

EL SISTEMA ADMINISTRATIVO TERRITORIAL REVOLUCIONARIO- NAPOLEÓNICO Y LA ACTUAL ORGANIZACIÓN ESTATAL PERUANA

Johnny Zas Friz Burga

Los rasgos fundamentales de la administración territorial revolucionario-napoleónica son los siguientes: generalización y uniformidad del régimen municipal; creación de un municipio por cada núcleo de población, incluso menor; carácter electivo de las administraciones locales; bipartición de las funciones asignadas a los municipios, distinguiendo entre funciones “propias” y funciones estatales “delegadas”, con una paralela doble calificación del alcalde; establecimiento de departamentos, también configurados como principal circunscripción desconcentrada de la administración estatal; instauración de un prefecto en esta circunscripción, representante del gobierno central, y dotado de intensos poderes de dirección y control; y sometimiento a tutela de los órganos y actos de la administración local (Vandelli 1992: 33).

García de Enterría también señala las “importantes originalidades históricas que supuso en el aspecto puramente estructural” la formulación de la organización de la revolución francesa (García de Enterría 1984: 107):

“[G]eneralización de la institución municipal, hasta ahora concebida como la emanación de un privilegio, y, por tanto, presente sólo en islotes del territorio; el uniformismo, obra de su regulación por normas generales y no por cartas o estatutos singulares o privilegiados; el autonomismo ciudadano, declarado como principio único para el gobierno de estas entidades; la organización territorial sobre un sistema escalonado de entes locales no sólo municipales, sino también supramunicipales”.

Con relación al primer modelo de autonomía municipal de la revolución francesa, García Fernández señala como elementos: un área delimitada de competencias propias (es decir, el “pouvoir municipal”), atribución al municipio de la gestión de competencias de otros órganos del Estado, ausencia en el municipio de

representantes del poder central, capacidad normativa propia y electividad de los órganos municipales (García Fernández 1983: 53).

Las normas fundamentales de la revolución francesa, en materia de administración local, fueron los decretos del 14 y del 22 de diciembre de 1789, los cuales “representan el más alto nivel de descentralización alcanzado en todo el período revolucionario” (Vandelli 1992: 29).

Elementos principales de estos Decretos fueron: la doctrina del “poder municipal” (artículo 49° del Decreto del 14 de diciembre de 1789), la electividad de los cargos municipales -de carácter censitario- (artículo 2° del Decreto del 14 de diciembre y artículo 14° del Decreto del 22 del mismo mes de 1789), las autoridades locales elegidas representan a toda la circunscripción (artículo 9° del Decreto del 22 de diciembre de 1789), y las asambleas electivas colaboran en la administración general y sus funciones se realizan bajo la autoridad de las mismas asambleas (artículo 50° del Decreto del 4 de marzo de 1789) (García Fernández 1983: 40).

La organización municipal, con la revolución francesa, adquiere un carácter necesario y, sustentado en el principio de la igualdad, se conforma sobre la base del criterio de la uniformidad. Para Vandelli:

“El Decreto de 14 de diciembre [de 1789], concretamente, pone en práctica el principio de unidad de la organización municipal y deroga solemnemente (artículo 1°) todas las Administraciones a la sazón existentes, bajo las más variadas denominaciones, en ciudades y pueblos (...) Tales Administraciones son sustituidas por una única institución: ‘todas las colectividades locales del reino - precisan las “Instrucciones acerca de la formación de los municipios”, publicadas junto al Decreto - ya en las ciudades, ya en el campo, tienen la misma naturaleza, y se sitúan en el mismo plano en el orden constitucional, por lo cual llevarán el nombre común de municipio (municipalité) y a la cabeza de cada uno de ellos está el alcalde (maire)’” (Vandelli 1992: 33).

En consecuencia, se establece un régimen único para todos los municipios al margen de sus dimensiones y peculiaridades, teniendo una variante en los municipios pequeños (Vandelli 1992: 34) y una excepción en la capital París.

