales y distritales, dentro del ámbito de su jurisdicción, están facultadas para ordenar la demolición de edificios construidos en contravención del Reglamento Nacional de Construcciones, de los planos aprobados por cuyo mérito se expidió licencia o de las ordenanzas vigentes al tiempo de su edificación (Art. 93 Ley 27972).

ORDENANZAS (III)

- Son **supuestos legales** de utilización de ordenanzas las siguientes:

a) Las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza municipal provincial (Art. III Ley 27972), que determina además: la delimitación territorial; el régimen de organización interior; las funciones que se le delegan; los recursos que se le asignan; sus atribuciones administrativas y económico-tributarias (Art. 128 Ley 27972). No se pueden dictar ordenanzas de creación de municipalidades de centro poblado durante el último año del período de gestión municipal (Art. 135 Ley 27972).

b) Por ordenanza el concejo municipal aprueba el reglamento del concejo municipal (Art. 9, 12) Ley 27972).

c) Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias (Art. 46 Ley 27972).

d) Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley (Art. 40 Ley 27972). Las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia (Art. 40 Ley 27972).

ORDENANZAS (IV)

a) El Consejo de Coordinación Local Provincial se rige por Reglamento aprobado por Ordenanza Provincial, durante el primer semestre de su funcionamiento, a propuesta del Consejo de Coordinación Local Provincial (Art. 101 Ley 27972). De la misma manera, el Consejo de Coordinación Local Distrital se rige por Reglamento aprobado por Ordenanza Distrital, durante el primer trimestre de su funcionamiento, a propuesta del Consejo de Coordinación Local Distrital (Art. 105 Ley 27972).

b) La constitución y delimitación de las Juntas Vecinales Comunales, el número de sus delegados, así como la forma de su elección y revocatoria, serán establecidos mediante ordenanza de la respectiva municipal distrital (Art. 110 Ley 27972). Los concejos municipales, a propuesta del alcalde, de los regidores, o a petición de los vecinos, constituyen juntas vecinales, mediante convocatoria pública a elecciones; las juntas estarán encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de obras municipales y otros servicios que se indiquen de manera precisa en la ordenanza de su creación (Art. 116 Ley 27972).

c) El vecino de una jurisdicción municipal puede ejercer su derecho de participación vecinal en la municipalidad de su distrito y su provincia, mediante el mecanismo de Cabildo Abierto, conforme a la ordenanza que lo regula (Art. 113 Ley 27972). El concejo provincial o el distrital, mediante ordenanza reglamentará la convocatoria a cabildo abierto (Art. 119 Ley 27972).

ACUERDOS (I)

- **2. ACUERDOS.** Los acuerdos son decisiones, que toma el concejo, referidas a asuntos específicos de interés público, vecinal o institucional, que expresan la voluntad del órgano de gobierno para practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional (Art. 41 Ley 27972). Los acuerdos son adoptados por mayoría calificada o mayoría simple, el Alcalde tiene sólo voto dirimente en caso de empate (Art. 17 Ley 27972). En la formación de estos acuerdos, los regidores son responsables, individualmente, por los actos violatorios de la ley practicados en el ejercicio de sus funciones y, solidariamente, por los acuerdos adoptados contra la ley, a menos que salven expresamente su voto, dejando constancia de ello en actas (Art. 11 Ley 27972). Es atribución del alcalde ejecutar los acuerdos de concejo municipal, bajo responsabilidad (Art. 20, 3), Ley 27972)

ACUERDOS (II)

- Son **supuestos legales** de uso de estos acuerdos:

a) Los regidores desempeñan su cargo a tiempo parcial y tienen derecho a dietas fijadas por acuerdo del concejo municipal dentro del primer trimestre del primer año de gestión. El acuerdo que las fija será publicado obligatoriamente bajo responsabilidad (Art. 12 Ley 27972). Por otro lado, el alcalde provincial o distrital, según sea el caso, desempeña su cargo a tiempo completo, y es rentado mediante una remuneración mensual fijada por acuerdo del concejo municipal dentro del primer trimestre del primer año de gestión. El acuerdo que la fija será publicado obligatoriamente bajo responsabilidad (Art. 21 Ley 27972).

b) Es atribución del alcalde proponer al concejo municipal la creación, modificación, supresión o exoneración de contribuciones, tasas, arbitrios, derechos y licencias; y, con acuerdo del concejo municipal, solicitar al Poder Legislativo la creación de los impuestos que considere necesario (Art. 20, 12, Ley 27972).

c) El acuerdo de concejo que declara o rechaza la vacancia es susceptible de recurso de reconsideración, a solicitud de parte, dentro del plazo de 15 (quince) días hábiles perentorios ante el respectivo concejo municipal. El acuerdo que resuelve el recurso de reconsideración es susceptible de apelación. (Art. 23 Ley 27972).

d) El ejercicio del cargo de alcalde o regidor se suspende por acuerdo de concejo (Art. 25 Ley 27972).

e) El gerente municipal también puede ser cesado mediante acuerdo del concejo municipal adoptado por dos tercios del número hábil de regidores (Art. 27 Ley 27972).

