



GUIDO BELLIDO UGARTE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
12190/2025-CR
R.U. N° 2015191

22 AGOSTO 2025 10:42 a. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: FRIGAIL

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 32387, "LEY QUE PROMUEVE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL PARA INCENTIVAR EL DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES FORTALECIENDO EL FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL (FONCOMUN)", A FIN DE GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CREACIÓN DE CENTROS POBLADOS INTERRUMPIDOS CON SU ENTRADA EN VIGENCIA.

El Grupo Parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 32387, "LEY QUE PROMUEVE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL PARA INCENTIVAR EL DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES FORTALECIENDO EL FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL (FONCOMUN)", A FIN DE GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CREACIÓN DE CENTROS POBLADOS INTERRUMPIDOS CON SU ENTRADA EN VIGENCIA

Artículo único. Modificación de tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 32387

Se modifica la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 32387 "Ley que Promueve la Descentralización Fiscal para Incentivar el Desarrollo de los Gobiernos Locales Fortaleciendo el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)", quedando redactado en los siguientes términos:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

TERCERA. Moratoria para la creación de municipios de centros poblados
Se establece una moratoria de cinco (5) años para la creación de municipalidades de centros poblados, vigente a partir del 1 de enero de 2026.

Lima, 21 de agosto del 2025

Congreso de la República
José Alberto Arriola Tueros
Congresista

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Congreso de la República
José Alberto Arriola Tueros
Congresista



EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

La Ley N.° 32387, "LEY QUE PROMUEVE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL PARA INCENTIVAR EL DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES FORTALECIENDO EL FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL (FONCOMUN)", se encuentra vigente a partir del 17.06.2025, su aprobación tuvo lugar durante el período parlamentario 2021-2026 y dentro de la Primera Legislatura Ordinaria de 2024. La iniciativa, propuso fortalecer el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) mediante medidas de descentralización fiscal orientadas al desarrollo de los gobiernos locales.

La medida legislativa fue objeto de pronunciamiento por parte de la comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. El objetivo central de la Ley es promover la descentralización fiscal para impulsar el desarrollo de los gobiernos locales mediante el fortalecimiento del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), asegurando una distribución eficaz y eficiente de recursos que contribuya al desarrollo sostenible, especialmente en zonas alejadas.

Para dotar de mayores recursos al FONCOMUN, dispone un incremento gradual del rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal (IPM) a partir del 1 de enero de 2026, en tramos de 0,5 puntos porcentuales por año hasta alcanzar un aumento total de 2 puntos en 2029. En concordancia, ajusta las reglas tributarias vinculadas al consumo, precisando la tasa del IPM en 4 % y la del IGV en 14 %. La vacatio legis asegura que la aplicación cuantitativa siga el cronograma del propio incremento.

La ley condiciona el acceso al incremento del FONCOMUN a la mejora de la gestión municipal: las municipalidades deben acreditar al menos dos de tres instrumentos de planeamiento (PDLC, PEI y POI), articulados con las políticas nacionales y el PEDN al 2050, con opinión técnica del CEPLAN como ente rector del SINAPLAN.

Establece que los recursos adicionales se destinen exclusivamente a inversiones públicas orientadas al cierre de brechas y, de manera excepcional, a transferencias a municipios de centros poblados. Reforzando el uso eficiente, incorpora el enfoque de Presupuesto por Resultados en los criterios de asignación del FONCOMUN y obliga a que los saldos se apliquen estrictamente a inversión, incluso en el ejercicio subsiguiente, prohibiendo su uso en gasto corriente.

Para mejorar la equidad y previsibilidad en la distribución, actualiza criterios y pisos: los índices se determinan anualmente, incorporan pobreza, demografía, territorio y capacidad fiscal per cápita, y garantizan que las transferencias mensuales no sean inferiores a 15 UIT ni al promedio ponderado de los últimos cinco años. A la vez, asegura un flujo mínimo y oportuno de recursos a los municipios de centros poblados (1,5 UIT en total y plazos de transferencia), con rendición de cuentas y sanciones por incumplimiento.

Finalmente, a fin de ordenar el mapa institucional, la ley establece una moratoria de cinco (5) años para la creación de municipios de centros poblados, vigente desde el día siguiente de su publicación (17 de junio de 2025). Dicha suspensión ha afectado a los procedimientos que se encontraban en trámite ante las municipalidades provinciales, pues no se estableció un régimen transitorio ni un periodo de vacatio legis que permitiera su conclusión, o al menos un plazo razonable para el pronunciamiento final respecto de aquellos centros poblados cuyas solicitudes de creación estaban en curso.