La creación de un municipio por cada núcleo de población, incluso menor, fue establecida por el decreto del 22 de diciembre de 1789 y, luego de un breve período, se reinstauró con la legislación napoleónica del año VIII (Ley del 28 de pluvioso

del año VIII ó 17 de febrero de 1800), convirtiéndose los municipios en el nivel administrativo básico. Esta multiplicación de municipios produce su generalización a la totalidad del territorio del Estado, sin discontinuidad, rompiendo con la concepción de la institución municipal como privilegio.

El carácter electivo de las administraciones locales fue una de las innovaciones fundamentales de los decretos de 1789 al disponer que las elecciones se realizaban sobre una base exclusivamente territorial, excluyendo cualquier criterio corporativo o estamental, y al extenderlas a la elección de todos los órganos locales. Para Vandelli:

“Al inicio, se otorga a este principio la más amplia extensión: son elegidos los maires, los miembros del corps municipal, los notables que integran el conseil général de la commune, incluso los miembros de la administration de département, así como los procureurs del municipio y del departamento. Para asegurar la máxima correspondencia entre los representantes y la voluntad de los representados, todos los mandatos son de corta duración. Y, para garantizar la alternancia en el ejercicio de las funciones públicas, la reelección se limita de manera rigurosa. Se reconoce el voto a cada ciudadano activo, y la Administración local se configura como expresión directa de la colectividad territorial” (Vandelli: 1992: 38).

Sin embargo, esta constitución de los órganos municipales por la vía de la elección (artículos 2º y 5º del decreto del 14 de diciembre de 1789) estaba vinculada a la concepción de una democracia censitaria. Para García Fernández el carácter censitario del sufragio local se basó en:

“[L]a ficción jurídica (...) de dividir a los ciudadanos en tres categorías (pasivos, activos y electores), con el curioso propósito de incitar a los ciudadanos pasivos a la emulación para enriquecerse” (García Fernández 1983: 47).

El principio del carácter electivo de las administraciones locales fue inaplicado por la legislación napoleónica del año VIII, y en su lugar se introdujo el nombramiento para todos los miembros de las administraciones locales.

El dualismo entre funciones municipales “propias” y funciones estatales “delegadas” se origina en la teoría del poder municipal (o “pouvoir municipal”), presente en el decreto del 14 de diciembre de 1789¹, que atribuye a las

administraciones locales un conjunto de funciones propias vinculadas a intereses exclusivos correspondientes a sus respectivas comunidades locales. Las funciones estatales “delegadas”, en cambio, correspondían a los intereses de la administración general del Estado y, por tal razón, sólo podían ser delegadas a los municipios. Correspondían a las funciones propias: “la administración de los bienes comunales de las ciudades, pueblos y parroquias, la dirección y ejecución de las obras públicas que quedan a cargo de la colectividad”, así como las funciones de policía relativas “en especial a la propiedad, salubridad, seguridad y tranquilidad en las calles, lugares y edificios públicos” (artículo 50°, Decreto del 14 de diciembre de 1789); y a las funciones estatales “delegadas”:

“[L]as diversas actividades concernientes al reparto, recaudación y pago de los impuestos directos (...) las obras públicas efectuadas en el municipio, la conservación de la propiedad pública, la inspección sobre las obras en reconstrucción o la reparación de iglesias y edificios de culto (artículo 51°, Decreto del 14 de diciembre de 1789)” (Vandelli 1992: 43).

Como ya ha sido indicado, a estas funciones se aplica un régimen de controles distinto, recogido en el decreto del 14 de diciembre de 1789, por el cual:

“[E]l ejercicio de las funciones propiamente municipales queda bajo la surveillance et l’inspection de las Asambleas de departamento y de distrito, mientras que las funciones delegadas se sujetan a su autoridad. Estas últimas, por tanto, están inmersas en una relación de tipo jerárquica, mientras que en las primeras no existe más que el deber de someter a aprobación ciertos actos de especial relieve” (Vandelli 1992: 43-44).