ACUERDOS (III)

a) Las empresas municipales son creadas por ley, a iniciativa de los gobiernos locales con acuerdo del concejo municipal con el voto favorable de más de la mitad del número legal de regidores (Art. 35 Ley 27972).

b) Los bienes inmuebles de las municipalidades se inscriben en los Registros Públicos, a petición del alcalde y por el mérito del acuerdo de concejo correspondiente (Art. 58 Ley 27972). Los predios que correspondan a las municipalidades se inscriben en el Registro de Predios por el sólo mérito del acuerdo de concejo que lo disponga, siempre que no se encuentren inscritos a favor de terceros (8va Disposición Complementaria Ley 27972). También los bienes municipales pueden ser transferidos, concesionados en uso o explotación, arrendados o modificado su estado de posesión o propiedad mediante cualquier otra modalidad, por acuerdo del concejo municipal (Art. 59 Ley 27972). Por último, el acuerdo municipal de donación, cesión o concesión debe fijar de manera inequívoca el destino que tendrá el bien donado y su modalidad (Art. 68 Ley 27972).

c) Las municipalidades provinciales y distritales pueden incrementar las transferencias de recursos a las municipalidades de centros poblados, previo acuerdo de sus concejos municipales (Art. 133 Ley 27972).

d) Las municipalidades provinciales o distritales, por única vez, con acuerdo adoptado por dos tercios de los miembros del concejo municipal, podrán declararse en emergencia administrativa o financiera, por un plazo máximo de noventa días, con el objeto de hacer las reformas, cambios o reorganizaciones que fueran necesarias para optimizar sus recursos y funciones, respetando los derechos laborales adquiridos legalmente (Vigésima Disposición Complementaria Ley 27972)

RESOLUCIONES DE CONCEJO

- **3. RESOLUCIONES DE CONCEJO.** Los asuntos administrativos concernientes a su organización interna, los resuelven a través de resoluciones de concejo (Art. 39 Ley 27972). Las Resoluciones de Concejo resuelven los asuntos administrativos concernientes a la administración interna del propio concejo municipal, pudiendo emitirse para fallar respecto a las sanciones a los regidores, otorgar honores y méritos propios de la voluntad del concejo, y formalizar Acuerdos de Concejo que tengan que ver con acciones que incumban solo al propio concejo incidiendo en los regidores y las comisiones permanentes y especiales (Art. 95 Ordenanza Municipal 468-CM/MPH).

ALCALDE

- **I.2. ALCALDE.** Es atribución del alcalde dictar decretos y resoluciones de alcaldía con sujeción a las leyes y ordenanzas (Art. 20, 6), Ley 27972).
- **1. DECRETOS DE ALCALDÍA.** El alcalde ejerce las funciones ejecutivas de gobierno mediante decretos de alcaldía (Art. 39 Ley 27972). Los decretos de alcaldía establecen normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no sean de competencia del concejo municipal (Art. 42 Ley 27972). En otras palabras, establecen normas complementarias y de aplicación de las ordenanzas, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no sean de competencia del gobierno municipal (numeral 5.3. Directiva 001-2008-MPA/GPPR/SGR).

RESOLUCIONES DE ALCALDÍA

- **2. RESOLUCIONES DE ALCALDÍA.** Por resoluciones de alcaldía se resuelven los asuntos administrativos a cargo del Alcalde (Art. 39 Ley 27972). Las resoluciones de alcaldía aprueban y resuelven los asuntos de carácter administrativo (Art. 43 Ley 27972). La Resolución de Alcaldía resuelve los procedimientos de servicios administrativos en segunda instancia (numeral 6.3.1Directiva 001-2008-MPA/GPPR/SGR)

FUNCIONARIOS GERENCIALES – DIRECTIVAS (I)

- **I.3. FUNCIONARIOS GERENCIALES.** Las gerencias resuelven los aspectos administrativos a su cargo a través de resoluciones y directivas (Art. 39 Ley 27972), estas se publicarán en la página web institucional (Cfr. Art. 19 Directiva 001-2015-MPCH/A).
- **1. DIRECTIVAS.** Son documentos normativos o lineamientos técnico normativos que se formulan en atención a las necesidades de los diferentes órganos de la Municipalidad y tiene por objeto establecer procedimientos específicos de carácter operativo y/o administrativo, así como acciones internas que deben realizarse en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes o lineamientos de política institucional, o la mejora de procesos, en el ámbito de su competencia (Cfr. Directiva 001-2016-DP/SSG).

FUNCIONARIOS GERENCIALES – DIRECTIVAS (I)

- Las Directivas son herramientas administrativas de ejecución para el desarrollo de acciones y funciones administrativas vinculantes con la normativa en políticas y disposiciones legales y municipales, tienen carácter ejecutivo y de regulación para las actividades propias de la unidad orgánica y con la finalidad de alcanzar resultados concretos y satisfactorios en el desarrollo de las mismas, se aprueban con Resolución de Alcaldía. Tiene carácter de inapelables y de cumplimiento obligatorio para los funcionarios y servidores que alcance la directiva (Art. 8 Directiva 001-2015-MPCH/A).
- En atención a la autonomía administrativa de las municipalidades se pueden considerar otro tipo de resoluciones, como, por ejemplo, las resoluciones sub gerenciales.