En la presente legislatura 2021-2026, no se tienen antecedentes de la materia

I.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La prohibición por cinco años de crear municipalidades de centros poblados, vigente desde el 17 de junio de 2025, interrumpe de manera inmediata la competencia de las municipalidades provinciales para aprobar ordenanzas de creación. La Ley N.º 32387 ordena la moratoria "desde su dación" y no prevé reglas de transición, de modo que los expedientes en curso quedan impedidos de culminar durante todo el periodo de suspensión, pese a las inversiones de tiempo y recursos que ya habían realizado las comunidades para cumplir requisitos, consultas e informes técnicos.

En el plano constitucional no hay retroactividad prohibida (artículo 103), porque no se afectan situaciones ya firmes, pero sí hay aplicación inmediata a procedimientos en trámite sin un régimen transitorio que amortigüe el impacto. Esta modificación en el marco procedimental frustra expectativas legítimas creadas por la normativa previa, debe motivar la medida y, en lo posible, acompañarla de mecanismos transitorios razonables. La doctrina y la jurisprudencia constitucional vinculan la seguridad jurídica con la predictibilidad y la confianza legítima, y exigen que los cambios superen un test de razonabilidad, especialmente respecto de casos avanzados.

Desde el derecho administrativo, el Título Preliminar del TUO de la Ley 27444 impone los principios de razonabilidad, y de predictibilidad o confianza legítima. El primero demanda proporcionalidad entre el medio utilizado (moratoria absoluta e inmediata) y el fin público (ordenamiento institucional y mejor asignación del FONCOMUN); el segundo reclama coherencia con las

expectativas generadas por las propias reglas, lo que usualmente supone transitorios cuando cambian de forma sustantiva. La ausencia de *vacatio legis* o disposiciones transitorias deja desprotegidos a quienes iniciaron diligentemente el trámite y ahora no pueden concluirlo por una causa sobreviniente no imputable.

En el régimen municipal, la Ley Orgánica de Municipalidades mantiene que las Municipalidades de Centros Poblados se crean por ordenanza provincial; la moratoria no deroga ese marco, pero suspende su ejercicio por cinco años. A ello se suma la suspensión temporal, hasta el 31 de diciembre de 2025, del último párrafo del artículo 133 de la LOM, con efectos sobre las transferencias a los centros poblados. La combinación de ambas medidas incrementa la incertidumbre de quienes buscaban formalizar su gobierno local.

Por todo lo anterior, el diseño sin transición es jurídicamente discutible: lesiona la confianza legítima de administrados con procedimientos avanzados, puede resultar desproporcionado al impedir resolver expedientes listos para decisión y erosiona la seguridad jurídica al no fijar criterios claros de archivo, suspensión o continuidad condicionada. Una corrección razonable, por interpretación o reforma puntual, sería habilitar reglas transitorias: permitir decidir los expedientes con informe técnico final emitido antes de la vigencia, establecer una "ventana de cierre" para etapas definidas, contemplar convalidaciones excepcionales bajo estándares de necesidad y sostenibilidad fiscal, o, en último caso, suspender formalmente los procedimientos preservando actuaciones y plazos para su reanudación cuando cese la moratoria. En síntesis, la finalidad pública es legítima; lo que requiere ajuste es la forma de implementación para equilibrar orden institucional y protección de expectativas legítimas.

I.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Como medida de solución se propone modificar la tercera Disposición Complementaria Final, referente a la moratoria para la creación de municipios de centros poblados, disponiendo que la prohibición rija por cinco (5) años, pero a **partir del 1 de enero de 2026**. Con ello se mantiene el objetivo de ordenar el mapa institucional y optimizar el uso de recursos públicos, pero se evita el corte inmediato que hoy paraliza expedientes en curso y genera efectos sorpresivos sobre comunidades que ya habían avanzado trámites ante las municipalidades provinciales.

La postergación hasta el 1 de enero de 2026 se sustenta en el artículo 109 de la Constitución, que faculta al legislador a fijar una fecha de entrada en vigencia distinta al día siguiente de la publicación. Esta fórmula respeta el principio de irretroactividad del artículo 103 (no afecta situaciones consolidadas) y corrige la aplicación inmediata sobre procedimientos en trámite, otorgando un margen temporal razonable para cerrar etapas pendientes bajo las reglas vigentes.

Desde el derecho administrativo, la medida se alinea con los principios de razonabilidad y de predictibilidad/confianza legítima del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444. Es razonable porque ajusta el medio (moratoria) al fin público (ordenamiento institucional) sin sacrificar en exceso intereses legítimos de los administrados; y es predecible porque otorga una transición clara que permite a las partes planificar la culminación de sus expedientes o, en su defecto, preparar su suspensión ordenada a partir de la fecha señalada.