Para García de Enterría, con la reforma napoleónica, la delegación del Estado a los entes locales “ya no se trata de una delegación, sino de una ejecución directa cumplida a través de la línea de estricta dependencia jerárquica” (García de Enterría 1984: 119) y con relación a las funciones propias de los entes locales señala que, a pesar de la breve enumeración de competencias propias señaladas por la Ley del 28 de pluvioso del año VIII:

“[E]stá ausente lo esencial y primario de la teoría [del poder municipal], esto es, el carácter originario y exclusivo del poder llamado a entender de tales competencias, y esto a su vez, tanto por la subordinación funcional que a dicho poder está sometido, como por el hecho de que la

composición de sus órganos está íntegramente entregada a la discreción de la instancia central” (García de Enterría 1984: 123-124).

En esta misma línea de reflexión, García Fernández señala que con el modelo centralizador napoleónico:

“[N]o hay más que un único aparato administrativo, que llega desde el Gobierno hasta el municipio, sin admitirse la separación de Administraciones que se deduce de la primera legislación revolucionaria, que estableció una Administración local separada de la central. Por el contrario, este modelo centralizador organiza una administración ‘como un todo’, como dice Bonnin (...), sin otra geminación que la estrictamente jerárquica. Así desaparece el concepto de Administración municipal” (García Fernández 1983: 71).

Vinculada a esta dualidad de funciones de las administraciones locales, aparece la doble calificación del alcalde como representante del municipio y como agente de la administración central, quien reúne en sí las dos representaciones, la estatal y la local. Con la reforma napoleónica:

“[T]ampoco es ya el ente local el llamado a ejercitar las funciones estatales, sino un puro agente de la organización del Estado, el Alcalde, que resulta que, además, es colocado como jefe ejecutivo de la corporación municipal. La articulación entre Estado y Municipio se realiza, pues, mediante la unión personal en un sólo agente de las dos representaciones (...), aunque parece obvio que prevalece en él la representación primera” (García de Enterría 1984: 119).

Para García Fernández, ha sido la tradición napoleónica la que “ha convertido en usual que el poder central esté representado en el municipio, aunque sea el alcalde el que reúna esa condición” ya que “el decreto de 14 de diciembre [de 1789] y de sus instrucciones anexas muestran no sólo la inexistencia de un representante gubernamental ad hoc, sino también la imposibilidad de atribuir este contenido al alcalde” (García Fernández 1983: 56).

Otro elemento muy importante ligado al “pouvoir municipal” se refiere a la potestad reglamentaria municipal deducida -ya que no hay una referencia explícita al respecto- del artículo 50º del decreto del 14 de diciembre de 1789. Para García Fernández, en este reconocimiento del poder reglamentario municipal (con la consiguiente -y amplia- discusión doctrinal sobre la naturaleza jurídica y sobre la

ubicación de los reglamentos municipales en el sistema de las fuentes) está el origen de las modernas ordenanzas municipales (García Fernández: 1983: 58).

Otra creación de la revolución francesa fue el departamento como circunscripción estatal y entidad local, en actuación del principio de igualdad. Para Vandelli:

“En estrecha conexión con el principio de electividad, la organización en departamentos fue concebida en la Constitución del 89 con el propósito de consolidar las metas logradas en el plano de la igualdad. Había que salvaguardar las conquistas alcanzadas del posible resurgimiento del “esprit de province” y de la reivindicación de antiguos privilegios.”

“El desorden en las circunscripciones, debido a los particularismos y estatutos privilegiados existentes, pretende sustituirse por un riguroso sistema, válido para satisfacer exigencias relacionadas con la representatividad y con la eficacia de la acción administrativa. De este modo, y aunque el esquema inicial puramente geométrico no llega a prevalecer, el nuevo reparto del reino, producto de un proceso de elaboración complejo y polémico, se hizo para permitir que cualquier Administración ‘resultase suficiente para atender todas las cuestiones de interés público y para la pronta ejecución de los asuntos’. Y para que, por otro lado, ‘desde cualquier punto del departamento fuese posible llegar al centro administrativo en una jornada de viaje’”.

