



PROYECTO LEY QUE DEROGA LA INCONSTITUCIONAL TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY N° 32387, LEY DE FORTALECIMIENTO DEL FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL – FONCOMUN, QUE ESTABLECE MORATORIA DE CINCO AÑOS PARA LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS DE CENTROS POBLADOS

El congresista de la República **ALEX FLORES RAMÍREZ**, miembro de la **BANCADA SOCIALISTA**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley.

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República, ha dado la ley siguiente:

LEY QUE DEROGA LA TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY N.° 32387, LEY DE FORTALECIMIENTO DEL FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL – FONCOMUN

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto derogar la inconstitucional y discriminatoria Tercera Disposición Complementaria Final de 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, que establece una moratoria de cinco (5) años para la creación de municipalidades de centros poblados.

Artículo 2. Derogatoria

Derógase la Tercera Disposición Complementaria Final de 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.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. Derogación

Deróguese toda norma o disposición que se oponga a lo establecido en la presente ley.

Lima, 02 de setiembre de 2025



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMÍREZ Alex Randu
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/09/2025 12:05:33-0500

ALEX FLORES RAMÍREZ
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
DÁVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/09/2025 15:34:11-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/09/2025 16:01:20-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/09/2025 16:49:00-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/09/2025 16:42:45-0500



Firmado digitalmente por:
DÁVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/09/2025 15:34:29-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN:

El presente proyecto de ley tiene como finalidad derogar la inconstitucional y discriminatoria Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32387, publicada el 16 de junio de 2025, que establece una moratoria de cinco (5) años para la creación de municipalidades de centros poblados.

Nuestra propuesta responde a la necesidad de garantizar el proceso de descentralización, la autonomía municipal y el derecho de las comunidades a organizarse políticamente y acceder a servicios básicos mediante gobiernos locales cercanos a la población.

OBJETO DE LA PROPUESTA:

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto derogar, por inconstitucional y discriminatoria, la citada disposición que impone una moratoria para la creación de municipalidades de centros poblados, a fin de restituir el pleno ejercicio del derecho de las comunidades a constituir sus gobiernos locales conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica de Municipalidades.

JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA NORMATIVA

1. Fundamento constitucional

El artículo 43 de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución) establece que: *“La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes”*. Esta disposición consagra el carácter descentralizado del Estado, lo que implica que las entidades locales deben gozar de herramientas para ejercer sus funciones y acercar la gestión pública a la ciudadanía.

La moratoria impuesta por la Ley N.º 32387 contraviene dicho mandato, al impedir la creación de nuevas municipalidades de centros poblados, restringiendo de manera arbitraria el proceso descentralizador.

Por su parte, el artículo 188 de la Constitución señala:

“La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos, así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley.”

Este artículo, si bien no menciona de manera expresa a las municipalidades de centros poblados, sí reconoce que la descentralización debe llegar hasta los **gobiernos locales**. En ese marco, las municipalidades de centros poblados se configuran como un instrumento jurídico y administrativo para garantizar que comunidades rurales y alejadas puedan integrarse efectivamente al proceso descentralizador. La imposición de una moratoria desvirtúa dicho propósito, pues impide el uso de un mecanismo que asegura la transferencia de competencias y recursos en zonas donde los municipios provinciales o distritales no logran atender de manera directa las necesidades de la población.

En esa línea, el artículo 194 de la Constitución Política del Perú establece:

“Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.
(...)” (Lo subrayado es nuestro)

De esta disposición se desprende que la Constitución reconoce expresamente la existencia de las municipalidades de centros poblados como parte de la estructura de los gobiernos locales, habilitando su creación conforme al marco legal vigente.

En ese sentido, la moratoria de cinco años impuesta por la Ley N.º 32387 restringe injustificadamente un mandato constitucional que faculta la constitución de estas instancias de gobierno local.

Asimismo, el artículo 195 de la Constitución señala:

“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.”

La norma constitucional otorga a los gobiernos locales —dentro de los cuales se encuentran las municipalidades de centros poblados— competencias fundamentales para garantizar el desarrollo, la prestación de servicios básicos y la planificación territorial. La prohibición temporal por 05 años de crear municipalidades de centros poblados impide que comunidades rurales y alejadas puedan ejercer estos derechos y acceder a servicios públicos cercanos y oportunos.

