

**UNIVERSIDAD PERUANA DE CIENCIAS E INFORMÁTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA PROFESIONAL DE DERECHO**



**“ANÁLISIS Y EFICACIA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN RELACION A
LA CAPACIDAD DE GASTO DE LAS MUNICIPALIDADES FRENTE AL
COVID-19”**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OPTAR EL TITULO
PROFESIONAL DE ABOGADO**

AUTOR

BACH. MARIO VITALIANO LOPEZ TUCTO

ASESOR

DR. FERNANDO ARMAS ZARATE

ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4390-438X>

DNI N° 07973958

LIMA-PERÚ

2021

DEDICATORIA

Quiero dedicar este trabajo a mi esposa, a mis hijos y a mis señores padres, por cuanto ellos son el motivo de todos mis esfuerzos, la razón que me empuja a seguir avanzando derribando obstáculos y alcanzando metas; para todos ellos va dedicado este humilde trabajo.

Mario Vitaliano López Tucto

AGRADECIMIENTO

Quiero agradecer a Dios y a todas las personas que de una u otra forma han estado apoyándome para no rendirme y coronar con éxito esta meta en vida, quiero expresarles también mi reconocimiento a las autoridades de la Universidad Peruana de Ciencias e Informática, por ser el medio que me ha servido de camino para formalizar en definitiva mi carrera profesional.

Mario Vitaliano López Tucto

Declaración de Autoría

Nombres : Mario Vitaliano

Apellidos : López Tucto

Código : 198000070

DNI : 42057519

Declaro que, soy el autor del trabajo realizado y que es la versión final que he entregado a la oficina del Decanato de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Peruana de Ciencias e Informática.

Asimismo, declaro que he citado debidamente las palabras o ideas de otros autores, refiriendo expresamente el nombre de la obra y página o páginas que me sirvieron de fuente.

Jesús María, junio del 2021.

ÍNDICE

Caratula.....	1
Dedicatoria.....	2
Agradecimiento.....	3
Declaración de autoría.....	4
Índice.....	5
Introducción.....	6 - 7

CAPITULO I.- Planificación del Trabajo de Suficiencia Profesional

Título y descripción del trabajo.....	8 - 9
Objetivo de trabajo.....	9
Justificación.....	9

CAPITULO II.- Marco Teórico

La autonomía Municipal.....	10 - 12
Eficacia de la autonomía Municipal.....	13 - 15

CAPITULO III.- Desarrollo de actividades programadas

Ineficacia en la capacidad de gasto Municipal.....	15 - 19
Corrupción en el gasto municipal frente al covid-19.....	19 - 22

CAPITULO IV.- Resultados Obtenidos..... 23 - 25

Conclusiones.....	25
Recomendaciones.....	26 - 27
Referencia bibliográfica.....	27
Anexos.....	28

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de suficiencia profesional tiene por objeto resaltar la autonomía con la que cuentan todas las municipalidades a nivel nacional garantizada por nuestra Constitución Política y al mismo tiempo establecer que si bien es cierto las municipalidades ostentan autonomía respecto de su recaudación y capacidad de gasto, está actualmente se encuentra seriamente cuestionada por su ineficacia, por cuanto al margen de que si bien es cierto la recaudación municipal se ha visto seriamente mermada por la coyuntural situación mundial derivada de la pandemia ocasionada por el nuevo coronavirus más comúnmente denominado como Covid-19; el gobierno central ha destinado grandes partidas económicas para solventar los gastos municipales, sin embargo éstas no están orientando debidamente los recursos económicos recibidos, ocasionado específicamente por su incapacidad de gasto y al mismo tiempo por serios actos de corrupción.

Por otro lado, como precisamos líneas arribas, resulta indispensable citar el artículo 194º de la Constitución Política del Estado, por cuanto éste prescribe que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local y por ende gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, concordádamente a lo establecido en el artículo II del título preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; en ese sentido, podemos establecer que las municipalidades gozan de plena autonomía, sin embargo resulta contraproducente que ostentando capacidad de gasto autónoma garantizada por nuestra carta magna, la gestión municipal respecto a su capacidad de gasto a efectos de atender eficazmente las necesidades de su jurisdicción viene resultando completamente nulas resaltándose más bien actos de corrupción.

En ese sentido, nuestro trabajo de suficiencia profesional su objetivo central, se encuentra circunscrito a resaltar el marco constitucional que garantiza la autonomía de las municipalidades y al mismo tiempo tratar de explicar la deficiente labor de los entes municipales respecto a su capacidad de gasto, precisando que en muchos casos esto podría explicarse atendiendo al recorte de personal de las municipalidades así como al poco conocimiento de su personal respecto de la aplicación de la normatividad correspondiente para aplicar el gasto, vale decir, en la contratación de servicios o en la ejecución de compras en el marco de la nueva pandemia mundial.

Finalmente, al margen del desconocimiento de la norma respecto a la aplicación del gasto de los recursos asignados por el gobierno central a las municipalidades, no debemos pasar por alto que a la fecha la gran mayoría de funcionarios del sector estatal vienen realizando su trabajo de manera remota, vale decir, desde sus casas, lo que podría implicar también una baja producción en la gestión de las municipalidades.

CAPITULO I.- Planificación del Trabajo de Suficiencia Profesional

1.1. Título y descripción del trabajo

Título del Trabajo

He titulado el presente trabajo de suficiencia profesional de la siguiente manera: Análisis y eficacia de la autonomía municipal en relación a la capacidad de gasto de las municipalidades frente al covid-19.

