

Disección del artículo VIII del Título Preliminar **de la Ley Orgánica de Municipalidades**

Emilio Tafur Charun

“One other thing. Before I forget. And listen to me, now, Bessie,” he said. “If you get any more ideas, like last night, of phoning Philly Byrnes’ goddam psychoanalyst for Franny, just do one thing – that’s all I ask. Just think of what analysis did for Seymour”. He paused for emphasis. “Hear me? Will you do that?”

JD Salinger/ Zooey

1 Preliminar

Sirva la presente colaboración como pretexto o justificación por haber omitido involuntariamente analizar de modo más detallado el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) en el libro de nuestra autoría intitulado “La potestad reglamentaria en el

ordenamiento jurídico peruano”. Este dispositivo de la LOM constituye una auténtica cláusula de engarce entre el ordenamiento jurídico nacional y el municipal y trae el mismo una serie de interrogantes y también aspectos que constituyen realmente una absoluta novedad, que rompen frontalmente los criterios tradicionales de incardinación de normas, incidiendo así en la importancia que adquiere la “materialidad” que se configura como una herramienta notable para comprender la dinámica de las relaciones internormativas o interordinamentales en un Estado complejo. Y todo ello teniendo como basamento la idea de autonomía y en el tema que nos ocupa, la real relevancia y alcance de la autonomía política y

administrativa que detentan o detentarían las Municipalidades en el plano de la praxis.

El artículo dice así:

“ARTÍCULO VIII. APLICACIÓN DE LEYES GENERALES Y POLITICAS Y PLANES NACIONALES. Los gobiernos locales están *sujetos* a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio. Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en *armonía* con las políticas y planes

nacionales, regionales y locales de desarrollo.” (Las cursivas son nuestras)

A continuación practicaremos una suerte de disección de este artículo de la LOM para poder determinar el alcance y validez de la “*sujeción*” de las municipalidades a ciertas manifestaciones normativas del Gobierno nacional las mismas que son detalladas en dicho artículo. Previamente, precisaremos algunos conceptos que resultan esenciales para tal propósito.

2- Autonomía Política

Los municipios detentan autonomía política fundamentalmente debido a dos razones. Así, sus representantes (alcalde y regidores) son elegidos a través del sufragio directo de los vecinos. Y en segundo lugar, tienen la capacidad o atributo de

generar normatividad con rango o valor de Ley (Ordenanzas). Esto es, normas primarias. Tal parece que no estaríamos pues, como dice un sector de la doctrina, frente a órganos menores sujetos a una tutela y a su vez, meros ejecutores de una voluntad ajena. Sin embargo, no podemos afirmar que todo es o blanco o negro. Existen matices.

3.- El bloque de la constitucionalidad.

Es bien sabido que dos de las funciones que ejerce la Constitución son la de diseñar el sistema de fuentes normativas y asimismo la distribución de competencias entre los entes u organismos que la misma dispone. Queda claro que ambas funciones (“Fuente de fuentes” y “Competencia de las competencias”) en modo alguno pueden ser agotadas

por la Constitución con todo el detalle que ello requiere y merece. Así, pues, se hace necesario que ciertas normas, por mandato o reenvío de la Constitución, agoten al máximo posible la distribución de competencias y el diseño de fuentes normativas. El conjunto de normas que agotan y ejecutan el ejercicio de estas dos funciones es denominado “bloque de la constitucionalidad”. Dadas tales características estas normas son también conocidas como “interpuestas”.

El bloque de la constitucionalidad ha adquirido carta de ciudadanía al ser recogido en nuestro ordenamiento positivo. Así, el artículo 78 del Código Procesal Constitucional dispone que, “Para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal

Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, por remisión expresa de la constitución, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona”.

