



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
13564/2025-CR RU 2165192

12 DICIEMBRE 2025 04:50 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

MARGOT PALACIOS HUAMÁN

Congresista de la República

“Año de la recuperación y consolidación de la
economía peruana”.

PROYECTO DE LEY N°.....

**SUMILLA: “LEY QUE DEROGA LA MORATORIA PARA
LA CREACION DE NUEVOS CENTROS POBLADOS”**

La Congresista de la República **Margot Palacios Huamán**, en ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa consagrada en los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú y de lo erigido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta para su aprobación el siguiente **PROYECTO DE LEY**.

I. FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

**“LEY QUE DEROGA LA MORATORIA PARA LA CREACION DE NUEVOS
CENTROS POBLADOS”**

Artículo 1°. Objetivo de la Ley.

La presente ley tiene por objeto derogar la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32387.

Artículo 2°. Finalidad de la Ley.

La finalidad de la presente ley es garantizar el ejercicio efectivo de los derechos constitucionales de igualdad, participación política, descentralización y autonomía de las comunidades, promoviendo un desarrollo armónico del territorio nacional mediante la creación de nuevos centros poblados, sustentados en criterios técnicos, económicos, sociales y culturales.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Reglamento.

El Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (**PCM - Viceministro de Gobernanza Territorial**), elabora y aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo máximo de **noventa (90) días calendario** contados a partir de su entrada en vigencia. El reglamento deberá establecer los procedimientos,

criterios técnicos y mecanismos de coordinación intergubernamental para la creación de nuevos centros poblados, garantizando transparencia, eficiencia y participación ciudadana.

Segunda. Vigencia.

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “*El Peruano*”.

Lima 25 de noviembre del 2025.



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Bias
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/12/2025 09:29:54-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/12/2025 19:17:02-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/12/2025 10:58:38-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/12/2025 15:42:56-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/12/2025 16:14:48-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

II. FUNDAMENTOS

2.1. Introducción.

La Constitución peruana consagra a la persona humana como fin supremo del Estado y garantiza el ejercicio pleno de los derechos fundamentales, la participación política, la descentralización y la autonomía de las comunidades. En un sistema democrático, el marco normativo debe orientarse a promover la igualdad, la inclusión y el reconocimiento de la diversidad territorial y cultural del país. No obstante, la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32387 establece una prohibición indefinida para la creación de nuevos municipios de centros poblados, configurándose como una restricción que vulnera estos principios constitucionales.

Dicha prohibición, adoptada sin sustento técnico verificable y ajena a criterios de razonabilidad legislativa, limita injustificadamente el ejercicio de derechos colectivos, el acceso a la representación política y las posibilidades de autogobierno. Sus efectos recaen de manera particularmente grave sobre comunidades campesinas, indígenas, amazónicas y sectores rurales históricamente marginados, que buscan fortalecer su organización territorial para promover su desarrollo local.

En consecuencia, una disposición presentada como simple medida administrativa termina generando exclusión y profundizando las brechas territoriales, contradiciendo el mandato constitucional de avanzar hacia un Estado más descentralizado, equitativo y democrático. La derogación de esta moratoria, por tanto, no solo es un acto de corrección normativa, sino una decisión política orientada a restituir derechos, reparar inequidades y fortalecer la cohesión territorial del país.

2.2. Identificación del problema.

La Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32387 ha originado un problema jurídico, social y político de alto impacto en la estructura del Estado y en la vida de miles de ciudadanos. Al imponer una moratoria general e indefinida para la creación de nuevas municipalidades de centros poblados, la norma genera una restricción que colisiona con derechos constitucionales fundamentales y con los principios de descentralización, participación y autonomía territorial que orientan el ordenamiento democrático del país.