Descripción del Trabajo

En el presente trabajo de suficiencia profesional inicialmente vamos a abordar el marco constitucional que garantiza la autonomía de los gobiernos municipales tal y como establece no solamente el artículo 194º de la Constitución Política del Estado, sino también el artículo II del título preliminar de la Ley N° 27972, de la Ley Orgánica de Municipalidades, asimismo, analizaremos si la autonomía a la que nos referimos debidamente garantizada por nuestra Constitución y por su propia Ley especial, resulta ineficaz, dicho en otras palabras, analizaremos si la autonomía otorgada a las municipalidades por mandato constitucional, deviene en resultar el mecanismo más idóneo para asegurar que cada gobierno local atienda las necesidades de su jurisdicción, por cuanto tal y como hemos establecido líneas arriba, su capacidad de gasto resulta ser casi nula y en muchos casos, plagados de actos de corrupción.

En ese sentido, y como parte del desarrollo de nuestro trabajo de suficiencia profesional, analizaremos la ineficacia en el gasto de las municipalidades,

tratando de resaltar los motivos por los cuales la gestión municipal resulta deficiente en lo que respecta a su gasto.

Finalmente analizaremos los actos de corrupción sobrevinientes a la deficiente gestión municipal respecto a los recursos económicos asignados por el gobierno central para afrontar las necesidades de sus respectivas jurisdiccionales frente al covid-19, lo que ha conllevado en muchos casos a identificar serios casos de corrupción.

1.2. Objetivo del presente trabajo

El presente trabajo de suficiencia profesional tiene por objetivo central analizar si la autonomía municipal resulta ser el medio más idóneo para asegurar la correcta inversión de los recursos económicos que genera cada gobierno municipal, o si más bien los gobiernos municipales, atendiendo al pago de favores políticos de campaña para la elección de sus respectivos alcaldes, se encuentran plagadas de servidores que en nada conocen la gestión municipal, por ende su capacidad de gestión y lo que va a redundar en su labor como trabajadores municipales, resulta ineficiente ocasionado con ello una deficiente capacidad en el gasto de cada gobierno municipal.

1.3. Justificación

El presente trabajo de suficiencia profesional se justifica a efectos de establecer si la ineficacia en la capacidad del gasto de las municipales, está orientada específicamente a la comisión de actos de corrupción conforme a lo que se reporta en las sendas denuncias que vienen tramitándose ante el Ministerio Público, o esto se debe al desconocimiento de la norma por parte de sus trabajadores.

CAPITULO II.- Marco Teórico

La autonomía municipal. -

Que, conforme lo hemos establecido en la parte introductoria de nuestro trabajo de suficiencia profesional, podemos establecer que la constitución política del Perú, establece que el gobierno nacional es compartido por los gobiernos locales conforme se establece en el artículo 194º de nuestra carta magna, estableciéndose que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local, consecuentemente gozan de autonomía política, económica y administrativa en los todos los asuntos de su competencia, esto en lo que respecta al marco constitucional, por otro lado tenemos que citar necesariamente ara explicar la autonomía municipal, el artículo II del título preliminar de la Ley N° 27972, Ley orgánica de municipalidades que prescribe, al igual que la constitución, que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, radicando esta autonomía en la facultad que las municipalidades ostentan para ejercer actos de gobierno, así como actos administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.¹

En ese sentido, debemos resaltar la extraordinaria importancia de las relaciones administrativas del municipio con el gobierno central; dado que como por todos es sabido, las municipalidades se caracterizan fundamentalmente por encontrarse incluidas dentro de la gestión del gobierno central, constituyéndose de esa manera en una unidad política superior; en ese sentido inicialmente podríamos establecer que la centralización es la fuerza propia del gobierno central y la descentralización es la fuerza por la cual la nación reacciona contra el gobierno del Estado.²

¹ ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local – Defensoría del Pueblo, Pág. 37

² Derecho Municipal – Antonio María Hernández, Pág. 287 - 288

Consecuentemente, bajo el contexto de estas primeras ideas establecidas, podemos a manera de ensayo establecer que la autonomía local o municipal, es el derecho o la capacidad que tienen u ostentan las colectividades locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, todos aquellos asuntos públicos que les son inherentes a su propia jurisdicción, precisando que en nuestro país este derecho se ejerce por medio de las municipalidades y cuyos representantes o alcaldes son elegidos mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal.³

En ese sentido y teniendo en consideración que la autonomía municipal en nuestro país encuentra su marco normativo y protección en nuestra constitución, debemos precisar a manera de antecedente que nuestra actual y vigente constitución en comparación con la constitución del año 1979, trata de manera más superficial el tema municipal, resaltando en esta oportunidad el tema de la autonomía política las otras particularidades que ya ostentaban las municipalidades, como son la administrativa y económica; por otro lado se regulan las competencias de las municipalidades respecto de sus bienes y rentas, así como también se vislumbra la posibilidad de generarse o establecer convenios de tipo cooperativos con otros entes municipales; por otro lado, la ley orgánica de municipalidades vigente, establece que los municipios deberán adoptar una estructura gerencial, siendo sus unidades orgánicas administrativas; gerencias y no direcciones como en tiempo anteriores se establecía; por otro lado, las municipalidades al contar con funciones legislativas y fiscalizadoras, actúa como un parlamento doméstico, dándose normas en el ámbito de jurisdicción y competencia.⁴

