

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
12506/2025-CR RU 2051937

18 SEPTIEMBRE 2025 03:18 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY N° 32387 y OPTIMIZA EL RÉGIMEN DE CREACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS Y DISPONE LA REANUDACIÓN ORDENADA DE PROCEDIMIENTOS EN TRÁMITE.

El grupo parlamentario **JUNTOS POR EL PERÚ- VOCES DEL PUEBLO – BLOQUE MAGISTERIAL**, a iniciativa del Congresista **GERMÁN ADOLFO TACURI VALDIVIA**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

I. FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la siguiente ley:

LEY QUE DEROGA LA LEY N° 32387 Y OPTIMIZA EL RÉGIMEN DE CREACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS Y DISPONE LA REANUDACIÓN ORDENADA DE PROCEDIMIENTOS EN TRÁMITE.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto restituir plenamente el régimen de creación de municipalidades de centros poblados en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades y normas conexas, disponiendo reglas de reanudación ordenada de los procedimientos en trámite afectados por la moratoria establecida en la Ley N° 32387.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley.

La finalidad de la presente Ley es garantizar la seguridad jurídica, la protección y convalidación de las actuaciones técnicas y administrativas ya realizadas, la culminación oportuna de los procedimientos en trámite, y la eficiencia del gasto público, sin generar gastos permanentes adicionales.

Artículo 3.- Derogación de la moratoria

Deróguese la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32387 y toda otra disposición de igual o menor jerarquía que se oponga a lo establecido en la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIA

Artículo único: reanudación ordenada y protección de actuaciones.

1. Reapertura de expedientes. Los expedientes de creación de municipalidades de centros poblados que hubieren sido archivados, suspendidos o no culminados por efecto de la moratoria derogada se reanudan de oficio por la entidad competente o a solicitud de parte interesada, dentro de los noventa (90) días hábiles contados desde la vigencia de la presente Ley.
2. Validez y convalidación. Se reconocen y mantienen la validez de los estudios, dictámenes, actuaciones técnicas, participativas y administrativas ya realizadas, siempre que no contravengan el ordenamiento jurídico. La entidad convalida formalmente dichas actuaciones y, de ser necesario, dispone su actualización por única vez dentro de un plazo máximo de ciento veinte (120) días hábiles, limitada a información demográfica, cartográfica o presupuestal.
3. Cómputo de plazos y estado del trámite. Los procedimientos se reanudan desde el estado en que se encontraban al momento de su suspensión, computándose los plazos pendientes desde dicha etapa.
4. Coordinación intergubernamental. Las municipalidades provinciales y distritales, en coordinación con los sectores competentes, priorizan la culminación de los expedientes reanudados en sus planes operativos y programación multianual, sin generar nuevas estructuras ni gastos permanentes adicionales.
5. Régimen presupuestal. La presente disposición no crea gasto. Las obligaciones de transferencia y financiamiento se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Presupuesto del Sector Público y normas vigentes.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.

Artículo único: Adecuación normativa.

En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados desde la vigencia de la presente Ley, las entidades competentes adecuan sus instrumentos normativos y lineamientos a lo aquí dispuesto.

Lima, 16 de septiembre de 2025



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 11:47:34-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 14:26:56-0500

GERMÁN ADOLFO TACURI VALDIVIA
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 11:47:57-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Bias
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 14:39:14-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 14:47:17-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 11:56:26-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 12:35:19-0500

Edificio Juan Santos Atahualpa — Av. Abancay esq. Jr.
Ancash

Oficina 701 – 7mo. Piso
E-mail: gtacuri@congreso.gob.pe



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 16:22:51-0500

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA.

La presente Exposición de Motivos acompaña la propuesta de derogación de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32387, que estableció una moratoria general de cinco (5) años para la creación de municipalidades de centros poblados desde el 16 de junio de 2025. La medida, dictada sin un régimen de transición para los procedimientos en curso, produjo la parálisis inmediata de expedientes técnicamente avanzados, generó costos hundidos de inversión pública y frustró expectativas legítimas de comunidades que habían participado en diagnósticos, consultas y levantamientos cartográficos. A nivel institucional, la moratoria incidió negativamente en la previsibilidad regulatoria y en la oportunidad de decisión de los gobiernos locales, agravada por la interacción con las restricciones del último año de gestión municipal.

La derogación que se propone no pretende desconocer las razones de prudencia administrativa u ordenamiento territorial que inspiraron la moratoria; por el contrario, corrige un defecto de diseño: la ausencia de reglas de tránsito que permitan preservar valor público y culminar procedimientos que ya habían comprometido recursos, tiempo y capital social. Bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, el levantamiento del obstáculo general —combinado con una cláusula transitoria de reanudación ordenada— restituye la competencia normativa municipal en los términos de la Ley Orgánica de Municipalidades, al tiempo que evita reinicios innecesarios, pérdida de información y tratamientos dispares entre jurisdicciones.