Esta prohibición deja fuera del reconocimiento oficial a numerosas comunidades que, por su historia, dinámica territorial, identidad cultural y organización social, cumplen las condiciones para constituirse como centros poblados. La falta de reconocimiento legal les impide acceder a recursos presupuestales, inversión pública, servicios básicos adecuados y mecanismos formales de planificación y gestión territorial. Todo ello profundiza la desigualdad espacial, reproduce las brechas estructurales y limita las oportunidades de desarrollo local.

En tal virtud, la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32387 opera como una barrera normativa que vulnera derechos, debilita el proceso de descentralización y restringe la capacidad de comunidades rurales, campesinas, indígenas y amazónicas para alcanzar representación política y construir su propio proyecto de desarrollo sostenible. Su derogación, por tanto, responde no solo a una necesidad jurídica, sino a una decisión política orientada a restituir equidad territorial y fortalecer el carácter plural y democrático del Estado peruano.

2.3. Fundamentos

2.3.1. Fundamento legal

El marco constitucional de nuestro país establece principios y derechos fundamentales que sustentan la necesidad de derogar la moratoria impuesta por la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32387. Su permanencia no solo carece de razonabilidad jurídica, sino que constituye un retroceso político en la construcción de un Estado democrático y descentralizado.

Derecho a la igualdad ante la ley

(Artículo 2°, inciso 2 de la Constitución Política del Perú, 1993)

La Constitución prohíbe toda forma de discriminación por motivos de origen, condición económica o cualquier otra índole. La prohibición absoluta de crear nuevos centros poblados genera una desigualdad injustificada entre comunidades que ya cuentan con reconocimiento territorial y aquellas que, pese a cumplir condiciones históricas y socioculturales, se ven impedidas de acceder a dicha categoría. Se trata de un trato diferenciado carente de justificación objetiva, que profundiza las brechas territoriales y sociales.

Derecho a la participación política y a intervenir en los asuntos públicos



(Artículo 2°, inciso 17, y artículo 31)

La creación de nuevas circunscripciones municipales constituye un mecanismo esencial para garantizar la representación y la toma de decisiones en el ámbito local. La moratoria priva a los ciudadanos del derecho a decidir sobre la organización política de su territorio y limita la capacidad de las comunidades de participar activamente en la gestión pública. Esto restringe la pluralidad democrática y reduce los espacios de autogobierno.

Principio de Estado unitario, representativo y descentralizado

(Artículo 43°)

Si bien el Estado peruano es unitario, su modelo de organización se basa en la descentralización y la representación territorial. La prohibición de constituir nuevas circunscripciones debilita este principio al frenar la expansión orgánica de la administración pública en territorios que requieren presencia estatal para garantizar servicios, gobernanza y participación democrática. La medida, por tanto, contradice la naturaleza descentralizada del Estado.

Soberanía del pueblo

(Artículo 45°)

El poder del Estado emana del pueblo, y cualquier decisión que limite su capacidad de determinar la organización territorial afecta la esencia misma de su soberanía. Impedir la creación de nuevas municipalidades (en Centros Poblados) recorta la posibilidad de que comunidades definan cómo desean organizarse y quién debe representarlas, subordinando la voluntad popular a una restricción normativa sin sustento democrático.

Derechos de las comunidades campesinas y nativas

(Artículo 89°)

Estas comunidades cuentan con autonomía organizativa, económica y administrativa. Negarles la posibilidad de constituirse como centros poblados lesiona su capacidad de organizar políticamente su territorio, limita su autogobierno y restringe el ejercicio pleno de sus derechos colectivos. La moratoria invisibiliza su rol en el Estado y desconoce su aporte a la diversidad cultural y territorial del país.

Descentralización y desarrollo territorial

(Artículos 188° y 189°)

La Constitución establece que la descentralización es un proceso “democrático, permanente y obligatorio”. La moratoria contenida en la Ley N° 32387 suspende de manera indefinida ese proceso, afectando la articulación territorial del país y frenando la creación de nuevas unidades que podrían servir como motores de desarrollo local. Esto claramente contradice explícitamente el carácter irreversible previsto por la propia Constitución.

Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783)

El proceso de descentralización es “integral, irreversible y democrático”. La medida restrictiva vulnera estos principios al paralizar un componente esencial del proceso: la adecuación y actualización de la organización territorial del Estado. La moratoria no solo es contraria a la lógica descentralizadora, sino que políticamente representa un retorno a esquemas centralistas que el país busca superar.

Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972)

Los gobiernos locales son el espacio inmediato de participación ciudadana y de gestión de servicios públicos. Impedir la creación de nuevas municipalidades de centros poblados implica negar a diversas colectividades un instrumento de representación política, administración territorial y desarrollo integral. Limitar la expansión de gobiernos locales significa, además, restringir el alcance territorial de la democracia y de la presencia estatal.

2.2.1. Fundamento Técnico.

La Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 32387 impone una prohibición total e indefinida para la creación de nuevas municipalidades de centros poblados.

Postulamos el siguiente cuadro:



Cuadro comparativo: Efectos de la Ley N° 32387 vs Impacto con la Derogación

Efectos de la Ley N.º 32387 (moratoria absoluta)	Solución con la derogación
El proceso de descentralización queda paralizado, al no permitir crear nuevas municipalidades en centros poblados.	Reactiva el proceso de descentralización políticamente y administrativamente, conforme al art. 188 de la Constitución.
Genera desigualdades entre comunas ya reconocidas y las que reúnen condiciones para ser centros poblados	Restituye la igualdad ante la ley (art. 2, inc. 2, Constitución).
Limita la participación política de las comunidades rurales, campesinas en la mejora de su territorio	Restituye el derecho de participación política y soberanía popular (art. 31 y art. 45, Constitución), al permitir que los compoblanos elijan o sean elegidos como autoridades de centros poblados.
Desconoce la planificación territorial y la viabilidad de comunidades que cumplan requisitos técnicos.	Permite evaluar técnicamente la creación de nuevas municipalidades de centros poblados previstos en la Ley N.º 27972
Incrementa la inequidad y exclusión de los centros poblados al acceso a servicios básicos	Promueve la equidad territorial y el acceso a servicios básicos a través de nuevas municipalidades de centros poblados
Debilita la gobernabilidad local y regional al concentrar recursos en municipios extensos y poco representativos.	Fortalece la gobernabilidad y la proximidad del estado.
Interrumpe el proceso de descentralización (Ley N.º 27783).	Asegura la continuidad del proceso descentralizador como política pública nacional.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Como antecedentes legislativos orientados a derogar 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)", se identifican las siguientes iniciativas parlamentarias que buscan restituir el proceso de descentralización y garantizar el fortalecimiento de la autonomía municipal.



N°	PROYECTO DE LEY	TITULO	ESTADO	AUTORES
1	12216/2025-CR	PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA TERCERA DISPOSICION COMPLEMENTARIAS 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)	EN COMISIÓN	ARAGON CARREÑO, Luis Ángel
2	12278/2025-CR	PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY N° 32387, LEY DE FORTALECIMIENTO DEL FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL – FONCOMUN	EN COMISIÓN	FLORES RAMÍREZ, Alex Randu
3	12343/2025-CR	PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 32387, QUE PROPONE LA APLICACIÓN DIFERIDA DE LA MORATORIA Y GARANTIZA LA CULMINACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CREACIÓN DE CENTROS POBLADOS EN TRÁMITE	EN COMISIÓN	TAIPE CORONADO, María Elizabeth
4	12506/2025-CR	PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY 32387 Y OPTIMIZA EL RÉGIMEN DE CREACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS Y DISPONE LA REANUDACIÓN ORDENADA DE PROCEDIMIENTOS EN TRÁMITE	EN COMISIÓN	TACURI VALDIVIA, German Adolfo

IV. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto alguno para el erario nacional. Por el contrario, su aprobación contribuye a corregir los efectos negativos que la moratoria vigente ha producido. Desde una perspectiva social, mantener dicha prohibición restringe la representación y la participación política de comunidades campesinas, nativas y rurales, negándoles espacios formales de autogobierno y reforzando desigualdades históricas. En el ámbito administrativo, la limitación impuesta ha provocado una sobrecarga en municipalidades que gestionan territorios extensos sin la capacidad suficiente para brindar servicios eficientes, generando costos adicionales para la ciudadanía, que debe desplazarse grandes distancias para acceder a servicios básicos y trámites esenciales.



En el plano político, la moratoria debilita la gobernabilidad y alimenta conflictos sociales derivados de legítimas aspiraciones territoriales que no encuentran cauce institucional. Por ello, la derogación de esta restricción no solo elimina una barrera innecesaria, sino que abre paso a beneficios concretos, mayor equidad territorial, fortalecimiento de la participación ciudadana, consolidación del proceso de descentralización, creación de gobiernos locales más cercanos y eficaces y un impulso al desarrollo económico mediante una gestión directa y más pertinente de los recursos por parte de las propias comunidades.

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

El presente Proyecto de Ley se ajusta plenamente a los principios de constitucionalidad y legalidad, dado que no vulnera ninguna disposición de la Constitución Política del Perú ni norma legal vigente. Su propósito central es garantizar el ejercicio efectivo de los derechos constitucionales de los ciudadanos y de las comunidades que demandan el reconocimiento de sus circunscripciones, promoviendo simultáneamente el fortalecimiento del proceso de descentralización y la consolidación de gobiernos locales más cercanos, representativos y eficientes.

Asimismo, la iniciativa tiene un claro sentido político al buscar restituir la equidad territorial, garantizar la participación plena de comunidades históricamente postergadas, como las campesinas, nativas y rurales y asegurar que las decisiones sobre el desarrollo local se tomen de manera democrática y participativa. De este modo, no solo se corrige una limitación normativa que restringe la gobernabilidad y genera desigualdad, sino que también se impulsa un modelo de Estado más inclusivo, descentralizado y comprometido con el fortalecimiento de la democracia a nivel local.

VI. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con los objetivos y las Políticas de Estado contempladas en el Acuerdo Nacional. Se vincula con la **Política de Estado N° 1: Fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho**, al garantizar que la organización territorial del país refleje la voluntad popular

y respete el principio constitucional de descentralización. Asimismo, se relaciona con la **Política de Estado N° 3: Afirmación de la identidad nacional**, al reconocer y proteger el derecho de las comunidades campesinas y nativas a participar activamente en la definición y estructuración de su territorio.

De igual manera, la iniciativa se enmarca en la **Política de Estado N° 16: Gobierno con planeamiento estratégico, prospectiva y ordenamiento territorial**, al permitir la planificación de nuevas circunscripciones basadas en criterios técnicos, demográficos y sociales, asegurando un desarrollo territorial ordenado y eficiente. Finalmente, se alinea con la **Política de Estado N° 17: Descentralización política, económica y administrativa para un desarrollo integral, armónico y sostenible**, al reactivar un proceso que la normativa vigente había estancado, fortaleciendo la autonomía local y promoviendo un desarrollo equilibrado y participativo en todo el país.

VII. VINCULACION CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa que propone derogar la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32387 se encuentra plenamente en consonancia con la Agenda Legislativa del Congreso para el presente periodo, la cual tiene como eje central la descentralización, el fortalecimiento institucional y el desarrollo territorial sostenible. Esta agenda prioriza la revisión y actualización del marco normativo relacionado con la descentralización y el ordenamiento territorial, con el objetivo de garantizar la participación ciudadana efectiva, promover la equidad en la distribución de competencias y recursos, y fomentar un desarrollo regional equilibrado que reconozca la diversidad cultural, social y geográfica del país.

La derogación de la moratoria no solo responde a una necesidad normativa, sino que constituye una decisión política estratégica para avanzar hacia un Estado más inclusivo, democrático y cercano a las comunidades, fortaleciendo la autonomía local y la gobernanza territorial.