En ese sentido, podemos ensayar en definitiva una definición de lo que entendemos por autonomía municipal; sin embargo, debemos establecer que resulta indispensable recordar algunos conceptos básicos como lo son el de soberanía y autonomía; por un lado, sabemos que la soberanía solamente se

³ Derecho Municipal – Antonio María Hernández, Pág. 308

⁴ El municipio en el Perú – Alejandro Salas Zegarra, Pág. 185 - 186

aplica al estado y es un concepto político y jurídico que significa un poder sobre el cual no existe ningún otro, por cuanto es la voluntad y poder superior del estado; mientras que la autonomía, por el contrario, devendría en ser la facultad que ostentan determinados entes para organizarse y generar sus propias normas de gobierno y auto administrarse, pero siempre dentro de los límites establecidos por la Ley.⁵

Consecuentemente podemos definir que la autonomía municipal consiste en el derecho que ostenta cada municipalidad para gobernarse de manera autónoma con independencia de cualquier otra municipalidad pero siempre dependiendo del gobierno central, pudiendo al mismo tiempo cada municipalidad elegir sus autoridades y de conformidad con las leyes fundamentales del estado, a dictar sus propias normas que establezcan su organización política y administrativa fijándose al mismo tiempo el límite del ejercicio de sus propias facultades.⁶

Finamente, refiriéndonos al concepto de autonomía municipal, nuestro tribunal constitucional se ha pronunciado sobre el particular conforme a la sentencia recaída en el expediente N° 0012-1996-I/TC, en donde precisa el carácter restringido del concepto de autonomía de los órganos creados por la constitución, refiriéndose específicamente a lo que se entiende por autonomía, precisando 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; precisando al mismo tiempo que la autonomía que la constitución garantiza a las municipalidades debe ser ejercida por las municipalidades en función del interés de los vecinos, toda vez que los entes municipales son reconocidos como instituciones representativas de los vecinos de una determinada localidad, y están llamadas

⁵ Derecho público provincial y municipal – Dardo Difalco, Pág. 312

⁶ Derecho público provincial y municipal – Dardo Difalco, Pág. 312

a promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentar el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de sus jurisdicciones.⁷

Eficacia de la autonomía municipal. -

El estado peruano, conforme a la constitución política del estado, de conformidad con las precisiones establecidas en su artículo 43°, señala que se identifica como un república democrática ya que como por todos es sabido, se ejerce un gobierno representativo elegido directamente por el pueblo mediante elecciones que se realizan cada 05 años; asimismo, el estado peruano se identifica como un estado social, por cuanto tal y como lo señala la constitución, el estado debe beneficiar a todos sus ciudadanos y no sólo a algunos cuantos individuos dado que vivimos dentro de un régimen democrático, por otro lado, dentro del artículo 43° de la constitución se establece que el estado es independiente y soberano, por cuanto el estado peruano no se encuentra subordinado a ningún otro estado y no tiene ningún tipo de restricción para ejercer su poder dentro de los límites de su propio territorio.⁸

En ese sentido debemos precisar que las municipalidades en nuestro país, ostentas tres características resaltantes, las cuales podemos identificar como la de su autonomía económica, política y administrativa; como hemos referido anteriormente, la autonomía, deviene en ser la capacidad para gobernarse por sí mismo; sin embargo debemos resaltar que actualmente los alcaldes respecto al gobierno de su municipio, fracasan en sus gestiones municipales por causas atribuibles a ellos mismos, ya sea por su propia incompetencia o porque, según ellos, no cuenta con los recursos financieros suficientes para sacar adelante su gestión; motivo por el cual no realizan obras o no cumplen con sus promesas de campaña, trayendo consigo una deficiente administración dentro del ámbito de sus jurisdicciones, en ese sentido, cabe resaltar si la autonomía otorgada por

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional – Exp. 0010-2003-AI/TC, Pág. 3 - 4

⁸ Aportes doctrinarios sobre el municipio peruano – Charles Sablich Huamani, Pág. 6 - 7

mandato constitucional a las municipalidades resultaría ser el medio más idóneo para la gestión de todos y cada uno de los gobiernos municipales.⁹

En este orden de ideas, conforme lo sostiene el profesor Mario Alzamora Valdez, teniendo en consideración los aspectos históricos e institucionales de los municipios, se puede concluir en que no es posible la existencia del municipio tal y como se encuentra estructurado actualmente sin ostentar su propia autonomía, consecuentemente se puede establecer que la autonomía municipal no resulta ser el problema, sino más bien la gestión de sus gobernantes que enturbian el espíritu de la Ley respecto de la autonomía otorgada a todos los gobiernos municipales; en ese sentido, el hecho de descentralizar el poder del gobierno central otorgando autonomía a los gobiernos municipales resulta ser un medio idóneo para la gestión de cada gobierno municipal sobre todo teniendo en consideración que actualmente los gobiernos municipales vienen agenciándose de mayores responsabilidades no sólo políticas sino también administrativas y sociales; en ese sentido, teniendo en consideración el espíritu de descentralizar las responsabilidades y funciones del gobierno central, resulta indispensable en pensar en el hecho de municipalizar la educación nacional en todos sus niveles, vale decir, otorgar a las municipalidades la administración de la educación inicial, primaria y secundaria obviamente bajo la supervisión del Ministerio de Educación, así como también otorgar a los municipios la administración de la policía nacional tanto en su organización como en presupuesto por municipio, todo esto con la finalidad de combatir más efectivamente a la delincuencia, siempre bajo la supervisión del Ministerio del Interior.¹⁰