La propuesta se ancla en cuatro principios: (i) seguridad jurídica, al dar continuidad procedimental y reconocer la validez de actuaciones ya realizadas; (ii) eficiencia del gasto, al limitar las actualizaciones a información estrictamente necesaria (demográfica, cartográfica, presupuestal) y sin crear estructuras ni gastos permanentes; (iii) descentralización y autonomía municipal, al devolver a los concejos su potestad de decidir sobre la configuración de su territorio con mecanismos ordinarios de control y participación; y (iv) cohesión social y gobernanza territorial, al mitigar tensiones derivadas de expectativas postergadas y asegurar que las decisiones se adopten con base técnica y dentro de plazos razonables.

Desde esta lógica, la fórmula legal propuesta deroga la moratoria y establece una Disposición Complementaria Transitoria Única que: (a) reabre de oficio o a pedido de parte los expedientes paralizados en un plazo cierto; (b) convalida formalmente las actuaciones válidas y dispone su actualización focalizada en un término perentorio; (c) retoma el cómputo de plazos desde el estado real del trámite; (d) prioriza la culminación en la programación operativa y multianual; y (e) garantiza disciplina fiscal, remitiendo al marco presupuestal vigente. Finalmente, una

Disposición Complementaria Final fija un breve plazo de adecuación normativa para lineamientos y manuales internos, a fin de asegurar implementación homogénea y evitar asimetrías entre municipalidades.

En suma, la derogación —acompañada de un tránsito claro— restaura capacidades, protege inversiones públicas ya realizadas, ordena la culminación de expedientes y mejora la gobernanza territorial, alineando la actuación legislativa con los principios constitucionales de descentralización, autonomía municipal y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

a) Planteamiento del problema:

Con base en los Censos Nacionales 2017, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) identificó 94 922 centros poblados a nivel nacional¹. Por su parte, el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU 2025) consolida información de 1 891 municipalidades provinciales y distritales y de 3 008 Municipalidades de Centros Poblados (MCP). La distancia entre el número de centros poblados y las MCP existentes revela una brecha institucional relevante en ámbitos rurales y periurbanos donde la gestión de proximidad es determinante para la provisión efectiva de servicios.²

De acuerdo con el Censo 2017, el 20,7 % de la población peruana reside en áreas rurales. La ruralidad concentra rezagos históricos en infraestructura y servicios³, por lo que el financiamiento municipal —incluido el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)— debe articularse con estructuras locales de gestión cercanas a la ciudadanía (prioriza zonas rurales y urbano-marginales, justamente donde la gestión de proximidad cobra mayor importancia). Si bien la Ley N.º 32387 refuerza el FONCOMUN, la moratoria para crear nuevas Municipalidades de Centros Poblados restringe la capacidad de acercar la gestión pública allí donde más se necesita.⁴

La Ley N.º 32387 dispuso, desde su publicación (16 de junio de 2025), una moratoria de cinco (5) años para la creación de municipalidades de centros poblados, sin un régimen de transición para expedientes en curso. Ello produjo la paralización inmediata de procedimientos técnicamente avanzados (estudios demográficos, cartografía, participación vecinal y dictámenes), que no pueden culminar con ordenanzas creadoras por imposibilidad legal sobrevenida.⁵ Las actuaciones ya financiadas pierden oportunidad y vigencia técnica,

¹ [Censo 2017: Centros Poblados - Informes y publicaciones - Instituto Nacional de Estadística e Informática - Plataforma del Estado Peruano](#)

² [INEI actualizará el Registro Nacional de Municipalidades 2025 del 1 de abril al 9 de mayo de este año - Noticias - Instituto Nacional de Estadística e Informática - Plataforma del Estado Peruano](#)

³ [INEI difunde Base de Datos de los Censos Nacionales 2017 y el Perfil Sociodemográfico del Perú - Censos Nacionales 2017](#)

⁴ <https://www.mef.gob.pe/es/?utm>

⁵ [Normas Legales 20250616 EXTRAORDINARIA.indd](#)

incrementando costos futuros por necesidad de actualización, y desalinean los calendarios operativos (POI, PpR, PMI) y la programación multianual.

La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) consagra la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales. La moratoria limita la potestad de los concejos para configurar su organización en ámbitos donde ya se habían madurado expedientes de creación, erosionando la previsibilidad normativa y la confianza legítima de las comunidades que participaron en los procesos preparatorios.

El INEI viene actualizando el RENAMU 2025; la nota institucional recuerda que el registro consolida también a las MCP (3 008), lo que sugiere una demanda sostenida de información y gobernanza sobre estas entidades submunicipales. Problemas de cumplimiento y actualización (por ejemplo, reportes de bajo envío de formularios RENAMU en algunas regiones) revelan heterogeneidad en capacidades, lo cual exige reglas claras para culminar expedientes y ordenar la gestión, no congelarla.

La restricción del último año de gestión municipal para aprobar determinadas ordenanzas —prevista en el artículo 128 de la LOM—, combinada con la moratoria, prolonga fácticamente la imposibilidad de decisión, agravando la parálisis regulatoria y administrativa, y generando rezagos adicionales en procedimientos que ya habían comprometido recursos públicos y capital social.