Sobre el artículo 78 del Código Procesal Constitucional resulta pertinente una atinencia. Entendemos que cuando tal artículo alude a las “Leyes” estas no han de referirse exclusivamente a la ley formal o a otras normas primarias que detentan rango o valor de Ley. Los reglamentos también pueden ser parámetros para determinar la competencia del organismo de que se trate, formando así parte del referido bloque. Baste mencionar al

respecto los Decretos Supremos que aprueban los
proverbiales reglamentos de organización y
funciones de diversos organismos públicos. Tales
reglamentos son a su vez regulados y diseñados por
el Decreto Supremo 054-2018-PCM. En tal sentido,
sabemos que esto implica la generación de cierta falta
de seguridad jurídica pues los reglamentos tienen una
fuerza pasiva menor que la de las leyes. Y sin
embargo, en el caso de la descentralización territorial,
tales reglamentos que agotan el reparto de las
competencias, resultarán casi paradójicamente,
detentadores de una fuerza pasiva *reforzada*. En
efecto, no puede dejarse de tomar en cuenta la
activación de los principios de *progresividad* e
irreversibilidad los mismos que son reconocidos por

la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización. En suma, se trata de un punto de no retorno donde prevalece la “materialidad” sobre la idea de forma. “Materialidad”, reiteramos, que se deslinda y prevalece sobre cualquier idea basada en “formalismos” y un extremo y riguroso positivismo.

Así las cosas, quizá se podría argumentar que cuando dicho artículo 78 alude a “Leyes” se refiere exclusivamente a las leyes orgánicas, leyes ordinarias y decretos legislativos, todas ellas de alcance nacional. Sin embargo y volviendo a la idea de “materialidad”, no vemos impedimento en que tal alusión a “Leyes” importe o suponga también una referencia a decretos supremos y resoluciones ministeriales que ejercen alguna función

constitucional y que por tanto son de naturaleza normativa y en tal sentido bien pueden ser consideradas “leyes materiales”.

De otro lado, y aun cuando resulte una perogrullada, es de indicar que la LOM es, entre otras normas, parte integrante del bloque de la constitucionalidad.

4.- Sujeción a Políticas, Planes Nacionales y Municipales.

El artículo 195 de la Constitución establece que, “los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en *armonía* con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo”. (Las cursivas son nuestras)

Por el momento puede quedar claro que “armonizar” configura un término más holgado y por ende de mayor libertad de configuración normativa o discrecionalidad de lo que en comparación podrían ser los conceptos de “sujeción” o “ejecución”.

De otra parte, es valor entendido que donde existen fines públicos de interés general existirán también competencias administrativas. Los fines públicos de interés general también suponen, además del ejercicio de competencias administrativas, la detentación de privilegios y exorbitancias. Después de todo, privilegio etimológicamente no es más que detentar la capacidad de profanar lo privado, así como sacrilegio supone la capacidad de profanar lo sagrado. Más allá de todo positivismo extremo, reiteramos, y

en lo que se refiere a las entidades territoriales, y en el presente caso específicamente a las Municipalidades, estas detentarán las competencias necesarias para la consecución de sus fines públicos de acuerdo a la pormenorización de sus respectivos intereses y propias peculiaridades, concretizando de esta manera las políticas y planes nacionales y sectoriales, teniendo estas, *mutatis mutandis*, la naturaleza de normas básicas o marco, siendo relativo el valor o rango que estas mismas puedan detentar.

No obstante todo ello y en lo que se refiere a políticas y planes nacionales, las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad han sido ubérrimas y reiterativas hasta la saciedad, al incidir en que las municipalidades se sujetan rigurosamente a las

políticas y planes del Gobierno nacional. En buena cuenta y de *lege lata*, diremos que no se deja espacio para que las municipalidades puedan *desarrollar* normativamente y de modo autónomo las políticas y planes nacionales (normas básicas) pormenorizando así sus intereses respectivos. “Derecho a una política propia”, diría García de Enterría.

Es de relieves que no estamos dejando de lado la idea de “rectoría”. Lo que acontece es que bajo el influjo de la rectoría no se debe producir un vaciamiento de la autonomía y con ello la supresión de facto del ejercicio de competencias de *desarrollo* que correspondan a las Municipalidades sobre vertientes distintas de la materia que fuere, agravando así los intereses respectivos de tales entidades territoriales.

Sin embargo y a un nivel primario, es de precisar que el artículo 22.2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) dispone en cuanto al principio de rectoría que: “Los ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, *asumiendo la rectoría respecto de ellas*”.

Y en el mismo sentido, en el artículo 23.1 de la LOPE se prevé que son funciones generales de los ministerios “a) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, *aplicables a todos los niveles de gobierno*”. (Las cursivas son nuestras)

Es de indicar que la rectoría y prevalencia, esta última en sentido lato, atribuidas al Gobierno nacional, en cuanto al diseño de políticas y planes nacionales, se

originan también en lo prescrito por el artículo 118.3 de la Constitución, el mismo que precisa que corresponde al presidente de la república “dirigir la política general del Gobierno”.