Sin embargo, teniendo en consideración a lo desarrollado en el presente capítulo, tenemos que la autonomía municipal resulta ser un medio idóneo para desconcentrar las responsabilidades del gobierno central, sin embargo, teniendo en consideración la deficiente gestión de los gobiernos municipales como se ha podido palpar en el marco de la gestión de recursos financieros otorgados para

⁹ Aportes doctrinarios sobre el municipio peruano – Charles Sablich Huamani, Pág. 24 - 25

¹⁰ Aportes doctrinarios sobre el municipio peruano – Charles Sablich Huamani, Pág. 33 - 34

la atención de sus respectivas jurisdicciones en el marco de la pandemia mundial ocasionada por el coronavirus, podemos establecer que la ineficacia en la gestión municipal no resulta ser atribuible a la desconcentración de poderes, vale decir, a la autonomía con las que gozan los gobiernos municipales reconocida y otorgada por la Constitución del Estado, sino más bien a la deficiente gestión de sus respectivos administradores, motivo por el cual, consideramos que la contraloría general de la república, debería de realizar una mayor y más eficiente gestión en identificar los casos de corrupción en cada municipalidad y al mismo tiempo consideramos que los mecanismos de control para acceder a la gestión pública ya sea como alcaldes o servidores municipales deberá ser más estricta a efectos de garantizar una eficiente gestión de cada municipio.

CAPITULO III.- Desarrollo de actividades programadas

Ineficacia en la capacidad de gasto municipal. -

Con la finalidad de mejor explicar la ineficacia en el gasto de las municipalidades debemos realizar algunos apuntes de relevancia sobre el particular, partiendo desde nuestro actual marco constitucional, en ese sentido debemos precisar que durante el primer período de vigencia nuestra vigente constitución del año 1993, se aprobó la ley de tributación municipal conforme se encuentra establecido en el Decreto Legislativo N° 776 publicado en el diario oficial el peruano el pasado 31 de diciembre de 1993; en ese sentido debemos precisar que la citada norma modificó la ley orgánica de municipalidades en lo que se encuentra referido a las rentas municipales y por primera vez se definió cuáles serían los tributos municipales.¹¹

Sobre el particular, debemos dejar en claro que mediante el citado Decreto Legislativo, se reconoció como tributos municipales a los impuestos, las tasas y las contribuciones; asimismo, la citada norma estableció cuáles serían los

¹¹ ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local – Defensoría del Pueblo, Pág. 76

impuestos o participaciones creados por el nivel nacional en beneficio de las municipalidades; debemos resaltar que el Decreto Legislativo N° 776, de alguna manera le puso límite a la potestad tributaria de las municipalidades, dado que el gobierno central, a nuestro entender, no tomó en consideración las necesidades de financiamiento de las municipalidades para atender sus propios requerimientos, pero por otro lado estableció criterios uniformes para la adopción de tasas de tipo administrativas; sin embargo recién a partir del año 2002, con la nueva ley de reforma constitucional, Ley N° 27680, como por todos es sabido, se reactivó el proceso de descentralización de nuestro país, estableciéndose una nueva distribución del poder en tres niveles de gobierno, reconociéndosele a las municipalidades un nivel de gobierno con autonomía política, administrativa y económica; en ese sentido, el pasado 26 de mayo del 2003, se aprobó la nueva ley orgánica de municipalidades, Ley N° 27972, que específicamente regula el funcionamiento, organización, atribuciones, funciones y competencias de las municipalidades, en efecto, esta nueva ley establece los regímenes especiales y los mecanismos de participación ciudadana en el marco de los gobiernos municipales, así como también establece los criterios mediante los cuales se relacionan las municipalidades unas y otras, con otras instituciones del Estado y con las diferentes organizaciones privadas de nuestro país.¹²

En este orden de ideas, la Ley N° 27972, reconoce a la alcaldía como el órgano ejecutivo y al concejo municipal como el órgano normativo y fiscalizador de todas y cada una de las municipalidades, dicha norma, de manera concordada y conforme lo establece la constitución política de nuestro país, señaló que el período de mandato del alcalde y sus regidores sería de cuatro años, incorporando al mismo tiempo a los consejos de coordinación provinciales y distritales como órganos de coordinación, participación y concertación.¹³

Bajo éstas premisas podemos establecer que las municipalidades son órganos descentralizados del gobierno central reconociéndoseles capacidad de gobierno

¹² ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local – Defensoría del Pueblo, Pág. 76 - 77

¹³ ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local – Defensoría del Pueblo, Pág. 79

y autonomía local, con personería Jurídica de derecho público y con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.¹⁴

La autonomía municipal, tal y como lo hemos venido sosteniendo a lo largo del presente trabajo de suficiencia profesional, no es otra cosa que la capacidad de gestión independiente de cada municipalidad respecto de los asuntos inherentes a su propia jurisdicción, es decir, que la autonomía municipal es la capacidad que ostenta cada gobierno municipal en decidir y ordenar sus funciones y competencias de manera exclusiva y que no pueden ejercidas por ninguna otra institución ya sea de gobierno local o nacional.¹⁵