La misma Ley N° 32387 que fortalece el FONCOMUN para cerrar brechas en ámbitos rurales y urbano-marginales, impide en paralelo la creación de nuevas MCP, reduciendo la capacidad de traducir recursos en servicios de proximidad. El resultado es una paradoja: más recursos potenciales y, al mismo tiempo, menos herramientas institucionales para que los gobiernos locales acerquen la gestión pública a los territorios que carecen de instancias mínimas de administración (Paradoja normativa y efectos no deseados).

La moratoria inmediata y sin tránsito:

- ✓ Interrumpe expedientes técnicamente avanzados, frustra expectativas legítimas y destruye valor;
- ✓ Profundiza la brecha institucional entre el número masivo de centros poblados (94 922) y las MCP existentes (3 008);
- ✓ Desalinea la gestión territorial con los ciclos de planificación y con los objetivos redistributivos del FONCOMUN; y
- ✓ Erosiona la previsibilidad normativa y la autonomía municipal previstas en la LOM. La derogación, acompañada de una cláusula transitoria de reanudación ordenada, es la respuesta proporcional para restaurar capacidades y proteger inversiones públicas ya realizadas.

b) Objetivos del proyecto:

Objetivo general:

Restituir, con efectos inmediatos, la capacidad normativa de los gobiernos locales para la creación de municipalidades de centros poblados, asegurando la reanudación ordenada de los procedimientos en trámite, la convalidación/actualización focalizada de actuaciones técnicas y administrativas, y la culminación oportuna de expedientes sin generar gasto permanente, en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

Objetivos específicos:

EJE 1: Jurídico-institucional

- ✓ Restituir la potestad normativa municipal para crear municipalidades de centros poblados, eliminando el obstáculo legal general (moratoria).
- ✓ Reforzar la seguridad jurídica de los procedimientos en trámite mediante reglas expresas de continuidad, convalidación y cómputo de plazos.
- ✓ Alinear la actuación municipal con los principios de autonomía, razonabilidad y proporcionalidad, evitando nulidades o recomienzos innecesarios.

EJE 2: Procedimental

- ✓ Reabrir, de oficio o a pedido de parte, los expedientes paralizados dentro de 90 días hábiles desde la vigencia de la ley.
- ✓ Convalidar actuaciones válidas y actualizar, por única vez y hasta 120 días hábiles, información demográfica, cartográfica y presupuestal.
- ✓ Retomar el cómputo de plazos desde el estado procedimental real en que quedaron, asegurando continuidad y trazabilidad documental.

EJE 3: Fiscal y gestión por resultados

- ✓ Garantizar disciplina fiscal: no crear gasto permanente ni nuevas estructuras; utilizar recursos y capacidades existentes.
- ✓ Priorizar la culminación de expedientes en los Planes Operativos Institucionales (POI) y en la Programación Multianual, con metas e hitos verificables.
- ✓ Reducir costos hundidos maximizando el reaprovechamiento de diagnósticos, cartografía e insumos técnicos ya financiados.

EJE 4: Territorial y social

- ✓ Mejorar la gobernanza territorial y la provisión de servicios de proximidad en ámbitos rurales y periurbanos.
- ✓ Mitigar la conflictividad social y gestionar expectativas de la ciudadanía mediante comunicación pública clara sobre plazos y etapas.

- ✓ Asegurar participación vecinal y transparencia en la fase de culminación, conforme a la LOM y normativa de participación ciudadana.

EJE 5: Seguimiento y evaluación

- ✓ Implementar mecanismos de seguimiento mensual del avance de expedientes reanudados (tablero de control institucional).
- ✓ Establecer indicadores de resultado (ordenanzas aprobadas/publicadas, expedientes culminados, días promedio de reanudación).
- ✓ Evaluar, al cabo de 12 meses, la efectividad de la medida y emitir lineamientos de mejora continua si fuera necesario.

MATRIZ DE OBJETIVOS – INDICADORES – METAS – MEDIOS DE VERIFICACIÓN

Objetivo (OE)	Indicador (I)	Línea base (LB)	Meta (M)	Plazo (P)	Medio de verificación (MV)
OE1	% de gobiernos locales con potestad restituida (norma vigente)	0%	100%	Inmediato (entrada en vigor)	Publicación de la ley en El Peruano
OE4	% de expedientes reabiertos sobre total identificado	0%	≥ 90%	90 días hábiles	Resoluciones de reapertura / registros de trámite
OE5	% de expedientes con actualización focalizada completada	0%	≥ 80%	120 días hábiles	Informes técnicos de actualización
OE6	Días promedio de reanudación efectiva por expediente	N/D	≤ 30 días	Mensual (seguimiento)	Tablero institucional y actas de trámite
OE8	% de expedientes priorizados en POI/PMI	N/D	≥ 90%	30 días hábiles	POI, PIA/PMI aprobados
OE10	N.º de servicios priorizados con mejora de cobertura	Línea base sectorial	+10% cobertura	12 meses	Reportes sectoriales/municipales
OE14	N.º de ordenanzas de creación aprobadas/publicadas	0	Meta programada por jurisdicción	12 meses	Diario oficial/portal municipal
OE15	Informe de evaluación emitido	No	Sí	12 meses	Informe de evaluación y lineamientos