De igual modo, es de citar el artículo 119 de la Constitución:

“La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada Ministerio en los asuntos que competen a la cartera a su cargo”.

Según el artículo 13 del Decreto Supremo 029-2018-PCM, “La rectoría de una política nacional sectorial es la potestad exclusiva de un Ministerio para priorizar la atención de problemas o necesidades públicas y disponer medidas sectoriales nacionales,

que permitan alinear la actuación de *los tres niveles de gobierno* y de los ciudadanos, según corresponda, a efectos de alcanzar los objetivos de la política nacional sectorial adoptada, en beneficio de la ciudadanía”. Existe, pues, una rectoría del Gobierno nacional sobre, en este caso, las Municipalidades. Rectoría, que encontrará su *ratio* en el interés general y superior de toda la nación que el Gobierno nacional procura con la ejecución de su ámbito competencial y como efecto de esto, la capacidad de dar normas uniformes, reiteramos, para toda la nación.

En ese sentido, el artículo 4.1 de la LOPE es nítido al disponer que, “Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno”. De igual manera, los artículos 7.1 y 7.2 del Decreto Supremo 029-2018-

PCM prescriben que, “La Política General de Gobierno es el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un periodo de Gobierno”. “(...) está bajo la dirección del Presidente de la República y debe ser presentada por el/la Presidente/a del Consejo de Ministros al Congreso de la República, conforme lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.”

5.- Sujeción a Leyes y disposiciones que regulan las actividades y funciones del sector público

Entre estas leyes y disposiciones “que regulan las actividades y funciones del sector público”, encontramos, en primeria instancia, a las normas que componen el bloque de la constitucionalidad. Pero también existen normas del Gobierno nacional que no

se limitarán a agotar el reparto de competencias y el diseño de fuentes sino que además y al detalle, reconocerán o atribuirán obligaciones y potestades a los organismos públicos y *notablemente, a los administrados.*

A modo de ensayo podemos aludir a los siguientes dispositivos del Gobierno nacional que afectan el ámbito de actuación de las Municipalidades.

Así, son de citar la Ley de Procedimiento Administrativo General; la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los Formatos de Declaración Jurada; la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre; el Reglamento Nacional de Edificaciones; el Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura

Vial; el Reglamento de Jerarquización Vial; Ley General de Bodegueros.

En lo que se refiere a la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los Formatos de Declaración Jurada, el artículo primero de la misma preceptúa que su finalidad es establecer el marco jurídico de las disposiciones aplicables al procedimiento para el otorgamiento de la *licencia de funcionamiento expedida por las municipalidades*. Asimismo, la primera disposición final, transitoria y complementaria de la misma ley dispone que, “La presente norma entrará en vigencia a los ciento ochenta (180) días calendario, contados a partir del día siguiente de su publicación. *En dicho plazo corresponderá a las municipalidades adecuar su*

respectivo Texto Único de Procedimientos Administrativos, a efectos de incorporar los procedimientos, requisitos y demás disposiciones previstos en la presente Ley.” (Las cursivas son nuestras).

La Ley Marco de Licencia de Funcionamiento es desarrollada por la Ordenanza MML 1209. Tal dispositivo municipal tiene por finalidad modificar la Ordenanza 857 y adecuarla a lo establecido por la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. De este modo se puede apreciar cómo ambas normas detentadoras de igual rango o valor de Ley se “subordinan” una a la otra, pero no se puede referir tal relación al principio de jerarquía, pues reiteramos que en este caso, ambas normas detentan idéntico rango o valor y

asimismo provienen de distintos ordenamientos. Existe también una diversidad en el ejercicio de las funciones específicas sobre una misma materia. Así, pues, tomando parcialmente en préstamo del constitucionalismo español en lo que se refiere a la relación “bases-desarrollo” y con ella a la cláusula de prevalencia, de *lege ferenda* podemos decir que el concepto “bases” se deslinda nítidamente del concepto “desarrollo”. Así, y de *lege ferenda*, reiteramos, que son la idea de competencia (bases-desarrollo) y dentro de la modalidad de “*concurrentia*”, las que deben informar esta relación internormativa o interordinamental, si se quiere. Una cosa es “reglamentar” y otra muy distinta es “desarrollar”.