Ahora bien, adentrándonos en lo que respecta al título que venimos tratando, debemos establecer inicialmente que la autonomía económica que ostenta cada municipal de nuestro país, se encuentra dividida en dos aspectos; la primera referida específicamente a la posibilidad de generar sus propios recursos y en segundo lugar, a disponer libremente de los recursos que ostenta; respecto a la generación de sus propios recursos, tenemos que las municipalidades tienen como herramienta principal a la tributación municipal la cual les permite al mismo tiempo poder orientar y estructurar su presupuesto.¹⁶

En ese sentido debemos establecer que los ingresos económicos o financieros asignados a las municipalidades pueden ser ingresos corrientes, ingresos de capital, transferencias y financiamiento; en ese sentido, inicialmente podemos establecer que los ingresos corrientes son recursos regulares que no alteran de manera inmediata la situación patrimonial de la municipalidad y provienen de los impuestos y contribuciones obligatorias, contribuciones sociales, venta de bienes, venta de servicios, derechos administrativos, rentas de propiedad y otros ingresos económicos.¹⁷

Por otro lado, los ingresos de capital comprenden a los ingresos no regulares que se obtienen principalmente por la ejecución de las obras de desarrollo local y al mismo tiempo por brindar diversos servicios públicos para garantizar

¹⁴ Contraloría general de la república – escuela nacional de control – Alejandro García Riega, Pág. 1

¹⁵ Contraloría general de la república – escuela nacional de control – Alejandro García Riega, Pág. 1

¹⁶ Contraloría general de la república – escuela nacional de control – Alejandro García Riega, Pág. 2

¹⁷ Estadística de función municipal – INEI, Pág. 39

mayores beneficios sociales a los vecinos de su jurisdicción; asimismo también se consideran ingresos de la municipalidad en lo que se refiere a la venta de activos no financieros, como por ejemplo lo referido a los inmuebles, terrenos, vehículos usados, bienes dados de baja y otros activos depreciados, entre otros; por otro lado, las transferencias no otra cosa que los ingresos que provienen de gobiernos extranjeros o de organismos internacionales en calidad de donación, asimismo, las transferencias pueden los ingresos que se generan entre unidades del gobierno por norma legal expresa; finalmente, los recursos por financiamiento provienen de las operaciones oficiales de crédito de fuente interna y externa que ejecutaron las municipalidades, así como también son considerados recursos de financiamiento todos los saldos de balances de ejercicios anteriores.¹⁸

Dicho esto debemos establecer que los gastos municipales son todo el conjunto de desembolsos realizados por cada una de las municipalidades y estos gastos pueden estar referidos a los gastos corrientes, a los gastos de capital y a los gastos por servicio de la deuda; los gastos corrientes son todos aquellos recursos destinados al mantenimiento u operación de los servicios que prestan las municipalidades, los gastos de capital son todos aquellos recursos orientados al aumento de la producción o al incremento del patrimonio de las municipalidades, mientras que los gastos del servicio de la deuda son todos aquellos que se encuentran destinados al cumplimiento de las obligaciones y se encuentran orientados principalmente al pago de amortización e intereses de los préstamos otorgados a las municipalidades para la adquisición de maquinaria pesada entre otros.¹⁹

En este orden de ideas y refiriéndonos en específico a la ineficiencia en el gasto de las municipalidades, esto podría explicarse por el desconocimiento de los nuevos procesos de contratación, el retraso en la aprobación de las contrataciones en diferentes municipalidades y la disminución de personal durante la emergencia sanitaria; asimismo, podemos establecer que existe un gran temor por parte de los funcionarios municipales frente a los nuevos

¹⁸ Estadística de función municipal – INEI, Pág. 39

¹⁹ Estadística de función municipal – INEI, Pág. 41

procedimientos para ejecutar este gasto ya que esto implicaría una alta responsabilidad y cumplir con una regulación que en muchos casos no se maneja bien por desconocimiento.

Bajo esta línea de ideas, podríamos abundar en la ineficacia en el gasto de los entes municipales refiriéndonos a lo expresado por el tribunal constitucional, quien expresamente señala que la autonomía otorgada a los gobiernos municipales, si bien es cierto les permite desenvolverse libremente en los asuntos de naturaleza administrativa, económica y política, esto no supone autarquía funcional, señalando que cualquiera de sus competencias no pueden desvincularse del sistema político o del orden jurídico en el que se encuentran inmersas, abundando en que si bien es cierto las municipalidades son autónomas por reconocimiento constitucional, no dejan de pertenecer al estado ya que siguen formando parte de él y en ese sentido no pueden apartarse del sistema jurídico y político que le sirve de fundamento, por ello y atendiendo a los nuevos procesos implementados por el gobierno central a efectos de transparentar la gestión en el gasto por parte de las municipalidades, en muchos caso, y sobre todo por desconocimiento, no implementan el gasto de recursos por desconocimiento ya que ello podría redundar en un ilícito de connotación penal.²⁰

Corrupción en el gasto municipal frente al covid-19.-

En este capítulo, abordaremos los actos de corrupción que se perpetran dentro de la gestión municipal haciendo referencia a los actos ilícitos recientemente acaecidos en el marco del tratamiento de la pandemia mundial ocasionada por el coronavirus; en ese sentido, como por todos es sabido, debemos partir del hecho de que los entes municipales o gobiernos locales, se encuentran regentados y por ende administrados por personas, las que por diferentes motivos comenten o caen en actos de corrupción ya sea por codicia o