c) Hipótesis del problema central: causas y efectos

La moratoria general e inmediata para la creación de municipalidades de centros poblados, aplicada sin un régimen de transición para expedientes en curso, genera una externalidad negativa superior al beneficio esperado: paraliza procedimientos técnicamente avanzados, eleva costos hundidos y reduce la previsibilidad regulatoria; en cambio, su derogación –acompañada de una cláusula transitoria de reanudación ordenada y convalidación/actualización focalizada– restituye la capacidad de decisión municipal, protege el valor

público de las actuaciones realizadas y mejora la eficiencia en la asignación de recursos sin crear gasto permanente.

Causas:

Problema central: Parálisis de expedientes de creación de municipalidades de centros poblados con costos hundidos y pérdida de oportunidad.

Causas directas: (i) Moratoria inmediata sin reglas de tránsito; (ii) Interacción con art. 128 LOM (último año de gestión); (iii) Ausencia de lineamientos uniformes para reanudación/actualización; (iv) Heterogeneidad de capacidades municipales.

Causas subyacentes: (v) Insuficiente evaluación ex ante de impactos; (vi) Déficits de coordinación intergubernamental; (vii) Brechas de información demográfica/cartográfica oportuna.

Efectos:

- Expedientes inconclusos y costos hundidos;
- Erosión de confianza legítima y conflictividad social;
- Desalineación con POI/PMI/PpR;
- Pérdida de coherencia territorial y de eficiencia del gasto;
- Riesgo de litigiosidad y nulidades..

d) Análisis del estado actual de la situación fáctica y jurídica

✓ Marco fáctico nacional

El sistema de asentamientos humanos del país se caracteriza por una altísima dispersión territorial y una fuerte heterogeneidad de capacidades locales. Con base en los Censos Nacionales 2017 del INEI, se identifican decenas de miles de centros poblados distribuidos en costa, sierra y selva, con una proporción significativa de población rural. Esta distribución impone retos de provisión de servicios de proximidad (limpieza pública, mantenimiento vial vecinal, seguridad ciudadana, agua y saneamiento no convencional, entre otros) que requieren estructuras de gestión cercanas y mecanismos de participación vecinal efectivos.

✓ Estado de los expedientes de creación (tipologías y madurez)

Antes de la entrada en vigor de la moratoria, coexistían expedientes en diversas fases de madurez: (i) estudios socio-demográficos y cartográficos culminados; (ii) actas de participación vecinal y consultas realizadas; (iii) dictámenes técnicos y legales emitidos; (iv) acuerdos de concejo pendientes de publicación de ordenanza; y (v) expedientes en consolidación de memoria descriptiva y plano perimétrico. La moratoria interrumpió todos los casos que no contaban con ordenanza creadora válida y publicada,

generando un stock de procedimientos inconclusos con insumos técnicos vigentes pero no formalizados.

✓ **Efectos administrativos de la moratoria vigente**

La Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32387 estableció una prohibición general de crear municipalidades de centros poblados desde su publicación. Ello devino en imposibilidad jurídica sobrevenida para culminar expedientes, con efectos inmediatos: (a) archivo o suspensión de trámites; (b) pérdida de oportunidad de información demográfica y cartográfica; (c) desalineación con calendarios de planificación (POI, PpR y Programación Multianual de Inversiones); y (d) expectativas sociales no atendidas en los territorios involucrados.

✓ **Gestión territorial y provisión de servicios**

La falta de culminación de expedientes repercute en la posibilidad de organizar territorialmente la prestación de servicios básicos a escala de centro poblado. En áreas rurales y periurbanas dispersas, la ausencia de una MCP puede traducirse en menor capacidad para articular mantenimiento de vías locales, limpieza pública, gestión de residuos, apoyo a rondas/seguridad vecinal y coordinación de programas sectoriales. La moratoria, al congelar nuevas MCP, dificulta aterrizar el fortalecimiento de recursos municipales en dispositivos de gestión de proximidad.

✓ **Marco jurídico vigente**

Constitución Política del Perú: reconoce autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales, en el marco del principio de descentralización. Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM): regula la creación de municipalidades y la potestad normativa de los concejos municipales; el artículo 128 establece restricciones en el último año de gestión. Ley N.º 32387: impone moratoria por cinco años para crear municipalidades de centros poblados desde su publicación; fortalece, a su vez, el FONCOMUN. Reglamento del Congreso: determina competencias y trámite para dictámenes y textos sustitutorios. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional: sostiene el contenido esencial de la autonomía municipal y la necesidad de respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad en las restricciones a dicha autonomía.

✓ **Vacíos de transición y problemas de técnica legislativa**

La moratoria se aplicó de manera inmediata y general, sin prever reglas transitorias específicas para expedientes en curso (v.gr., convalidación, actualización y continuidad de plazos). Este vacío ha producido soluciones dispares entre municipalidades (archivo, suspensión indefinida, intentos de readecuación), generando asimetrías de trato y riesgo de controversias. La

técnica legislativa aconseja acompañar restricciones generales con disposiciones transitorias claras para proteger actuaciones válidas y ordenar la transición.