Por lo indicado, resulta pertinente citar artículo 14.- d) de la Ley de Bases de la Descentralización el mismo que se refiere al “*criterio de concurrencia*” disponiendo que, “En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás (...)”.

Asimismo, es de aludir a la Ley de Procedimiento Administrativo General cuyo artículo 1 establece que esta Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública, entre las que incluye a las Municipalidades. Además el artículo 43.1 de la misma ley preceptúa que el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) es aprobado

por Decreto Supremo del sector, por la norma de máximo nivel de las autoridades regionales, por *Ordenanza Municipal*, o por Resolución del Titular del organismo constitucionalmente autónomo, según el nivel de gobierno respectivo. (Las cursivas son nuestras)

En lo que a la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre respecta, esta dispone en su artículo 11.2 que, “Los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar la presente Ley ni los reglamentos nacionales.”

Finalmente y en lo que se refiere a la Ley General de Bodegueros, esta es reglamentada por el Decreto Supremo N° 010-2020-PRODUCE, que regula el otorgamiento de la licencia provisional de funcionamiento que las municipalidades deben otorgar de manera automática, gratuita y por única vez, previa conformidad de la zonificación y compatibilidad de uso correspondiente, siempre que sea requerida expresamente por los bodegueros.

Mediante el Decreto Supremo N° 200-2020- PCM, se aprobó el “Decreto Supremo que aprueba Procedimientos Administrativos Estandarizados de Licencia de Funcionamiento y de Licencia Provisional de Funcionamiento para Bodegas”. Por Decreto de Alcaldía N° 001-2022-AL/MDP se

adecuó el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Municipalidad Distrital de Pucusana, *aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 002-02-MDP*, de acuerdo a las disposiciones establecidas en el Decreto Supremo N° 200-2020-PCM, que aprobó el Procedimiento Administrativo Estandarizado de Licencia de Funcionamiento y de Licencia Provisional de Funcionamiento para Bodegas.

Por todo lo indicado resulta paradójal que la ordenanza, norma con valor y rango de Ley, y en tal sentido fuente primaria, termine siendo desbordada por leyes y reglamentos del Gobierno nacional, ubicándose la ordenanza en *términos materiales* “subordinada” a estas, aun cuando no dentro de una

relación jerárquica sino de competencia (bases-desarrollo). Así, reiteramos lo indicado con referencia a las políticas y planes, esto es, corresponderá al Gobierno nacional sentar las bases sobre la materia de que se trate de acuerdo a la detentación de rectoría y al interés público general y nacional, y será de cuenta del ente territorial el desarrollo ordenado de dichas bases teniendo como marco de referencia sus intereses respectivos y peculiaridades los mismos que justifican la existencia de dicha competencia. En suma, bajo la impronta de una relación de competencia y “*conurrencia*”, ambas instancias deberán respetar el ámbito material y privativo de actuación de la otra. Se configura, entonces, una

relación de tensión entre los principios de “unidad” y “autonomía”.

Al respecto, dice bien el artículo 49.1 de la Ley de Bases de Descentralización, que “el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, *articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades*”. (Las cursivas son nuestras)

Sobre el particular también se ha de citar el artículo VII del Título Preliminar de la LOM, cuyo texto es el siguiente:

“El gobierno en sus distintos niveles se ejerce dentro de su jurisdicción, evitando la duplicidad y

superposición de funciones, con criterio de *concurrentia* y preeminencia del interés público. Las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad”.

Es de precisar igualmente, que estamos ante conceptos jurídicos indeterminados y que por lo tanto estos suponen en alguna medida un ejercicio de discrecionalidad por parte de las entidades. Por ello y a efectos de que el sistema opere de manera óptima, será el Tribunal Constitucional, en cuanto intérprete supremo de la Constitución, el que irá determinando, caso por caso, el alcance de estos conceptos y su operatividad.

Sin embargo, y dado que el reparto de competencias frecuentemente no supone un corte limpio y asimismo para que tal operatividad se configure, también es necesario plantear una suerte de prevalencia o primacía de la normatividad nacional sobre la municipal, primacía que en modo alguno puede tomarse como una relación jerárquica, pues queda claro que en muchos de los casos las normas en colisión serán de igual rango o valor, y provenientes de ordenamientos distintos. Más aun, se podría sostener que ambas normas son válidas, pues reiteramos, el reparto de competencias no siempre es perfecto. De igual modo, existe también una diversidad en el ejercicio de las funciones específicas que corresponden a ambas fuentes en lo que se refiere

a las distintas vertientes de la misma materia objeto de regulación.