En consecuencia, la moratoria contenida en la Ley N.º 32387 se presenta como una medida que desnaturaliza el mandato constitucional, al impedir que las comunidades rurales y alejadas constituyan sus municipalidades de centros poblados como expresión legítima de su organización política reconocida por la Constitución. Estas entidades, aunque subordinadas a los municipios distritales y provinciales, **cumplen un rol esencial en la descentralización**, pues acercan la gestión pública y los servicios básicos a zonas donde la administración local de mayor nivel no logra atender de manera directa.

2. Fundamento legal

El marco normativo infraconstitucional desarrolla y precisa el mandato descentralizador consagrado en la Constitución. En esa línea, a continuación, se detallan las principales disposiciones legales que regulan dicho proceso y que resultan relevantes para sustentar la presente propuesta normativa.

- a) **La Ley de Bases de la Descentralización** (Ley N.º 27783¹) constituye la norma principal que regula y orienta el proceso descentralizador en el país. En su artículo 1 establece que:

“La presente Ley orgánica desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo, define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.”

¹ Promulgada el 17 de julio de 2002.

Este mandato legal refuerza lo ya señalado por la Constitución; esto es, que la descentralización no es opcional, sino un proceso permanente e irreversible, cuya finalidad es acercar la gestión pública al ciudadano y promover el desarrollo integral del país.

En ese marco, **la existencia y creación de municipalidades de centros poblados** responde directamente a este propósito, pues constituyen una herramienta para garantizar la participación política, la representación y el acceso a servicios básicos en comunidades rurales y alejadas.

En ese sentido, la moratoria contenida en la Ley N.º 32387 resulta contraria a la finalidad de la Ley de Bases de la Descentralización, pues al prohibir la creación de nuevas municipalidades de centros poblados limita a miles de ciudadanos el acceso a un mecanismo diseñado para hacer efectivo el mandato constitucional y legal de descentralizar la gestión pública.

- b) **La Ley Orgánica de Municipalidades** (Ley N.º 27972) reconoce expresamente a las municipalidades de centros poblados en su Título X, artículos 128 al 132. Esta norma reconoce expresamente a las municipalidades de centros poblados como órganos de administración local, creados mediante ordenanza provincial con el voto favorable de los dos tercios del número legal de regidores². Para su constitución se exige el cumplimiento de requisitos objetivos, tales como contar con un mínimo de mil ciudadanos acreditados en el padrón del Reniec y un estudio técnico que justifique la necesidad de servicios públicos y su sostenibilidad³.

² **LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES LEY N° 27972**

TÍTULO X

(...)

LA CREACIÓN; LAS AUTORIDADES, LAS LIMITACIONES Y LOS RECURSOS

“Artículo 128. CREACIÓN

Las municipalidades de centros poblados son órganos de administración de las funciones y los servicios públicos locales que les son delegados y se rigen por las disposiciones de la presente ley.

Son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial, con el voto favorable de los dos tercios del número legal de regidores. La ordenanza de creación precisa: 1. El centro poblado de referencia y su ámbito geográfico de responsabilidad. 2. El régimen de organización interna. 3. Las funciones y la prestación de servicios públicos locales que se le delegan. 4. Los recursos que se le asignan para el cumplimiento de las funciones y de la prestación de servicios públicos locales delegados

(...)

³ **LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES LEY N° 27972**

TÍTULO X

(...)

LA CREACIÓN; LAS AUTORIDADES, LAS LIMITACIONES Y LOS RECURSOS

Artículo 129. REQUISITOS

Para la creación de una municipalidad de centro poblado se requiere la comprobación previa del cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud presentada por un comité de gestión, acompañada de la adhesión de un mínimo de mil ciudadanos con domicilio registrado en el centro poblado de referencia o en su ámbito geográfico de responsabilidad, acreditado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec).

Asimismo, la ley establece que estas municipalidades cuentan con autoridades elegidas democráticamente por cuatro años⁴, participan en los procesos de presupuesto participativo y en la planificación de la municipalidad delegante⁵ y reciben recursos asignados por las municipalidades provinciales o distritales para el cumplimiento de las funciones delegadas⁶.

En suma, el marco legal vigente reconoce que las municipalidades de centros poblados son una herramienta institucional legítima para garantizar la representación, organización y atención de comunidades rurales y apartadas, siempre dentro de límites claros y con mecanismos de control de recursos.