²⁰ ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local – Defensoría del Pueblo, Pág. 114

enriquecimiento personal, familiar o social; en buena cuenta, sea cual sea el motivo que impulsó al servidor público municipal a cometer un acto de corrupción deviene en un hecho repudiable sancionable penalmente, más aún si tenemos en consideración que estos actos de corrupción se vienen cometiendo en el marco de tratamiento de la pandemia mundial, en ese sentido, podríamos partir de que dichos actos de corrupción, al margen del desconocimiento de la normativa actual, generalmente ésta se ocasiona por la falta de valores generalizada en nuestra sociedad dada la precaria formación ética que ofrece no solamente el sistema educacional sino especialmente en el núcleo familiar, ya sea por el afán de dinero fácil o por la ley del menor esfuerzo, trayendo como resultado una evidente inmoralidad administrativa, redundado en muchas ocasiones que las autoridades y servidores municipales finalmente se encuentren afrontando sendos procesos judiciales por actos de corrupción.²¹ En este orden de ideas preliminarmente podemos establecer que la corrupción en la función pública es la desnaturalización o desviación del regular ejercicio de dicha función con la única finalidad de procurarse el funcionario o servidor municipal, una ventaja patrimonial indebida, en ese sentido, podemos afirmar inicialmente que la corrupción administrativa vendría a representar el genérico de los delitos con connotación penal que se cometen en el ejercicio de un cargo público y que podrían clasificarse jurídicamente de la siguiente forma:

- **Soborno o cohecho.** - este tipo penal resulta ser el más reiterativo de los delitos que se comenten dentro de la administración pública y se configura, conforme lo señala nuestro vigente código penal en muchas ocasiones a instancias del contribuyente o administrado, consumándose con la entrega de una pequeña dádiva o regalo para evitar una multa o hasta el ofrecimiento de grandes sumas de dinero para evitar el pago de los impuestos o conseguir autorizaciones indebidas.
- **La exacción.** - este tipo de acto de corrupción encuentra su base cuando el servidor municipal se aprovecha del miedo o de la ignorancia del

²¹Aportes doctrinarios sobre el municipio peruano – Charles Sablich Huamani, Pág. 39

contribuyente o administrado con la finalidad de exigirle el pago de un impuesto o contribución en cuantía que no le corresponde, configurándose doblemente el acto de corrupción cuando el servidor municipal exige a contribuyente una ilegal contraprestación a efectos de solucionar supuestamente el problema del administrado.

- **La concusión.** - en lo referido a la gestión municipal, podemos señalar que este acto de corrupción se configura cuando el cobrador de impuestos conmina al contribuyente o administrado a pagarle una determinada suma de dinero bajo la amenaza de aplicar el peso de la ley impositiva.
- **Tráfico de influencia.** - este acto de corrupción municipal se configura específicamente cuando el funcionario o servidor público municipal, con la finalidad de agenciarse una ventaja patrimonial de tipo indebido, ofrece a un tercero influenciar en la toma de decisiones dentro de la gestión municipal para procurarse u otorgar el beneficio en la contratación de una obra o en la adquisición de un servicio a cambio de un beneficio económico.
- **La malversación.** - este tipo de acto de corrupción que se comete dentro de las gestiones municipales resulta ser uno de los más comunes y en muchas ocasiones se comete por desconocimiento de la norma por parte del funcionario municipal, y se configura cuando éste desvía caudales públicos hacia otros objetivos que nada tienen que ver con los que se presupuestaron dentro de los gastos de ejecución municipal.
- **El abuso del poder.** - este tipo de acto de corrupción consiste en utilizar la fuerza pública para resolver problemas particulares.
- **El peculado.**- este tipo de acto de corrupción también identificado como delito se configura cuando el funcionario o servidor público municipal, ilegalmente se enriquece o enriquece a otros en perjuicio del estado mediante el uso en provecho propio de bienes públicos, retención de bienes ajenos que por error han caído en manos de servidores municipales, el uso

de materiales y equipos en labores diferentes al objeto de su compra, así como también la pérdida de bienes estatales.²²

Dentro de este contexto y habiendo descrito de manera muy sucinta los principales mecanismos de corrupción que se identifican dentro de las administraciones municipales de nuestro país, tenemos que desde el mes de marzo del presente año y dentro del marco del tratamiento de la pandemia mundial ocasionada por el nuevo coronavirus, los entes municipales han redoblado sus esfuerzos a efectos de malversar los fondos otorgados por el gobierno central a cada ente municipal con la finalidad de agenciarse ventajas económicas ilegales, tal es el caso de algunos municipios que con la finalidad de otorgar canastas de alimentos a los vecinos de sus respectivas jurisdicciones, estas en muchas ocasiones han sido entregadas a personas que no existen o se han falsificado las firmas de vecinos de sus respectivas jurisdicciones a efectos de evidenciar una supuesta entrega que finalmente nunca se concretó, todo ello con la finalidad de desviar los fondos dinerarios y apoderarse de ellos ilegítimamente.

Tal es así que el Ministerio Público se ha visto en la imperiosa necesidad de abrir una serie de investigaciones fiscales por presuntas compras sobrevaloradas de víveres, peculado por apropiación de canastas familiares y falsificación de firmas en padrones de beneficiarios de los vecinos de las diferentes jurisdicciones municipales.