Así las cosas, la prevalencia o primacía encontrarían su fundamento en la rectoría que detenta el Gobierno nacional sobre las entidades territoriales. Y tal rectoría se legitimaría, a su vez, en el interés nacional y superior cuya consecución corresponde al mismo Gobierno nacional. Además, lo aquí propuesto tiene una base positiva que es recogida por el artículo 8 de la Ley de Bases de la Descentralización, de acuerdo al siguiente texto:

“La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e

instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.”

6.- Sujeción a Leyes y disposiciones que regulan los sistemas administrativos

Al respecto, nos queda claro que tales normas no generan mayor problema. En efecto, en el ordenamiento administrativo y positivo existen normas que “legitiman” el poder normativo del Gobierno nacional sobre esta materia y en tal sentido se afecta frontalmente pero, repetimos y de *lege lata*, con legitimidad, el ámbito de actuación de las

Municipalidades y con ello, por qué no decirlo, su autonomía.

Para reforzar lo aquí indicado, es de citarse el artículo 10.3. de la Ley de Bases de la Descentralización, el mismo que establece que, “Las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y los *sistemas administrativos del Estado*, referidos a presupuesto, tesorería, contaduría, crédito público, inversión pública, contrataciones y adquisiciones, personal y control, *por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio para todos los niveles de gobierno.* (Las cursivas son nuestras)

El artículo 43 de la LOPE define a los “sistemas” como los conjuntos de principios, normas,

procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos: 1. Sistemas Funcionales. 2. Sistemas Administrativos.

Igualmente y de manera más concreta, es de citar el artículo 44 de la LOPE el mismo que preceptúa que, “Los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto

funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.”

El artículo 46 de la LOPE precisando el citado artículo 44 y en lo que a los Sistemas Administrativos respecta, establece que, “En ejercicio de la rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, *independientemente de su nivel de gobierno* y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General (...)” El mismo artículo agrega que, “el Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control. (Las cursivas son nuestras)

7.- Sujeción a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos.

Este ámbito de materias no genera mayor inconveniente, puesto que el mismo encuentra respuesta a un nivel positivo. En efecto, es el ya citado artículo 10.3 de la Ley de Bases de Descentralización el que preceptúa que las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio *por todos los niveles de gobierno*. (Las cursivas son nuestra)

8.- Conclusión

No existe la menor duda que las Municipalidades en virtud de su autonomía política, detentan la capacidad de dar leyes con rango y valor de ley (ordenanzas).

Tampoco se puede negar que existen leyes y reglamentos nacionales que de *lege lata* y en virtud de mandatos del bloque de la constitucionalidad afectan *legítimamente* la actuación de las Municipalidades y también el alcance de su autonomía política y administrativa. Es prueba de ello el artículo VIII del Título Preliminar de la LOM. Esto resulta aún más notable cuando estamos frente a la actuación en “*conurrencia*” sobre vertientes distintas de una misma materia por parte del Gobierno nacional y de las Municipalidades. Así, a cada instancia corresponderá el ejercicio de distintas “funciones específicas” pero siempre reiteramos, sobre vertientes distintas de una misma materia. De suscitarse una antinomia esta se resolverá

deslindando el interés respectivo del ámbito nacional y las peculiaridades del ámbito local. Para tal efecto, de *lege ferenda* y como si de una prótesis se tratara, el Gobierno nacional en virtud de la rectoría que ejerce, además claro está, de tener por finalidad la prosecución del interés general nacional, dictará las “bases” normativas. Y el “desarrollo” de tales bases corresponderá a las Municipalidades de acuerdo a sus peculiaridades e intereses. La relación entre “bases” y “desarrollo” será pues, informada por el criterio “concurrential” (competencia).

De lo que a fin de cuentas se trata es que las Municipalidades no devengan en parte de un gobierno donde en realidad y de hecho existe una sola administración pública que cuenta con entes

desconcentrados –y no descentralizados- que resulten, en el mejor de los casos, útiles para una mera gestión periférica.

Y reiteramos lo dicho al inicio del presente texto:

“No se puede afirmar que todo sea o blanco o negro.

Existen matices.”