- c) **La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658)** establece que la modernización del Estado tiene como finalidad mejorar la gestión pública y lograr mayores niveles de eficiencia y servicio a la ciudadanía. En este marco, la descentralización se reconoce como un eje fundamental, pues permite acercar la administración a los ciudadanos y garantizar que los servicios públicos respondan de manera más directa y oportuna a sus necesidades⁷.

2. El centro poblado de referencia debe tener una configuración urbana y no estar localizado en el área urbana o de expansión urbana de la capital de distrito al cual pertenece.

(...)

⁴ **LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES LEY N° 27972**

(...)

Artículo 130. PERIODO DE MANDATO, ELECCIÓN Y PROCLAMACIÓN

El concejo municipal de centro poblado está integrado por un alcalde y cinco regidores. Son elegidos por un periodo de cuatro años. El proceso electoral es de responsabilidad del alcalde provincial (...)

⁵ **LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES LEY N° 27972**

(...)

Artículo 132. FACULTADES Y OBLIGACIONES

Las facultades y obligaciones del alcalde y de los regidores de las municipalidades de centros poblados son reguladas mediante decreto de alcaldía de la municipalidad provincial o distrital, según corresponda, con arreglo a la delegación de funciones y prestación de servicios públicos locales. Los alcaldes de municipalidades de centros poblados participan en la formulación del presupuesto participativo y los planes institucionales de la municipalidad a la que pertenecen."

⁶ **LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES LEY N° 27972**

(...)

Artículo 131. DIETA

La municipalidad provincial o distrital, según corresponda, puede acordar la asignación de una dieta al alcalde de la municipalidad de centro poblado, cuyo monto es fijado teniendo como referencia la dieta que perciben los regidores.

⁷ **Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado LEY N° 27658**

(...)

PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

Artículo 4.- Finalidad del proceso de modernización de la gestión del Estado El proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. El objetivo es alcanzar un Estado:

- a) Al servicio de la ciudadanía.
- b) Con canales efectivos de participación ciudadana.
- c) Descentralizado y desconcentrado.
- d) Transparente en su gestión.
- e) Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados
- f) Fiscalmente equilibrado.

De esta manera, la creación y fortalecimiento de instancias locales, como las municipalidades de centros poblados, se encuentra plenamente alineada con los principios de modernización y descentralización contenidos en esta ley, al promover una gestión más participativa, eficiente y cercana a la población.

3. Fundamento social

En el Perú profundo, especialmente en las zonas rurales y altoandinas, las poblaciones han impulsado la creación de municipalidades de centros poblados como una herramienta de organización y gestión cercana para resolver problemas que las municipalidades provinciales o distritales, por razones de distancia geográfica y limitación de recursos, no logran atender de manera oportuna. La moratoria actualmente vigente tendría efectos negativos directos en estas comunidades, como retardar la atención de necesidades básicas y urgentes, profundizar la inequidad territorial, limitar el derecho a la participación y organización comunitaria, y contradecir el principio de inclusión social y equidad.

De acuerdo con el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU 2025), en el país existen 3,008 municipalidades de centros poblados⁸, que, a pesar de sus limitaciones, cumplen un rol esencial para la cohesión territorial. Según el Informe “Indicadores de Gestión de Municipalidades de Centros Poblados 2024” del INEI, estas municipalidades garantizan servicios básicos de registro civil, articulación con programas sociales y gestión de residuos sólidos. Sin embargo, las brechas persisten: menos del 20 % cuenta con internet, apenas alrededor del 40 % dispone de una vía afirmada como carretera principal, y aun así, más del 65 % de ellas realiza inscripciones de nacimientos, matrimonios y defunciones, evitando que miles de peruanos permanezcan invisibles frente al Estado⁹.

En contraste, los centros poblados que no cuentan con municipalidad dependen exclusivamente de la administración distrital, lo que genera demoras en la atención de sus demandas, menor capacidad de representación en los presupuestos participativos y escasa voz en la planificación territorial. Estos

⁸ INEI Información disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/1137411-inei-actualizara-el-registro-nacional-de-municipalidades-2025-del-1-de-abril-al-9-de-mayo-de-este-ano>

⁹ INEI Información disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/6445822-peru-indicadores-de-gestion-de-municipalidades-de-centros-poblados-2024>

datos evidencian que la existencia de una municipalidad de centro poblado reduce brechas de acceso a servicios públicos, fortalece la participación ciudadana organizada y constituye una herramienta concreta de inclusión y justicia territorial.