(...)

“Estos criterios -que, por otro lado, evitaban la existencia de circunscripciones demasiado grandes y fuertes frente al poder central, fundamentado ahora en la supremacía de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional- condujeron a la creación de ochenta departamentos. En realidad, no llegaron a ignorarse las antiguas demarcaciones que, en algún caso, fueron simplemente divididas en porciones (...)” (Vandelli 1992: 45-46).

Según el decreto del 22 de diciembre de 1789, los departamentos eran “las circunscripciones para la elección de representantes a la Asamblea Nacional” y “las unidades básicas para el ejercicio de la acción administrativa”, satisfaciendo así “exigencias relacionadas con la representatividad y con la eficacia de la acción administrativa” (Vandelli 1992: 45-47).

El prefecto, órgano ejecutivo del departamento, fue creado con la Ley del 28 de pluvioso del año VIII y constituyó la figura más importante de la centralización

napoleónica, porque como representante del gobierno tuvo amplios y definidos poderes, era “el órgano encargado de la administración” en el departamento -según el artículo 3° de la Ley del 28 de pluvioso del año VIII- y tenía una relación de confianza inmediata y directa con el Ejecutivo.

La institución de la figura del prefecto está ligada directamente a la centralización como sistema de organización territorial. García Fernández presenta así este sistema instaurado por Napoleón:

“[E]l sistema centralizado se construye de la manera más simple: en cada circunscripción administrativa se establece un agente directo del poder central (prefecto, subprefecto, alcalde) con competencia general y que, por vía jerárquica, enlaza con el Gobierno a través del ministro del Interior. Este agente único, en su respectiva circunscripción, tiene acción directa, pues su misión es aplicar con prontitud todo lo que viene ordenado del escalón superior. Por eso en la presentación del Proyecto de Ley Orgánica del año VIII, Chaptal, en nombre del Gobierno, defendió el nuevo sistema como ‘un système complet d’administration’ que permite la máxima unidad y rapidez y da las mayores garantías de ejecución. Se trataba, como explicó Chaptal, de una cadena de ejecución que desciende ininterrumpidamente desde el ministro hasta el administrado, con la rapidez del fluido eléctrico. Así se conjugan dos tendencias: la de concentrar la Administración, con reducción del número de administradores, y el reforzamiento de los representantes del poder central, que tiene cada uno en su esfera territorial un poder omnímodo” (García Fernández 1983: 69).

En una misma línea de argumentación se expresa Vandelli:

“Estrechamente subordinado al poder central, el prefecto es su representante en la periferia; y en virtud de este título ejerce el conjunto de las funciones atinentes a los intereses generales.”

“Se ocupa así de los variados sectores, desde los impuestos hasta la policía, desde las elecciones a la Universidad. El prefecto lleva a cabo las funciones instructoras en los asuntos de competencia del ministro o del Jefe de Estado. Adopta las medidas necesarias para la ejecución de leyes, decretos, reglamentos y resoluciones ministeriales, así como para el mantenimiento del orden y la seguridad, con el apoyo de la fuerza pública. Representa en juicio al Estado y suscribe sus contratos. Ejerce la tutela administrativa sobre municipios e instituciones de beneficencia,

adopta resoluciones, toma medidas en caso de inactividad y nombra o destituye a los administradores”.

“Todo esto confiere a esta figura una posición de supremacía sobre todos los responsables de los servicios periféricos del Estado”.

“Por otro lado, en relación a los asuntos propios del departamento, el prefecto se encarga de su instrucción previa, así como de la ejecución de las decisiones del consejo general y de la comisión departamental. Esta última tiene atribuidas las competencias de control sobre la gestión del prefecto, mientras que el consejo general dirime los desacuerdos entre aquélla y éste, en una delicada convivencia, en que la posición de los órganos colegiados - desprovistos de servicios administrativos o técnicos capaces de competir con la potente organización periférica del Estado a disposición del prefecto - aparece, de hecho, muy desequilibrada” (Vandelli 1992: 53-54).