✓ **Capacidades institucionales y datos administrativos**

El RENAMU y los sistemas de información del INEI evidencian heterogeneidad en la capacidad de reporte y actualización de datos a nivel subnacional. La reanudación ordenada de expedientes exige criterios uniformes y asistencia técnica focalizada para la actualización de insumos (demografía, cartografía y presupuesto), de modo que no se pierda el trabajo ya financiado y se asegure trazabilidad documental para resoluciones y ordenanzas.

✓ **Riesgos de inacción**

Mantener la moratoria sin reglas de tránsito consolida la parálisis procedimental, eleva los costos hundidos por obsolescencia de insumos, erosiona la confianza de la ciudadanía en la capacidad de respuesta institucional y posterga decisiones de organización territorial que son clave para cerrar brechas de servicios.

✓ **Síntesis diagnóstica**

El estado actual se caracteriza por:

- (i) Expedientes técnicamente avanzados congelados por un impedimento legal sobrevenido;
- (ii) Vacíos transitorios que generan heterogeneidad de criterios y riesgos de nulidad;
- (iii) Tensiones con la autonomía municipal y con los objetivos redistributivos del FONCOMUN; y
- (iv) Potencial pérdida de valor público por la obsolescencia de información. La derogación de la moratoria, unida a una cláusula transitoria de reanudación ordenada, es la medida proporcional para normalizar el régimen de creación de Municipalidades en Centros Poblados y proteger las actuaciones válidas ya realizadas.

e) Precisión del nuevo estado que generará la propuesta

Descripción general del estado objetivo: La derogación levanta la prohibición general de crear municipalidades de centros poblados (MCP) y restituye de inmediato el régimen de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). El sistema vuelve a su normalidad normativa, complementado por una Disposición Complementaria Transitoria (DCT) que ordena la reanudación de expedientes, convalida actuaciones válidas y acota la actualización de información a insumos críticos (demografía, cartografía, presupuesto).

Cambios operativos clave:

- Reapertura de expedientes paralizados (de oficio o a pedido) dentro de 90 días hábiles.
- Convalidación formal de actuaciones previas y actualización focalizada en ≤ 120 días hábiles.
- Continuidad procedimental desde el estado real del trámite; cómputo de plazos pendiente.
- Priorización de la culminación en POI/Programación Multianual sin crear estructuras ni gasto permanente.
- Coordinación intergubernamental con INEI/MEF/PCM para datos y lineamientos uniformes.

Flujo procedimental estándar post-derogación: Identificación de expediente. Reapertura (acto administrativo). Convalidación/actualización focalizada. Dictamen técnico-legal. Acuerdo de concejo y proyecto de ordenanza. Aprobación y publicación de la ordenanza de creación. Registro y adecuaciones administrativas.

Gobernanza y control interno: Se integran metas e hitos en instrumentos de gestión (POI/PEI), con seguimiento mensual. La Secretaría General y la Oficina de Planeamiento lideran la trazabilidad documental, mientras que la Asesoría Legal asegura conformidad con la LOM y el marco presupuestal. La Contraloría puede efectuar control concurrente sin obstaculizar plazos perentorios.

Indicadores de éxito del nuevo estado:

- % de expedientes reabiertos sobre stock identificado (meta $\geq 90\%$ en 90 días).
- % de expedientes con actualización focalizada completada (meta $\geq 80\%$ en 120 días).
- Días promedio hasta reanudación efectiva (meta ≤ 30 días).
- N.º de ordenanzas de creación aprobadas/publicadas (meta anual por jurisdicción).
- Variación en costos hundidos evitados (tendencia decreciente).
-

Beneficios esperados: Normaliza la potestad municipal, recupera valor público de actuaciones previas, reduce costos hundidos, mejora la previsibilidad normativa y fortalece la gobernanza territorial con enfoque de proximidad.

f) Análisis de la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley

Necesidad (justificación del interés público): La medida es necesaria para corregir la parálisis de expedientes de creación de MCP con avances técnicos y participación vecinal ya ejecutados. La moratoria inmediata y sin tránsito ha

generado costos hundidos, pérdida de oportunidad y desalineación con los ciclos de planificación; la derogación, con DCT, restablece la capacidad de decisión municipal con reglas uniformes y fiscalmente responsables.

Viabilidad (jurídica, institucional, fiscal y técnica)

- Jurídica: el Congreso puede derogar la DCF; se respeta la LOM y la autonomía municipal, y se introducen reglas transitorias para evitar nulidades o recomienzos.
- Institucional: las municipalidades cuentan con órganos competentes (Secretaría General, Planeamiento, Asesoría Legal) para ejecutar la reanudación; se prevén lineamientos en 30 días para homogeneizar criterios.
- Fiscal: la disposición no crea gasto permanente ni nuevas estructuras; la actualización se financia con recursos corrientes y priorización operativa.
- Técnica: la actualización se limita a insumos críticos; se disponen plazos perentorios y tableros de seguimiento para controlar tiempos y calidad.