En ese sentido y atendiendo a los graves actos de corrupción generados en el interior de los gobiernos municipales en el marco de la pandemia mundial ocasionada por el coronavirus, tenemos que el encargado de velar por el control interno en cada ente municipal vendría a ser el auditor, quien jefaturalmente depende de la contraloría general de la república, resultando ser en consecuencia este el órgano de gobierno encargado de supervisar y vigilar el empleo correcto de las transferencias económicas que se destinan a las diferente

²² Aportes doctrinarios sobre el municipio peruano – Charles Sablich Huamani, Pág. 40 - 41

municipalidades de nuestro país como una de funciones, al mismo tiempo este órgano estatal, es quien realiza las denuncias ante las autoridades correspondientes cuando se detecta un acto de corrupción cometido ya sea por funcionarios o servidores públicos municipales.²³

CAPITULO IV.- Resultados Obtenidos

Que, conforme lo hemos detallado a lo largo del presente trabajo de suficiencia profesional, tenemos que la autonomía de las municipalidades se encuentra plenamente establecido y garantizado por nuestro vigente marco constitucional conforme se encuentra consagrado en el artículo 194º de la constitución política del estado, por cuanto el referido artículo prescribe que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local y por ende gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, concordadamente a lo establecido en el artículo II del título preliminar de la Ley N° 27972, de la Ley Orgánica de Municipalidades; en ese sentido, podemos establecer que las municipalidades gozan de plena autonomía, sin embargo, tal como hemos presentado a lo largo del presente trabajo de suficiencia profesional, tenemos que resultar contraproducente que ostentando las municipalidades de nuestro país capacidad de gasto autónoma y garantizada por nuestra constitución, casi todas las gestiones municipales respecto a su capacidad de gasto a efectos de atender eficazmente las necesidades de su jurisdicción deviene en ineficiente resaltándose más bien actos de corrupción.

Por otro lado y tal como hemos establecido líneas arriba, tenemos que las municipalidades en nuestro país ostentas tres características resaltantes, las cuales podemos identificar como la de su autonomía económica, política y administrativa; en ese sentido, la autonomía, deviene en ser la capacidad para gobernarse por sí mismo; sin embargo debemos resaltar que actualmente los

²³ Aportes doctrinarios sobre el municipio peruano – Charles Sablich Huamani, Pág. 41

alcaldes respecto al gobierno de su municipio, fracasan en sus gestiones municipales por causas atribuibles a ellos mismos, ya sea por su propia incompetencia o porque, según ellos, no cuenta con los recursos financieros suficientes para sacar adelante su gestión; motivo por el cual no realizan obras o no cumplen con sus promesas de campaña, trayendo consigo una deficiente administración dentro del ámbito de sus jurisdicciones.

En este orden de ideas, podemos concluir que la autonomía municipal resulta ser un medio idóneo para desconcentrar las responsabilidades del gobierno central, sin embargo, teniendo en consideración la deficiente gestión de los gobiernos municipales como se ha podido palpar en el marco de la gestión de recursos financieros otorgados para la atención de sus respectivas jurisdicciones en el marco de la pandemia mundial ocasionada por el coronavirus, podemos establecer que la ineficacia en la gestión municipal no resulta ser atribuible a la desconcentración de poderes, vale decir, a la autonomía con la que gozan los gobiernos municipales reconocida y otorgada por la Constitución del Estado, sino más bien a la deficiente gestión de sus respectivos administradores, motivo por el cual, consideramos que la contraloría general de la república, debería de realizar una mayor y más eficiente gestión en identificar los casos de corrupción en cada municipalidad y al mismo tiempo consideramos que los mecanismos de control para acceder a la gestión pública ya sea como alcaldes o servidores municipales deberán ser más estrictas a efectos de garantizar una eficiente gestión de cada municipio.

Por otro lado y refiriéndonos en específico a la ineficiencia en el gasto de las municipalidades, esto podría explicarse por el desconocimiento de los nuevos procesos de contratación, el retraso en la aprobación de las contrataciones en diferentes municipalidades y la disminución de personal durante la emergencia sanitaria; asimismo, podemos establecer que existe un gran temor por parte de los funcionarios municipales frente a los nuevos procedimientos para ejecutar este gasto ya que esto implicaría una alta responsabilidad y cumplir con una regulación que en muchos casos no se maneja bien por desconocimiento.

Asimismo, tenemos que los actos de corrupción dentro de la gestión de las municipalidades de nuestro país, se ha multiplicado exponencialmente dentro del marco del tratamiento de la pandemia mundial ocasionada por el nuevo coronavirus, es decir que los entes municipales han redoblado sus esfuerzos a efectos de malversar los fondos otorgados por el gobierno central a cada ente municipal con la finalidad de agenciarse ventajas económicas ilegales propiciándose la intervención del Ministerio Público y la Contraloría General de la República a efectos de abrir una serie de investigaciones por presuntas compras sobrevaloradas de víveres, peculado por apropiación de canastas familiares y falsificación de firmas en padrones de beneficiarios de los vecinos de las diferentes jurisdicciones municipales, entre otra serie de ilícitos de connotación penal.