Para García de Enterría, la organización territorial con la reforma napoleónica:

“[V]a ahora a montarse sobre la columna vertebral de una cadena de agentes individuales ligados por un lazo de dependencia jerárquica: Ministro, Prefecto, Subprefecto, Alcalde. (...). El Prefecto, el Subprefecto y el Alcalde, aunque situados en una circunscripción territorial servida por una administración local, administración de la que ellos mismos tienen carácter de órganos directos, son estrictamente dependientes jerárquicos del centro, y en cuanto tales son ellos y no las corporaciones, meras titulares de ocasionales funciones consultivas o deliberantes, los que ejecutan las leyes generales y cumplen las funciones del Estado en sus respectivas demarcaciones” (García de Enterría 1984: 116-118).

Con relación al subprefecto, el ordenamiento napoleónico no le otorga características propias al ser únicamente el representante del prefecto, en cada uno de los distritos en los cuales se divide el departamento, y el intermediario entre prefecto y alcalde (García Fernández 1983: 82).

El sistema administrativo diseñado en 1789 estableció un régimen de controles por el cual los municipios, como parte de la organización estatal en el ejercicio de funciones delegadas -por ser atinentes a intereses generales-, estaban subordinados a las asambleas administrativas superiores; y, en el ámbito de las funciones “propias” se sujetaban sólo a la “surveillance e inspection” de esas mismas asambleas superiores. De otro lado, los departamentos “se subordinan en cuanto atañe a las funciones fiscales, a la inspección de la Asamblea Legislativa, a cuya

autorización se condicionan algunos actos de especial importancia” (Vandelli 1992: 56).

En el período napoleónico, los poderes de tutela se concentraron en el prefecto o subprefecto y dejaron de corresponder a las administraciones de departamento. Estos poderes de tutela, o más bien el control jerárquico ejercido sobre las administraciones locales -ya que “no puede hablarse en el sistema napoleónico de ‘tutela’, en sentido propio, concepto que supone una esfera de autonomía” (Vandelli 1992: 57)- tuvieron su máxima expresión en este período.

Una evaluación general de la organización territorial de la revolución francesa y de la posterior reorganización napoleónica, lleva a concluir que “la mayor parte de los elementos elaborados en los años de la Revolución presenta un notable grado de estabilidad durante el período napoleónico” (Vandelli 1992: 62). Esta última apreciación corresponde claramente a la uniformidad del régimen local, al dualismo entre funciones municipales “propias” y funciones estatales “delegadas”, al departamento y a los poderes de tutela (o más bien, de control de jerarquía). Para Vandelli, “el diseño napoleónico utiliza elementos revolucionarios para lograr la consecución de sus propios objetivos, aunándolos a través de estrechas relaciones” (Vandelli 1992: 62), como lo demuestra la fácil inserción del prefecto en la estructura creada por la revolución francesa.

A pesar de esta homogeneidad general, existen diferencias entre la estructura revolucionaria y la reorganización napoleónica: la revolución favoreció la colegialidad de los órganos ejecutivos, en cambio la organización napoleónica privilegió los órganos ejecutivos monocráticos (la máxima famosa que resume esta concepción es la siguiente: “deliberar es tarea de muchos, actuar de uno sólo”); y en segundo lugar (aquí reside la diferencia más importante), la revolución consagró el principio de elección de sus administradores locales, mientras la ley del 28 de pluvioso del año VIII, estableció y extendió el criterio del nombramiento a todas las funciones locales.

Al respecto, García Fernández pone el énfasis en las diferencias, para él, la ley del año VIII liquida la autonomía municipal: desaparecen las funciones propias del municipio, ya que las competencias municipales son ejercidas por el prefecto, aunque la ejecución corresponda al alcalde; desaparece la potestad reglamentaria municipal, pues los actos o reglamentos son dictados no por la Corporación local sino por el representante del Gobierno en el municipio; el alcalde se convierte en ‘agente único’ del Gobierno en el nivel local; y, por último, se deroga el carácter electivo de los cargos municipales (García Fernández 1983).