Oportunidad (ventana temporal y alineamiento estratégico): La oportunidad es inmediata: permite reanudar expedientes y culminar aquellos técnicamente maduros, mitigando la obsolescencia de información. Alinea la actuación legislativa con la agenda de descentralización, los objetivos redistributivos del FONCOMUN y las metas de cierre de brechas en ámbitos rurales y periurbanos; reduce tensiones sociales por expectativas no atendidas.

Análisis de riesgos y mitigaciones: Riesgos: rezagos en actualización de datos; heterogeneidad de capacidades municipales; controversias políticas locales; sobrecarga operativa. Mitigaciones: lineamientos nacionales en 30 días; asistencia técnica focalizada; priorización vinculante en POI/Programación Multianual; control concurrente sin dilaciones; tablero público de seguimiento.

Criterios de evaluación ex post: Se evaluará a los 12 meses: (i) porcentaje de expedientes reabiertos y culminados; (ii) tiempo promedio de reanudación; (iii) número de ordenanzas publicadas; (iv) reducción estimada de costos hundidos; (v) mejoras de cobertura de servicios priorizados en los nuevos ámbitos con MCP.

g) Análisis del marco normativo vigente

1) Constitución Política del Perú: descentralización y autonomía municipal. La Constitución reconoce la descentralización como política permanente del Estado y consagra la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales. Esa autonomía comprende la potestad normativa para regular asuntos de su competencia y organizar su estructura territorial. Toda limitación legislativa debe superar un test de

razonabilidad y proporcionalidad, atendiendo a finalidad legítima, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

2) Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) La LOM regula el régimen municipal y la creación de municipalidades, así como las ordenanzas como normas de carácter general. Establece competencias locales vinculadas a la organización del territorio, servicios públicos locales, participación vecinal y gestión del desarrollo. El artículo 128 fija restricciones en el último año de gestión para determinadas decisiones normativas; por ello, las transiciones legislativas deben considerar ese calendario institucional para evitar paralizaciones fácticas.

3) Ley N.º 32387 – Moratoria para la creación de MCP y fortalecimiento del FONCOMUN. La Tercera Disposición Complementaria Final impuso una moratoria de cinco (5) años para crear municipalidades de centros poblados desde su publicación. La misma ley fortaleció el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) con énfasis en zonas rurales y urbano-marginales. La propuesta de derogación elimina la prohibición general, restablece el régimen ordinario de la LOM y se articula con el objetivo redistributivo del FONCOMUN, evitando la paradoja de mayor disponibilidad de recursos con menor capacidad de gestión de proximidad.

4) Ley 27783 – Ley de Bases de la Descentralización y Ley 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Ambas normas estructuran el proceso de descentralización y delimitan funciones entre niveles de gobierno. La organización municipal en centros poblados debe armonizarse con estas bases, a fin de evitar superposiciones y asegurar la coherencia del mapa de competencias y servicios.

5) Ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG) y técnica normativa La LPAG provee principios y reglas sobre validez de actos administrativos, convalidación, conservación de actos y economía procedimental. En clave de técnica normativa, cuando una ley introduce restricciones generales debe prever disposiciones transitorias que protejan actuaciones válidas y eviten reinicios innecesarios; de allí la pertinencia de una DCT que ordene la reanudación, convalidación y actualización focalizada.

6) Marco presupuestal: D. Leg. 1440 (Sistema Nacional de Presupuesto) y leyes anuales de presupuesto. El restablecimiento de la potestad municipal se implementa sin creación de gasto permanente ni nuevas estructuras. La actualización de insumos técnicos y la priorización en POI/Programación Multianual se realizan con cargo a los presupuestos institucionales vigentes, respetando las reglas del sistema y la disciplina fiscal.

7) Participación ciudadana y transparencia (normativa municipal y sectorial). La creación de MCP debe observar los mecanismos de participación y transparencia previstos en la LOM y normativa sectorial. La

reanudación de expedientes preserva consultas y actas ya realizadas, asegurando trazabilidad documental y comunicación pública clara sobre etapas y plazos.

8) Planeamiento, información oficial y cartografía (CEPLAN/INEI/IGN) El sustento técnico de los expedientes exige consistencia con instrumentos de planeamiento (PEI/POI), estadísticas oficiales (INEI) y cartografía oficial (IGN). La DCT acota la actualización a información crítica (demografía, cartografía y presupuesto), garantizando calidad técnica sin imponer cargas desproporcionadas.

9) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomía municipal. La jurisprudencia constitucional reconoce el contenido esencial de la autonomía municipal y exige que las restricciones legislativas superen un escrutinio de razonabilidad. El levantamiento de una moratoria general, acompañado de reglas transitorias de continuidad, se adecua a dichos estándares al equilibrar fines legítimos con la necesidad de proteger actos válidos y garantizar eficiencia del gasto.

10) Reglamento del Congreso y lineamientos de implementación El Reglamento del Congreso rige la tramitación y aprobación del texto sustitutorio. La DCT prevé un plazo breve para que las entidades competentes adecúen lineamientos y manuales internos, reduciendo asimetrías interpretativas y acelerando la ejecución homogénea.