CONCLUSIONES

1. Que, dentro del marco del presente trabajo de suficiencia profesional, hemos podido establecer que con la finalidad de garantizar el adecuado cumplimiento de las competencias y funciones que se han encomendado a las municipalidades conforme se establece en el artículo 194° de nuestra constitución política, en donde se reconoce a las municipalidades autonomía política, económica y administrativa; sin embargo, podemos concluir inicialmente que no siempre esta autonomía reconocida a las municipalidades resulta en beneficiosa para los vecinos de sus respectivas jurisdicciones, por cuanto no es ejercida dentro de los parámetros constitucionales y legales.
2. Se ha evidenciado que la incapacidad en el gasto por parte de los entes municipales radica muchas veces en el casi nulo conocimiento de la norma por parte de los funcionarios o servidores municipales, quienes que, por desconocimiento o por miedo, prefieren no tocar los causales públicos, redundando ello en una gestión ineficiente.

3. Por otro lado, dentro del contexto de la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus denominado covid-19, se ha evidenciado que la corrupción puede disminuir significativamente la capacidad de respuesta del estado, aunado a ello los diversos actos de corrupción detectados dentro de las diferentes gestiones municipales.

RECOMENDACIONES

1. Teniendo en consideración que la autonomía municipal en nuestro país encuentra su marco normativo y protección en nuestra constitución, debemos precisar que también cuentan con autonomía administrativa, política y económica; en ese sentido, consideramos que las municipalidades deberían ocupar un lugar más protagónico en el desarrollo de nuestra sociedad, en ese sentido, atendiendo a la autonomía con la que cuentan las municipalidades por mandato constitucional, deberían asumir la responsabilidad de administrar la educación inicial, primaria y secundaria conforme a cada una de sus jurisdicciones a fin de auto gestionar cada municipio la educación de sus vecinos asumiendo al mismo tiempo la administración de sus docentes pero siempre bajo la supervisión del Ministerio de Educación.
2. Que, concordadamente con lo expresado en la recomendación previa, consideramos que la municipalidades atendiendo a su autonomía reconocida por nuestra carta magna, atendiendo a la gran proliferación de ilícitos cometidos sin que el Ministerio del Interior tenga capacidad de reacción frente a este flagelo, consideramos que las municipalidades deberían de asumir la administración de la Policía Nacional de acuerdo a cada jurisdicción municipal, implementando comisarias conforme a sus necesidades y asumiendo al mismo tiempo el pago de los efectivos policiales de sus respectivas jurisdicciones, pero siempre bajo la supervisión del Ministerio del Interior.

3. Asimismo, en lo referente a la ineficiencia en el gasto municipal, hemos evidenciado que éste se produce específicamente por el desconocimiento de los funcionarios o servidores municipales respecto de la implementación de nuevas normas dentro del marco de atención de la pandemia mundial ocasionada por el coronavirus, lo que ha determinado que en muchas ocasiones que el gasto sea nulo o deriven en actos de corrupción, por ello recomendamos que los funcionarios y servidores municipales para su acceso a la gestión pública municipal, sean evaluados concienzudamente a efectos de que su gestión sea eficiente; sin embargo, consideramos que al margen de ser evaluados, estos deben de ser capacitados constantemente en lo referente a la especialidad de sus cargos en la municipalidad de tal manera que la gestión en conjunto sea efectiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local – Defensoría del Pueblo.
- Derecho Municipal – Antonio María Hernández.
- El municipio en el Perú – Alejandro Salas Zegarra.
- Derecho público provincial y municipal – Dardo Difalco.
- Sentencia del Tribunal Constitucional – Exp. 0010-2003-AI/TC.
- Aportes doctrinarios sobre el municipio peruano – Charles Sablich Huamani.
- Contraloría general de la república – escuela nacional de control – Alejandro García Riega.
- Estadística de función municipal – INEI.

ANEXOS

Anexo 1.- Evidencia de similitud digital

El presente instrumento será proporcionado por la Universidad Peruana de Ciencias e Informática.

Anexo 2.- Autorización de publicación en repositorio

El autor del presente trabajo autoriza a la Universidad Peruana de Ciencias e Informática a publicar el presente trabajo en el repositorio de la Universidad.

Lima, junio del 2021.

Mario Vitaliano López Tucto

TSP "ANÁLISIS Y EFICACIA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN RELACION A LA CAPACIDAD DE GASTO DE LAS MUNICIPALIDADES FRENTE AL COVID-19"

INFORME DE ORIGINALIDAD

19%	20%	2%	10%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	www.afin.org.pe Fuente de Internet	4%
2	www.inei.gob.pe Fuente de Internet	3%
3	www.gestiopolis.com Fuente de Internet	3%
4	qdoc.tips Fuente de Internet	1%
5	www.munibustamante.gob.pe Fuente de Internet	1%
6	nadiakaterine.blogspot.com Fuente de Internet	1%
7	repositorio.umch.edu.pe Fuente de Internet	1%
8	documents.mx Fuente de Internet	1%

9	www.scribd.com Fuente de Internet	1 %
10	idoc.pub Fuente de Internet	1 %
11	peru21.pe Fuente de Internet	1 %
12	repositorio.unap.edu.pe Fuente de Internet	1 %
13	www.crise.ox.ac.uk Fuente de Internet	<1 %
14	repositorio.upci.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
15	www.costosperu.com Fuente de Internet	<1 %
16	Submitted to Universidad Cesar Vallejo Trabajo del estudiante	<1 %
17	gustavoadolfofuentes.galeon.com Fuente de Internet	<1 %
18	doku.pub Fuente de Internet	<1 %
19	Submitted to Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD,UNAD Trabajo del estudiante	<1 %
20	www.asesoresempresarialperu.com	

Excluir citas Activo

Excluir bibliografía Activo

Excluir coincidencias < 20 words