Si el Congreso lo estima conveniente, la propuesta puede complementarse con un régimen transitorio expreso para casos avanzados (por ejemplo, expedientes con informe técnico final emitido o consulta pública culminada), o, en su defecto, con una suspensión formal de los procedimientos a partir del 1 de enero de 2026, preservando actuaciones y plazos para su reanudación cuando cese la moratoria. De este modo, la solución equilibra el ordenamiento institucional con la protección de expectativas legítimas y la seguridad jurídica.

I.4. AMPARO NORMATIVO

La propuesta legislativa se encuentra respaldada por el marco constitucional, la normativa nacional e internacional en materia de derechos laborales, así como por precedentes jurisprudenciales del Tribunal Constitucional y disposiciones administrativas relevantes.

- Constitución Política del Perú
- Ley N.º 32387 (16.06.2025) – Fortalece el FONCOMUN:
 - (i) Objeto y aumento gradual del IPM 2026–2029;
 - (ii) Criterio de acceso con PDLC, PEI y POI con opinión técnica de CEPLAN;
 - (iii) Moratoria de 5 años para crear MCP "a partir de la dación"; (iv) suspensión hasta el 31.12.2025 del último párrafo del art. 133 LOM; y (v) modificaciones a la LTM (arts. 76, 87, 88) y a la Ley del IGV (art. 17, tasa 14%).
- Ley Orgánica de Municipalidades Ley 27972 – Regla que las MCP se crean por ordenanza municipal provincial; base de competencias y recursos municipales (incl. art. 133, modificado por la Ley DDDdio y Televisión del Perú (IRTP). De este modo, con esta iniciativa legislativa se logrará incorporar a los trabajadores sujetos al régimen CAS del Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP) al régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 728.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no afecta las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Perú y en las normas vigentes; reprograma la moratoria al 2026–2030 y salva procedimientos en trámite como *lex posterior transitoria*: no altera

competencias ni el procedimiento de la LOM; solo difiere el acto constitutivo y protege expedientes con hitos previos por seguridad jurídica. No cambia Invierte.pe ni la demarcación; permite continuidad 2025 de expedientes en giro, evita costos hundidos y, fiscalmente, no crea gasto, ordena transferencias (FONCOMUN) y refuerza transparencia y control. Es temporal, proporcional y compatible con la Constitución. Dichas modificaciones se plasman de la siguiente forma:

LEY N.º 32387, "LEY QUE PROMUEVE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL PARA INCENTIVAR EL DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES FORTALECIENDO EL FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL (FONCOMUN)"	
LEGISLACION VIGENTE	MODIFICACIÓN
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) TERCERA. Moratoria para la creación de municipios de centros poblados A partir de la dación de la presente norma, se establece una moratoria de cinco años para la creación de municipios de centros poblados.	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) TERCERA. Moratoria para la creación de municipios de centros poblados Se establece una moratoria de cinco (5) años para la creación de municipalidades de centros poblados, vigente a partir del 1 de enero de 2026.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al reprogramar la moratoria para la creación de municipalidades de centros poblados e introducir salvaguardas para procedimientos "en trámite" contempla los siguientes beneficios:

ACTORES INVOLUCRADOS	ANÁLISIS	
	BENEFICIO	COSTO
ESTADO	- Prioriza recursos en expedientes avanzados y viables, evitando paralizaciones y sobrecostos. - Disminuye nulidades, litigios y pagos por controversias derivadas de trámites interrumpidos.	Ninguno



SOCIEDAD

- Dar salida institucional a trámites avanzados se disminuyen conflictos y bloqueos.
- Medida temporal, proporcional y predecible que refuerza la descentralización responsable.
- Coadyuva en la predictibilidad de los trámites administrativos.
- Registros públicos y lineamientos uniformes hacen trazable cada expediente y facilitan la vigilancia social.
- Se priorizan centros poblados históricamente postergados, cerrando brechas urbano-rurales con enfoque de inclusión.
- Reglas claras (vigencia diferida y salvaguardas) evitan arbitrariedades, fortaleciendo la credibilidad institucional.

Ninguno

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, según se detalla:

OBJETIVO: I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

Política de Estado: 8) DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA PARA PROPICIAR EL DESARROLLO INTEGRAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO DEL PERÚ respecto al siguiente tema:

27. REGULACIÓN REFERIDA A LA DESCENTRALIZACIÓN Y FUNCIONES EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO.
28. FINANCIAMIENTO, FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES.

OBJETIVO: III.COMPETITIVIDAD EN EL PAÍS

Política de Estado: 17. AFIRMACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO,
69. ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO, PROTECCIÓN DE LOS
CONSUMIDORES Y USUARIOS.

Política de Estado: 18. BÚSQUEDA DE LA COMPETITIVIDAD, PRODUCTIVIDAD
Y FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, respecto al siguiente tema:
72. MEDIDAS PARA PROMOVER LA PRODUCTIVIDAD, LA
COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO ECONÓMICO.