Para García de Enterría, la reforma napoleónica fue una respuesta a la experiencia negativa de la actuación de los entes locales electivos. Este autor también presenta los elementos de la organización napoleónica:

“[E]l principio de separación entre las funciones activas y las consultivas y deliberantes, montado a su vez sobre una distinción fundamental entre sus respectivos órganos: las funciones activas se reservan estrictamente al tipo de órgano servido por agentes individuales o monocromáticos, los cuales se relacionan entre sí precisamente mediante la técnica del escalonamiento jerárquico, en tanto que los órganos colegiales quedan reducidos a funciones consultivas o deliberantes que se sitúan lateralmente a la línea jerárquica, y asistiéndola o complementándola, pero sin mengua de su sustantividad y prevalencia” (García de Enterría: 1984: 115).

El modelo del sistema administrativo revolucionario-napoleónico se difundió en América Latina (o Iberoamérica) por la influencia que tuvo en estos países la Constitución Española de 1812 (también llamada de Cádiz), años antes que los países iberoamericanos se independizarán de España. Para Vandelli:

“Es extraordinariamente importante que algunos países -como España, fundamentalmente-, después de haber aceptado el modelo, se hayan convertido, a su vez, en exportadores. De esta forma significativa, el Preámbulo de la Constitución de Cádiz de 1812, una de las Constituciones más influyentes del siglo XIX, sancionó los rasgos esenciales del modelo al afirmar: ‘generalizados los municipios en toda la extensión del Reino, según normas fijas y uniformes, sobre la base fundamental de la elección libre por parte de los ciudadanos, será posible conferir a esta institución toda la perfección deseable’” (Vandelli 1992: 76).

Finalmente, García Fernández presenta una síntesis de las influencias sufridas por la Constitución de Cádiz y la legislación anexa (la instrucción para el gobierno económico-político de las provincias aprobado mediante el Decreto de Cortes CCLXIX, del 23 de junio de 1813) con relación al régimen local, de la que se configura, según el mismo autor, “una opción centralizadora y uniformista de inspiración predominantemente napoleónica”. Asimismo, se refiere así al régimen municipal de la Constitución de Cádiz:

“[P]arece más acertado ver en aquel sistema municipal un conjunto sincrético que integra algunos elementos del Antiguo Régimen (el alcance

de las competencias, diseñadas según el modelo de la Novísima Recopilación; la doble dimensión, gubernativa y judicial, del alcalde) con una mayoría de elementos de origen francés. Pero estos elementos franceses no proceden de los primeros años de la revolución, menos aún del Decreto de 1789. La mayor parte de la regulación gaditana del municipio -con excepción de sus elementos más toscos e imperfectos- procede precisamente del sistema napoleónico” (García Fernández 1983: 299).

De otro lado, plantea el siguiente esquema interpretativo sobre el origen jurídico de los elementos constitutivos del régimen local (García Fernández 1983: 300), a través del cual se constata la influencia del sistema napoleónico:

- a) Competencias municipales: Novísima Recopilación.
- b) Figura del alcalde: Novísima Recopilación y Ley del 28 pluvioso del año VIII.
- c) Figura del jefe político: Ley francesa del año VIII.
- d) Diputaciones provinciales: Ley francesa del año VIII.
- e) Procedimientos de tutela: Ley francesa del año VIII.
- f) Uniformismo: Decreto francés de 1789.
- g) Sistema electoral: Reformas de Carlos III e ideología democrática liberal de las Cortes de Cádiz.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA ACTUAL INFLUENCIA DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO TERRITORIAL REVOLUCIONARIO-NAPOLEÓNICO²

Los elementos del sistema administrativo territorial revolucionario-napoleónico, no obstante la mayoría de ellos hayan sufrido importantes modificaciones, continúan en nuestra organización estatal.