11) Coherencia, jerarquía y compatibilidad normativa. La derogación de la DCF de la Ley 32387 no afecta la jerarquía constitucional ni la estructura de la LOM; restituye el régimen ordinario y se coordina con la LPAG (convalidación/conservación de actos) y con el marco presupuestal. La propuesta incorpora principios de seguridad jurídica, eficiencia y proporcionalidad, evitando vacíos y garantizando el interés público.

12) Matriz de compatibilidad normativa (resumen)

Ámbito	Norma vigente clave	Contenido relevante	Efecto de la derogación	Compatibilidad
Constitucional	Constitución Política	Autonomía y descentralización	Restaura potestad municipal	Compatible (refuerza autonomía)
Municipal	Ley 27972 – LOM	Régimen de creación y ordenanzas	Vuelve a régimen ordinario	Compatible (se aplica LOM)
Moratoria	Ley 32387 – Tercera DCF	Prohibición de crear MCP	Se elimina prohibición	Se supera restricción
Procedimental	Ley 27444 – LPAG	Convalidación y conservación de actos	DCT protege actuaciones	Compatible (economía procesal)
Presupuestal	D. Leg. 1440 y Presupuesto	Disciplina fiscal y PpR/PMI	Sin gasto permanente	Compatible (uso de recursos vigentes)

13) Riesgos legales y mitigaciones. Riesgos: interpretaciones dispares sobre validez de actos previos; conflictos por delimitación; cuestionamientos de oportunidad. Mitigaciones: DCT con reglas claras de convalidación/actualización y continuidad; lineamientos en 30 días; coordinación con INEI/IGN/MEF; control concurrente.

14) Conclusión normativa. El marco vigente permite y aconseja la derogación de la moratoria, siempre que se acompañe de una transición ordenada. La propuesta es coherente con la Constitución, la LOM, la LPAG, el régimen presupuestal y la jurisprudencia constitucional; restaura la capacidad de decisión municipal y protege el valor público de las actuaciones ya realizadas.

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

a) Efecto derogatorio principal y alcance

La entrada en vigor de la ley propuesta produce la derogación expresa de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32387, eliminando la prohibición general de crear municipalidades de centros poblados (MCP). El régimen vuelve a regirse íntegramente por la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) y normas conexas. No se afecta la validez de municipalidades ya creadas ni de actos firmes emitidos al amparo del marco anterior.

b) Normas impactadas y relación de compatibilidad

La derogación restituye la vigencia operativa del régimen ordinario sin requerir reformas adicionales de la LOM. Sí implica adecuaciones instrumentales (lineamientos, manuales, formatos y flujos) para homogeneizar la reanudación de expedientes y la culminación de trámites.

c) Efectos sobre normativa secundaria y documentos de gestión

La DCF Única del proyecto fija un plazo breve para que las entidades competentes adecúen lineamientos, manuales y formatos. Se recomienda emitir un instructivo unificado (PCM/MEF/INEI) para: (i) reapertura de expedientes; (ii) convalidación; (iii) actualización focalizada; y (iv) trazabilidad documental.

d) Efectos sobre procedimientos y actos en curso

Con la derogación, la DCT Única establece que los expedientes suspendidos o archivados se reabren de oficio o a pedido en 90 días hábiles, se reconocen las actuaciones válidas y se limita la actualización a 120 días hábiles para información

crítica. El cómputo de plazos se retoma desde el estado en que quedó el trámite, evitando nulidades o reinicios.

e) Armonización con calendarios institucionales (artículo 128 LOM)

La reanudación debe considerar las restricciones del último año de gestión previstas por la LOM. Se recomienda a las municipalidades programar sesiones y dictámenes con prioridad para evitar cuellos de botella y preservar la seguridad jurídica de los acuerdos.

f) Impacto sobre jurisprudencia, doctrina y criterios administrativos

La derogación no altera la doctrina constitucional sobre autonomía municipal; por el contrario, la refuerza al restituir potestades ordinarias. Los criterios administrativos deberán actualizarse para reflejar la continuidad procedimental y los límites de actualización definidos en la DCT.

g) Coherencia con la política de descentralización y el FONCOMUN

La medida elimina la paradoja de fortalecer el FONCOMUN mientras se impide crear MCP en territorios que requieren gestión de proximidad. Con la derogación, los recursos municipales pueden articularse con estructuras locales para mejorar la prestación de servicios y la rendición de cuentas.

h) Gestión de riesgos regulatorios y seguridad jurídica

La DCT reduce riesgos de litigiosidad al convalidar actuaciones válidas y fijar plazos de actualización y cierre. La DCF Única de adecuación normativa favorece criterios uniformes y evita interpretaciones dispares entre jurisdicciones.

En conclusión, La vigencia de la ley de derogación restituye plenamente el régimen ordinario de la LOM, ordena la transición de expedientes mediante la DCT y asegura coherencia con el marco presupuestal y de participación. No se generan antinomias; por el contrario, se eliminan contradicciones y se consolida la seguridad jurídica y la eficiencia en la gestión municipal.

3. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

3.1 Alcance del análisis y horizonte temporal

El análisis considera costos y beneficios directos e indirectos para un horizonte de 12 a 24 meses, período en el que se materializan los efectos de la reanudación y culminación de expedientes. Se asume neutralidad fiscal permanente (no se crean

nuevas estructuras ni gastos permanentes) y actualización focalizada de insumos técnicos (demografía, cartografía, presupuesto).

3.2 Identificación de costos

- Costos administrativos de reapertura de expedientes (emisión de resoluciones, reordenamiento de archivo y trazabilidad).
- Costos de actualización focalizada de información (única vez, ≤ 120 días hábiles): demografía, cartografía y presupuesto.
- Costos de coordinación intergubernamental (alineamiento de lineamientos y asistencia técnica).
- Costos de oportunidad por reasignación temporal de equipos hacia cierre de expedientes.

3.3 Identificación de beneficios

- Recuperación de valor público de actuaciones previas (evita rehacer diagnósticos y cartografía; reducción de costos hundidos).
- Culminación ordenada de expedientes maduros y publicación de ordenanzas de creación, con mejora de la gobernanza territorial.
- Previsibilidad normativa y reducción de riesgos de litigiosidad / nulidades por reinicios.
- Alineamiento con objetivos redistributivos del FONCOMUN y mejora potencial de cobertura de servicios de proximidad.
- Reducción de conflictividad social y fortalecimiento de la confianza ciudadana.

3.4 Matriz resumida de costos y beneficios

Categoría	Detalle	Naturaleza	Horizonte	Observaciones
Costos admin.	Reapertura de expedientes	Transitorio	0–3 meses	Carga de emisión/registro
Costos técnicos	Actualización focalizada (demografía, cartografía, PIA)	Transitorio	0–4 meses	Una sola vez
Coordinación	Lineamientos y asistencia técnica	Transitorio	0–1 mes	Estandarización
Beneficio fiscal	Reducción de costos hundidos	Recurrente	3–12 meses	Evita rehacer insumos
Beneficio normativo	Previsibilidad/seguridad jurídica	Recurrente	0–24 meses	Menos litigios/nulidades
Beneficio territorial	Cobertura de servicios de proximidad	Recurrente	6–24 meses	Mejora gradual

3.5 Análisis distributivo (actores impactados)

Actor	Impacto esperado	Balance C/B	Medidas de mitigación/soporte
Municipalidades provinciales/distritales	Reanudan expedientes, mejoran trazabilidad	Positivo	Asistencia técnica; lineamientos en 30 días
Oficinas técnicas municipales	Carga transitoria de actualización de insumos	Neutral/Positivo	Cronograma y priorización en POI
Población de centros poblados	Mayor cercanía administrativa y servicios	Positivo	Comunicación pública de etapas y plazos
MEF/PCM/INEI/IGN	Coordinación de datos/lineamientos	Neutral	Mesa técnica y protocolos de intercambio

3.6 Sensibilidad y escenarios

Escenario base: cumplimiento de plazos (90/120 días hábiles) y priorización en POI/PMI: beneficios netos altos.

Escenario conservador: retrasos moderados en actualización y reapertura (20–30%): beneficios positivos, pero diferidos.

Escenario adverso: baja capacidad técnica en algunos gobiernos locales: necesidad de refuerzo de asistencia técnica y ampliación focalizada de plazos.

En conclusión, los costos son transitorios y acotados; los beneficios, recurrentes y significativos en términos de seguridad jurídica, eficiencia y gobernanza territorial. El balance costo–beneficio es favorable a la derogación con cláusula transitoria de reanudación ordenada.

4. RELACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

4.1 Alineamiento con la Agenda Legislativa (Comisión de Descentralización)

La propuesta atiende objetivos vinculados a descentralización efectiva, fortalecimiento de gobiernos locales y mejora de servicios en territorios rurales y periurbanos. Su foco en ‘transición ordenada’ responde a la necesidad de evitar costos hundidos y parálisis regulatoria, priorizando resultados verificables (ordenanzas publicadas, expedientes cerrados).

4.2 Consistencia con el Acuerdo Nacional (Política de Estado N.º 8)

La derogación con régimen transitorio se alinea con la Política de Estado N.º 8: ‘Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral del país’. Restituye potestades municipales, promueve accountability de proximidad y mejora la articulación entre financiamiento redistributivo (FONCOMUN) y estructuras locales.

4.3 Contribución a ejes de Estado eficiente y transparente

Al establecer plazos perentorios, trazabilidad documental y seguimiento mensual, la propuesta robustece los ejes de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, evitando reinicios innecesarios y heterogeneidad de criterios.

En síntesis, La propuesta contribuye a consolidar un Estado cercano y eficaz, evita pérdida de inversiones públicas ya realizadas y mejora la gobernanza territorial. Su implementación ordenada facilita la supervisión parlamentaria y el control social sobre resultados concretos en el territorio.

Lima, 16 de septiembre de 2025