RESOLUCIONES DE GERENCIA

- **2. RESOLUCIONES DE GERENCIA.** Las Resoluciones de Gerencia son actos determinantes que resuelven asuntos de carácter administrativo, constituyen primera instancia administrativa y están sujetas al recurso administrativo de reconsideración, el cual se formula ante el mismo órgano que emitió el acto y se sustenta en nueva prueba, siendo éste mismo órgano el que resuelve y al recurso administrativo de apelación, el cual se dirige ante la misma autoridad que expide el acto y se sustenta en diferente interpretación de pruebas o cuestiones de puro derecho, debiéndose en este caso elevar al Alcalde de la entidad, quien resuelve (Art. 7 Directiva 001-2015-MPCH/A)

EFICACIA DE LAS NORMAS MUNICIPALES (I)

- **II. EFICACIA DE LAS NORMAS MUNICIPALES.** Las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados (Art. 44 Ley 27972):
- 1. En el Diario Oficial El Peruano en el caso de las municipalidades distritales y provinciales del departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao (Art. 44 Ley 27972).
- 2. En el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad (Art. 44 Ley 27972).

EFICACIA DE LAS NORMAS MUNICIPALES (II)

- 3. En los carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, de los que dará fe la autoridad judicial respectiva, en los demás casos (Art. 44 Ley 27972).
- 4. En los portales electrónicos, en los lugares en que existan (Art. 44 Ley 27972).
- Las normas municipales rigen a partir del día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma postergue su vigencia (Art. 44 Ley 27972). No surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de la publicación o difusión (Art. 44 Ley 27972). Por su parte, las disposiciones municipales de interés particular se notifican en forma personal o de modo que se pueda acreditar la efectiva recepción por los interesados. Las notificaciones de carácter tributario se sujetan a las normas del Código Tributario (Art. 45 Ley 27972).

IMPUGNACIÓN DE LAS NORMAS MUNICIPALES (I)

- **III. IMPUGNACIÓN DE LAS NORMAS MUNICIPALES.** La vía administrativa se agota con la decisión que adopte el alcalde, con excepción de los asuntos tributarios y lo estipulado para la reconsideración de acuerdos (Art. 50 Ley 27972). En el caso de la reconsideración de acuerdos, el 20% (veinte por ciento) de los miembros hábiles del concejo pueden solicitar la reconsideración respecto de los acuerdos, en estricta observancia de su reglamento de organización interna (Art. 51 Ley 27972). Agotada la vía administrativa proceden las siguientes acciones (Art. 52 Ley 27972):
- **1. Acción de inconstitucionalidad** ante el Tribunal Constitucional contra las ordenanzas municipales que contravengan la Constitución (Art. 52 Ley 27972), sean ordenanzas provinciales o distritales. Esta acción procede contra las normas que tienen rango de ley como es el caso de las ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo (Art. 200, 4 Constitución). Esto se puede dar cuando la ordenanza contraviene el ordenamiento jurídico nacional.
- **2. Acción popular** ante el Poder Judicial contra los decretos de alcaldía que aprueben normas reglamentarias y/o de aplicación de las ordenanzas o resuelvan cualquier asunto de carácter general en contravención de las normas legales vigentes (Art. 52 Ley 27972). La Acción Popular procede por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen (Art. 200, 2 Constitución).

IMPUGNACIÓN DE LAS NORMAS MUNICIPALES (I)

- **3. Acción contencioso-administrativa** contra los acuerdos del concejo municipal y las resoluciones que resuelvan asuntos de carácter administrativo (Art. 52 Ley 27972), como es el caso de las Resoluciones de Alcaldía que agotan la vía administrativa.
- Las acciones se interponen en los términos que señalan las leyes de la materia (como sería el Código Procesal Constitucional y el TUO de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo). Si no hubiera ley especial que precise el término, éste se fija en 30 (treinta) días hábiles, computados desde el día siguiente de publicación o notificación, según sea el caso (Art. 52 Ley 27972).
- El Alcalde es la máxima autoridad administrativa de la municipalidad, el Concejo Municipal es un órgano de gobierno y no constituye máxima autoridad administrativa.

CONCLUSIÓN

- Las municipalidades (gobiernos locales) tienen autonomía normativa para emitir normas administrativas municipales destinadas a mejorar el servicio público a la ciudadanía, estás pueden clasificarse teniendo en cuenta el sujeto (órgano) que las emite: en el caso del concejo municipal este emite ordenanzas, acuerdos y resoluciones de concejo; en el caso del alcalde este emite decretos de alcaldía y resoluciones de alcaldía; en el caso de los funcionarios gerenciales estos emiten directivas y resoluciones gerenciales; para que estos actos sean eficaces se requiere de su publicación y/o notificación; el desacuerdo con la aplicación de estas normas motiva su impugnación a través de procesos constitucionales, procesos contenciosos administrativos y procedimientos administrativos.