La generalización de las municipalidades y su carácter electivo permanecen, actualmente, invariables. El carácter uniforme de las municipalidades sí presenta, en cambio, una ruptura.

La Ley Orgánica de Municipalidades vigente, Ley No. 23853 del año 1984, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política de 1979, además de la tradicional dualidad local peruana -constituida por la presencia de una municipalidad provincial

y una municipalidad distrital- consideró también a la municipalidad metropolitana y a las municipalidades de centros poblados menores (llamadas delegadas por la vigente Constitución Política de 1993).

Posteriormente, la Carta Política de 1993 rompió el carácter uniforme del nivel local, estableciendo un régimen especial no sólo para la capital de la República, sino también para las capitales de provincia con rango metropolitano, para las capitales de departamento de ubicación fronteriza, para la Provincia Constitucional del Callao y para las provincias de frontera.

La legislación municipal peruana vigente no reconoce expresamente ni la dualidad entre funciones “propias” y funciones “delegadas” de las municipalidades, ni la dualidad del alcalde como “agente del Ejecutivo nacional” y, a la vez, “jefe del ejecutivo local” de la entidad territorial autónoma.

Asimismo, tampoco existe un régimen de controles ejercido por el Poder Ejecutivo nacional sobre las municipalidades -consecuencia del reconocimiento de la autonomía local-, siendo la coordinación la forma de relación prevista entre municipalidades y Poder Ejecutivo. Para tal fin se han constituido determinados órganos de coordinación en los cuales participan representantes de las entidades territoriales locales y del gobierno nacional.

Paralelamente, el ordenamiento local peruano da una preeminencia a la municipalidad provincial y, en atención a ello, esta clase de municipalidad ejerce diversas formas de control sobre las municipalidades distritales de su jurisdicción.

El departamento ha sido reintroducido -para todos sus efectos- como circunscripción territorial, como circunscripción de organismos desconcentrados del Poder Ejecutivo en el nivel intermedio (los Consejos Transitorios de Administración Regional) y constituirá la base territorial sobre la cual se formarán las regiones previstas por la Constitución de 1993. El departamento, además, se ha constituido nuevamente como circunscripción electoral: los miembros del Parlamento Nacional se elegirán en veinticinco distritos electorales, uno por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao³.

Finalmente, la institución del prefecto, no obstante su extrema debilidad, continúa vigente en nuestra organización estatal. □

Notas

- 1 *El artículo 49° del decreto del 14 de diciembre de 1789 era el siguiente: "Los cuerpos municipales tendrán dos clases de funciones a cumplir, las unas propias del poder municipal, las otras propias a la administración general del Estado y delegadas por él a las municipalidades".*
- 2 *Consultar: Zas Friz Burga, Johnny. La descentralización ficticia. Perú: 1821-1998. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1998.*
- 3 *El artículo único de la Ley No. 27387, publicado el día 29 de diciembre de 2000, ha modificado -entre otros- el artículo 21° de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley No. 26859, en los términos siguientes:
"Los Congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.
La elección de Congresistas a que se refiere el Artículo 90° de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.
Para efectos del párrafo precedente, el territorio de la República se divide en veinticinco distritos electorales, uno por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao[las cursivas son nuestras]. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima.
El Jurado Nacional de Elecciones asigna a cada Distrito Electoral un escaño, distribuyendo los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito"*

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo
1984 *Revolución francesa y administración contemporánea. La formación del régimen municipal francés contemporáneo.* Madrid: Taurus.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier
1983 *El Origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y España.* Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- VANDELLI, Luciano
1992 *El poder local, su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones.* Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

EL SISTEMA ADMINISTRATIVO TERRITORIAL REVOLUCIONARIO-NAPOLEÓNICO

ZAS FRIZ BURGA, Johnny

1998

La descentralización ficticia. Perú: 1821-1998. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.