El propio Estado reconoce en el RENAMU – INEI (2024) que la misión de estas municipalidades es *“brindar apoyo al vecindario y fomentar la adecuada prestación de los servicios públicos locales, así como el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción”*. Esta definición confirma que no son simples estructuras administrativas, sino verdaderas instancias de inclusión social y justicia territorial.

En esa misma línea, debe advertirse que la vigencia de la moratoria genera un **efecto de discriminación hacia las poblaciones rurales y altoandinas**, pues impide que accedan a un mecanismo de organización reconocido por el ordenamiento jurídico, mientras que las comunidades urbanas sí gozan de múltiples canales de representación y gestión. Esta situación vulnera el principio constitucional de igualdad y no discriminación, al mantener a un sector históricamente postergado en condiciones de desventaja frente al resto del país. Mantener la moratoria y negar la posibilidad de que más comunidades tengan acceso a este mecanismo equivale a desconocer el derecho de los pueblos del Perú profundo a organizarse gestionar sus necesidades de manera autónoma y acercar al Estado a su vida cotidiana. En un país donde la desigualdad territorial sigue marcando la brecha entre la ciudad y el campo, fortalecer las municipalidades de centros poblados significa apostar por la inclusión, la equidad y la justicia social.

EFFECTOS DE VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN ACTUAL

La propuesta normativa incide directamente en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972), en tanto busca dejar sin efecto la moratoria vigente para la creación de municipalidades de centros poblados. Su aprobación no genera contradicciones con la legislación vigente, sino que restablece el ejercicio pleno de los artículos 128 a 132 de la citada ley, los cuales reconocen y regulan expresamente la existencia de estas entidades. Asimismo, se alinea con los principios de descentralización y participación ciudadana establecidos en la Constitución Política del Perú y en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N.º 27658). En consecuencia, la norma corrige una restricción transitoria que hoy impide a comunidades rurales ejercer un derecho reconocido.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El Proyecto de Ley no implica costo para el erario nacional, por cuanto constituye una disposición de naturaleza estrictamente normativa, orientada exclusivamente a derogar la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32387, sin generar obligaciones financieras adicionales para el Estado.

Además, cabe señalar que las municipalidades de centros poblados no generan gasto fiscal directo para el Tesoro Público, dado que su financiamiento no proviene de transferencias regulares del presupuesto nacional. Sus recursos provienen de las transferencias obligatorias que deben realizar las municipalidades provinciales y distritales de su jurisdicción, en función de la población y servicios delegados; de los ingresos propios que puedan percibir por concepto de arbitrios y tasas, cuando así lo autorice la delegación respectiva; y de otros ingresos establecidos en su ordenanza de creación. En consecuencia, el levantamiento de la moratoria no incrementa la carga presupuestal del Estado central, sino que optimiza la redistribución de recursos a nivel local.

Por último, la medida permitirá ampliar la cobertura de servicios básicos, optimizar la participación ciudadana y disminuir los conflictos sociales en comunidades alejadas.

CONFORMIDAD CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL¹⁰:

La propuesta de levantamiento de la moratoria sobre la creación de municipalidades de centros poblados se enmarca plenamente en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, particularmente en la Política de **Estado N.º 8: “Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú”**.

Esta política compromete al Estado a garantizar que los gobiernos locales cuenten con autonomía y competencias efectivas para atender de manera cercana a la ciudadanía, en especial en zonas rurales y dispersas. En este sentido, la creación de nuevas municipalidades de centros poblados constituye una herramienta concreta para acercar la gestión pública a comunidades que hoy enfrentan exclusión territorial.

Asimismo, la medida es coherente con el literal 8f de la misma política¹¹, que establece la necesidad de asegurar una equitativa distribución territorial y social

¹⁰ Ver: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11108.pdf

¹¹ Políticas de Estado

8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú
(...)

de los recursos fiscales y presupuestales, mediante mecanismos de compensación y participación, en un marco de estabilidad macroeconómica. Las municipalidades de centros poblados contribuyen directamente a este objetivo al articularse con los gobiernos distritales y provinciales, canalizando de manera más eficiente programas sociales, registros civiles y servicios básicos.

En consecuencia, la propuesta no solo corrige un vacío generado por la moratoria, sino que también reafirma compromisos de largo plazo del Estado peruano en materia de descentralización, equidad territorial y participación ciudadana, alineándose con el marco del Acuerdo Nacional.

(f) desarrollará una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario;