

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE
DOCUMENTARIO

RECIBIDO

19 DICIEMBRE 2025 02:52 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026

Señor Presidente:

Ha sido remitida para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado **Proyecto de Ley 12431/2025-CR** "Proyecto de ley que fortalece la recaudación tributaria municipal a través de las municipalidades de centros poblados" de autoría del Congresista **Carlos Javier Zeballos Madariaga** de la bancada Bloque democrático Popular, que propone modificar el artículo 76º de la Ley 27972, Ley orgánica de municipalidades a efecto de establecer el marco legal para la delegación de competencias exclusivas en materia tributaria desde las municipalidades provinciales y distritales hacia las municipalidades de centros poblados.

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la sexta sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 02 de diciembre de 2025, con 19 votos a favor de los congresistas:

OBANDO MORGAN, Auristela Ana; TAIPE CORONADO, María Elizabeth; ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; ARRIOLA TUEROS, José Alberto; BELLIDO UGARTE, Guido; CHIRINOS VENEGAS, Patricia Rosa; GONZA CASTILLO, Américo; HUAMÁN CORONADO, Raúl; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; JULÓN IRIGOÍN, Elva Edhit; MARTICORENA MENDOZA, Jorge Alfonso; MEDINA MINAYA, Esdras Ricardo; MITA ALANOCA, Isaac; MOYANO DELGADO, Martha Lupe; PALACIOS HUAMÁN, Margot; ROBLES ARAUJO, Silvana Emperatriz; SANTISTEBAN SUCLUPE, Magally; VÁSQUEZ VELA, Lucinda y ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos Javier.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 12431/2025-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario el 15 de setiembre de 2025, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el 17 de setiembre de 2025, como única comisión.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de Ley presentados en períodos anteriores

Cabe precisar que de la revisión realizada al sistema del Congreso de la República de no se ha encontrado proyectos de ley de periodos parlamentarios anteriores que versen sobre la materia de estudio.

2.2. Opiniones e informaciones solicitadas

Respecto de la viabilidad de la iniciativa legislativas materia del presente pre-Dictamen se solicitó opinión a diferentes instituciones las mismas que pasamos a detallar:

- **Presidencia del Consejo de Ministros**, con Oficio N°0543-2025-2026/CDRGLMGE-CR del 23 de septiembre de 2025.
- **Ministerio de Economía y Finanzas**, con Oficio N°0544-2025-2026/CDRGLMGE-CR del 23 de septiembre de 2025.
- **Asociación de Municipalidades del Perú**, con Oficio N°0545-2025-2026/CDRGLMGE-CR del 23 de septiembre de 2025.
- **Red de Municipalidades urbanas y rurales del Perú**, con Oficio N°0546-2025-2026/CDRGLMGE-CR del 23 de septiembre de 2025.
- **Asociación de Municipalidades de Centros Poblados**, con Oficio N°0546-2025-2026/CDRGLMGE-CR del 23 de septiembre de 2025.

2.2. Opiniones recibidas

Respecto de la viabilidad de la iniciativa legislativa materia del presente predictamen se recibieron las siguientes opiniones:

2.2.1. Presidencia del Consejo de Ministros

En respuesta al oficio N°0543-2025-2026/CDRGLMGE-CR de esta Comisión, la Presidencia del Consejo de Ministros envía el Oficio N°D002495-2025-PCM-SG, con el que remiten el informe N°D001636-2025-PCM-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que señala lo siguiente:

La PCM, a través de su Oficina General de Asesoría Jurídica y de la Secretaría de Descentralización, concluye que el proyecto no es viable en su formulación actual, por vulnerar principios constitucionales, afectar la autonomía de los gobiernos locales y presentar deficiencias en técnica legislativa.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

Observaciones Jurídicas y Constitucionales

Afectación a la autonomía municipal:

Obligar a las municipalidades provinciales y distritales a delegar funciones de recaudación a municipalidades de centros poblados vulnera su autonomía económica y administrativa, consagrada en el artículo 194 de la Constitución y en las leyes de descentralización.

Desnaturalización del modelo descentralizado:

Se considera que la propuesta altera el modelo de Estado Unitario y Descentralizado, al imponer una obligación de delegación que corresponde decidir voluntariamente a las autoridades locales competentes.

Rol de los Municipios de centros poblados:

Las municipalidades de centros poblados no tienen autonomía constitucional ni presupuestal. Son órganos creados por ordenanza para administrar funciones delegadas y no deben asumir competencias esenciales como la recaudación de tributos sin base constitucional expresa.

Inconstitucionalidad por imposición normativa:

La ley, tal como está redactada, impone la delegación sin dejar espacio a la decisión de los municipios delegantes, lo cual es incompatible con la naturaleza facultativa de las delegaciones intergubernamentales.

Observaciones Técnicas

Vulneración de la Ley de Producción y Sistematización Legislativa (Ley 26889):

La disposición que establece la derogación general de normas que "se opongán" al nuevo texto es considerada tácita e imprecisa, lo cual está prohibido por el ordenamiento técnico normativo peruano.

Falta de opinión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):

Por tratarse de una propuesta que incide en materia tributaria y presupuestal, se indicó que debe recabarse la opinión técnica del MEF. Esta fue solicitada por la PCM, pero no se adjuntó al momento del informe.

Conclusión Formal de la PCM:

Por lo que concluye opinando que, "No resulta viable el Proyecto de Ley 12431/2025-CR, por vulnerar el modelo de Estado unitario y descentralizado, y afectar la autonomía de los gobiernos locales, además de presentar deficiencias normativas y técnicas".

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

2.2.2. Municipalidad distrital de Santiago de Pischa

Señala que dada la eventual delegación de funciones de recaudación implicaría ajustes en la estructura presupuestal del Pliego, especialmente en las categorías presupuestarias de ingresos propios y administración tributaria.

- Requeriría nuevos instrumentos de gestión, como convenios interinstitucionales, directivas contables, registros de ingresos y control concurrente.

Se deben prever mecanismos de rendición de cuentas y consolidación de la información financiera; bajo supervisión de la Gerencia de Administración y Finanzas y de la Unidad de Tesorería.

Hace hincapié en que la ausencia de dichos instrumentos, la aplicación de la norma podría generar inconsistencias en la rendición de cuentas y en los reportes al MEF (SIAF-SP y SGR).

Concluye en:

1. El Proyecto de Ley N°12431/2025-CR plantea un objetivo legítimo y alineado con la necesidad de mejorar la gestión de ingresos municipales, especialmente en zonas rurales o de difícil acceso.
2. No obstante, la propuesta carece de precisión técnica y operativa respecto a los alcances de la delegación de funciones tributarias, los mecanismos de control, la administración de recursos y la rendición de cuentas.
3. La aplicación efectiva de esta iniciativa requiere previamente un proceso de fortalecimiento institucional de las municipalidades de centros poblados, así como el desarrollo de una norma reglamentaria de alcance nacional emitida por el MEF y la PCM.
4. La modificación planteada al artículo 76° de la Ley Orgánica de Municipalidades debe salvaguardar la potestad tributaria exclusiva de las municipalidades provinciales y distritales, limitando la delegación únicamente al ámbito operativo y administrativo de la recaudación.
5. En su formulación actual, el proyecto presenta vacíos normativos y riesgos administrativos que podrían afectar la coherencia del sistema de administración financiera municipal y la unidad de caja establecida por ley.

Finalmente manifiesta que, considera que el Proyecto de Ley 12431/2025-CR requiere una revisión integral y complementación normativa previa a su eventual aprobación, a fin de garantizar su coherencia con el marco constitucional, la legislación presupuestal vigente y la capacidad operativa real de las municipalidades de centros

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

poblados. Se sugiere que, en caso la Comisión de Descentralización prosiga con su evaluación, se incorporen las observaciones técnicas señaladas en el presente informe y se solicite la opinión vinculante del Ministerio.

2.2.3. Municipalidad provincial de Caylloma

La Municipalidad Provincial de Caylloma advierte que la redacción actual del proyecto de ley establece una delegación obligatoria del cobro de tributos hacia las municipalidades de centros poblados (MCP), incluso sugiriendo atribuciones de fiscalización. Esta configuración contraviene la autonomía de los gobiernos locales reconocida en los artículos 194 y 195 de la Constitución Política del Perú, así como en el artículo 76 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), que contempla una delegación facultativa mediante convenio, no una imposición general.

Se considera que el diseño normativo propuesto vulnera la capacidad de las municipalidades para organizar su estructura administrativa y financiera. Si el objetivo es acercar la recaudación al contribuyente, el camino constitucionalmente válido es habilitar a las MCP para realizar funciones logísticas y operativas de cobranza voluntaria y atención al contribuyente, manteniendo en la municipalidad delegante la titularidad de la administración tributaria, así como las funciones sustantivas de determinación, fiscalización y ejecución coactiva.

El Código Tributario es claro al reservar las potestades tributarias a la entidad administradora, admitiendo únicamente la externalización de canales de pago (ventanillas de recaudación). Asimismo, la Ley de Tributación Municipal (LTM) asigna a las municipalidades la administración y fiscalización de sus tributos, permitiendo convenios con entidades del sistema financiero exclusivamente para recibir pagos. Por tanto, cualquier interpretación que habilite a una MCP a ejercer fiscalización o determinación tributaria contravendría el marco legal vigente.

En el ámbito presupuestal y de tesorería, la propuesta solo sería viable si se alinea estrictamente con el principio de unidad de caja y la Cuenta Única del Tesoro (CUT). Los ingresos recaudados por las MCP deben ingresar y registrarse en las cuentas oficiales del pliego municipal correspondiente, sin estructuras paralelas o fondos desconcentrados. El Decreto Legislativo N°1441 exige el uso de la CUT para la consolidación de fondos públicos, y el Decreto Legislativo N°1440 prohíbe expresamente la creación de fondos extrapresupuestarios. A su vez, la LOM ordena que los ingresos y egresos de las MCP se consoliden en las cuentas del municipio delegante, con rendición de cuentas mensual y anual.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN
TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN
FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A
LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

En consecuencia, la “reversión territorial” propuesta en el proyecto no puede implicar que los recursos queden automáticamente asignados a las MCP ni que estas manejen cuentas propias. Solo podría traducirse en una priorización presupuestal dentro del municipio, nunca en la asignación directa de ingresos.

Respecto a la cobranza coactiva, se recuerda que incluso si las MCP participan en la cobranza voluntaria, la ejecución forzosa solo puede ser ejercida por el Ejecutor Coactivo del gobierno local titular del tributo. Esta función es indelegable según el TUO de la Ley 26979, aprobado por D.S. N° 018-2008-JUS. Cualquier ambigüedad normativa que pudiera interpretarse como una habilitación de coactiva propia a una MCP, resultaría inconstitucional e ilegal.

Finalmente, debe garantizarse el respeto al principio de reserva de ley en materia tributaria. Los convenios de gestión tributaria no pueden crear, modificar ni extinguir tributos, ni otorgar exoneraciones o condonaciones. Solo pueden abarcar aspectos administrativos u operativos. Esta limitación se deriva del artículo 74 de la Constitución y de la Norma IV del Título Preliminar del Código Tributario. Se sugiere que el proyecto incorpore una cláusula expresa que prohíba cualquier delegación de potestades normativas o sustantivas en materia tributaria.

Finalmente señala que, el objetivo del proyecto resulta jurídicamente viable si se adecúa en tres ejes fundamentales:

- Mantener la naturaleza voluntaria y no obligatoria de la delegación prevista en el artículo 76 de la LOM.
- Limitar la delegación únicamente a funciones logísticas de cobranza voluntaria y atención al contribuyente, preservando en el municipio la facultad de determinación, fiscalización y cobranza coactiva.
- Garantizar el alineamiento con la CUT, la prohibición de fondos paralelos y la consolidación de ingresos y egresos de las MCP en el presupuesto y contabilidad del municipio delegante.

Asimismo, se sugiere incorporar una disposición complementaria que encargue al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la emisión de lineamientos técnicos sobre la operación de la recaudación desconcentrada: registros en el SIAF, depósitos diarios, conciliaciones bancarias, y mecanismos de control interno.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

2.2.4. Municipalidad provincial de chumbivilcas

Considera que la propuesta contenida en el Proyecto de Ley N.º 12431/2025-CR, denominado "Ley que fortalece la recaudación tributaria municipal a través de las municipalidades de centros poblados", no resulta viable ni conveniente en el marco normativo y operativo actual.

La propuesta de incorporar un segundo párrafo al artículo 76 de la Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), que permitiría delegar la función de cobro de impuestos y arbitrios municipales a las municipalidades de centros poblados, **no guarda concordancia con el régimen legal vigente**, por las siguientes razones:

1. **Vulneración de la autonomía de los gobiernos locales:** La LOM reconoce la autonomía política, económica y administrativa de las municipalidades provinciales y distritales, a quienes corresponde, conforme al artículo 52 del TUO del Código Tributario, la administración exclusiva de tributos municipales. La propuesta extiende funciones tributarias a las municipalidades de centros poblados, que conforme al artículo 128 de la LOM, no son órganos autónomos, sino estructuras creadas mediante ordenanza, subordinadas a los gobiernos locales y limitadas a funciones delegadas.
2. **Ausencia de sustento institucional y legal:** Para que una entidad ejerza funciones tributarias se requiere de una estructura orgánica y normativa compatible con su naturaleza y responsabilidad. Las municipalidades de centros poblados no cuentan con una ley propia ni con capacidades administrativas claramente definidas bajo la Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General. Asimismo, están sujetas a fiscalización y control posterior de los órganos de control interno y de la Contraloría General de la República, lo cual demanda un marco jurídico y operativo más sólido del que actualmente disponen.
3. **Riesgo de duplicidad y conflictos de competencia:** La delegación de funciones tributarias a centros poblados puede generar **confusión sobre las competencias exclusivas de las municipalidades distritales y provinciales**, produciendo duplicidad de funciones, superposición institucional, inseguridad jurídica e incluso controversias por la titularidad de ingresos públicos.
4. **Riesgo de afectación al interés público:** Permitir a una entidad no habilitada constitucional ni legalmente para la gestión tributaria realizar cobros puede conllevar la generación de procedimientos inválidos, reclamaciones de los contribuyentes, demandas de nulidad

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

e incluso responsabilidad administrativa para los funcionarios que ejecuten dichos actos sin sustento legal.

5. **Deficiencias técnicas en el diseño del proyecto:** Se detectan omisiones normativas y una falta de armonización con la legislación tributaria y municipal vigente. No se realiza un análisis riguroso sobre la capacidad de ejecución real de las MCP ni se contempla el respeto al principio de unidad de caja, lo que podría derivar en distorsiones en la administración financiera pública.

Finalmente recomienda que, en lugar de promover delegaciones que puedan desnaturalizar el sistema de competencias del Estado, se recomienda fomentar mecanismos de coordinación interinstitucional que fortalezcan la cultura tributaria y mejoren la recaudación a nivel local, respetando el marco legal vigente y la jerarquía institucional del sistema municipal.

Asimismo, no se expresa conformidad con la propuesta legislativa en su estado actual, y se exhorta a que, antes de adoptar una medida de esta naturaleza, se realice un estudio técnico y jurídico integral, que evalúe los impactos financieros, administrativos y legales de la medida, asegurando su viabilidad operativa dentro de los límites del ordenamiento jurídico vigente.

2.2.5. Opiniones Ciudadanas

Se han recibido 6 opiniones ciudadanas, de las cuales una de ellas es positiva y 5 son negativas, las mismas que pasamos a transcribir:

MERLLY ZENaida TORRES GUERRERO

13/10/2025

Muy de acuerdo con la modificación de Ley

SEGUNDO GERMAN CHAVEZ VILLANUEVA

03/10/2025

La Municipalidad Distrital de Pisuquia reconoce la importancia de mejorar la recaudación tributaria a nivel local, pero advierte que cualquier reforma en este sentido debe ser cuidadosamente diseñada e implementada, considerando las capacidades reales de las Municipalidades de Centros Poblados y respetando el principio de subsidiariedad y autonomía municipal. Por lo tanto, recomienda al Congreso de la República revisar y ajustar el proyecto de ley propuesto, incorporando las observaciones aquí presentadas en favor de una gestión pública responsable, eficaz y alineada con la realidad territorial.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN
TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN
FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A
LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

EDDY PAGUADA ARDILES

06/10/2025

La propuesta hace gala de desconocimiento de la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, por cuanto propone modificar el artículo 76° del referido cuerpo normativo para incorporar el siguiente texto: "Las Municipalidades delegan la función de cobrar los impuestos y arbitrios municipales a las municipalidades de centros poblados..." frase por demás absurda debido a que las Municipalidades Provinciales o distritales no pueden delegar aquello que ya no es su competencia, debido a que es el mismo Congreso de la República (al cual pertenece el congresista proponente) el que mediante Ley 31079, publicada el 28 noviembre 2020 efectuó la modificación de la Ley 27972, y estableció que: "Artículo 133. Recursos.- Son recursos de la municipalidad de centro poblado los siguientes: 2. Los arbitrios recibidos por la prestación efectiva de servicios públicos locales delegados", es decir que ya la norma ha establecido – para el caso de los arbitrios municipales – que los centros poblados pueden administrar los arbitrios por delegación, y para esto es preciso entender lo preceptuado en el Artículo 128° de la misma que Ley que sobre la creación de los centros poblados establece: "Las municipalidades de centros poblados son órganos del gobierno local, encargados de la administración y ejecución 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" y agrega: "La ordenanza de creación precisa: [...] 3. Las funciones y la prestación de servicios públicos locales que se le delegan", es decir que ya las Municipalidades Provinciales en su ordenanza de creación pueden establecer la delegación para la prestación de servicios públicos locales.

MARYCARMEN JASMIN MARIN MACHUCA

09/10/2025

Buenos días representante del proyecto de Ley, soy una servidora de un gobierno local, lo cual si la recaudación tributaria se procede a dar a las Municipalidades de los Centros Poblados se generaría un perjuicio en la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030 ya que el PEI elaborado por los gobiernos locales se busca que se dé la formalidad de los terrenos por lo cual al dar la potestad a los centros poblado que no cuentan con catastro ni si quiera en el Distrito ni en la Provincia se generaría perjuicio de que los bienes inmuebles sean informales y aun así se estaría pagando la recaudación tributaria. Considero que primero se debe obligar que todos los gobiernos regionales y locales deben contar con un catastro para saber que predios están formales y los informales, ya que, si el predio no cuenta con los documentos necesarios, eso genera que la compraventa es nula

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

DEYSI LISBET TOLEDO HUAMANI

14/10/2025

Debido a la realidad de los centros poblados rurales a la fecha aún no cuentan con una organización tampoco una implementación con personal capacitado que garantice lo siguiente la recaudación debida, el cumplimiento de las obligaciones desarrolladas en la exposición de motivos sección "b". En consecuencia, manifestamos nuestro desacuerdo con la propuesta de ley, esto podría funcionar cuando hay una organización y personal capacitado.

FREDY ANSELMO ALMANZA BARRIGA

15/10/2025

Damos nuestra opinión: - Según Decreto Legislativo N°776, ley de tributación municipal se puede grabar el impuesto predial de zona urbana y zona rustico; en este sentido solo la municipalidad distrital tiene la facultad de cobrar el impuesto. Los centros poblados no pueden pagar impuesto predial, ya que la recaudación, administración y fiscalización de este tributo corresponde a la municipalidad distrital donde se encuentra ubicado el predio. Asimismo, los centros poblados no tienen competencia para administrar el impuesto predial. - Por otro lado, se necesita un especialista que ve el tema rural y las tasas del impuesto predial, en tal sentido, la recaudación no va alcanzar ni a un sueldo del especialista, porque en los centros poblados hay pocas propiedades y/o inmuebles y el valor es muy bajo. Dicho esto, sobre el proyecto de ley 12431/2025-CR de la mejora de recaudación del impuesto de centros poblados; no vemos factible ni compatible, que la municipalidad pueda delegar la función de cobrar los impuestos a las municipalidades de centros poblados.

III. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

El Proyecto de Ley 12431/2025-CR tiene por finalidad fortalecer la recaudación tributaria municipal mediante la incorporación de las municipalidades de centros poblados (MCP) como entidades colaboradoras en el proceso de cobranza de tributos, especialmente en zonas rurales, periurbanas y de difícil acceso. Para ello, propone modificar el artículo 76 de la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, estableciendo un marco normativo que permita la delegación de funciones tributarias por parte de las municipalidades provinciales y distritales a las MCP, a través de convenios específicos de gestión tributaria.

La delegación planteada se circunscribe a la función de cobranza de impuestos, arbitrios, tasas y contribuciones, manteniéndose la titularidad, responsabilidad y control presupuestal en la municipalidad delegante. Los recursos recaudados deberán gestionarse bajo el principio de unidad de caja, conforme al marco normativo del Sistema Nacional de Tesorería y del Sistema Nacional de Presupuesto.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

La iniciativa legislativa incluye además disposiciones complementarias que establecen su vigencia al día siguiente de su publicación y la derogatoria de todas las normas que se opongan a su contenido. Asimismo, se acompaña de una exposición de motivos en la que se detallan los problemas estructurales de la recaudación tributaria municipal, tales como la morosidad, baja cultura tributaria, desconfianza ciudadana e informalidad predial, proponiendo la participación de las MCP como una estrategia de desconcentración operativa que permita mejorar los índices de cumplimiento tributario.

En resumen, la propuesta legislativa busca habilitar a las municipalidades de centros poblados como centros de cobranza descentralizada, a través de convenios regulados y fiscalizables, sin alterar el principio de responsabilidad indelegable ni la jerarquía administrativa de los gobiernos locales.

IV. MARCO NORMATIVO

El texto sustitutorio propuesto se encuentra enmarcado dentro del ordenamiento jurídico peruano vigente, el cual regula la organización y competencias de los gobiernos locales, el sistema tributario municipal, la gestión presupuestal y financiera del Estado, y los principios constitucionales que rigen la descentralización y la recaudación tributaria. A continuación, se detallan las normas relevantes:

1. Constitución Política del Perú

- **Artículo 194°:** Reconoce a las municipalidades provinciales y distritales como órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa, y permite la creación de municipalidades de centros poblados conforme a ley.
- **Artículo 74°:** Establece la reserva de ley en materia tributaria y prohíbe otorgar beneficios o exoneraciones sin norma legal expresa.

2. Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)

- **Artículo 76°** (modificado por el texto sustitutorio): Regula la delegación de competencias entre municipalidades, incorporando expresamente la posibilidad de delegar funciones operativas de cobranza a municipalidades de centros poblados, manteniendo la responsabilidad en la entidad delegante.
- **Título X (artículos 128 al 135):** Regula el régimen de las municipalidades de centros poblados, su naturaleza como órganos creados mediante ordenanza, su subordinación funcional, y la obligación de consolidar sus ingresos y egresos en las cuentas del pliego presupuestal de la municipalidad que las creó.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

- **Nuevo artículo 133-A** (incorporado por el texto sustitutorio): Define el alcance operativo de la cobranza delegada y establece lineamientos para su ejecución, bajo control del gobierno local.

3. Decreto Legislativo N°776, Ley de Tributación Municipal

- **Artículo 8°** (modificado): Reconoce de manera excepcional la posibilidad de delegar funciones operativas de cobranza a municipalidades de centros poblados, excluyendo la transferencia de facultades sustantivas como la determinación, fiscalización o ejecución coactiva de tributos.

4. Texto Único Ordenado del Código Tributario (Decreto Supremo N°133-2013-EF)

- **Artículo 52°**: Establece que las municipalidades provinciales y distritales son los únicos órganos competentes para administrar sus tributos.
- **Norma IV del Título Preliminar**: Reitera la reserva de ley en la materia y limita la posibilidad de delegar funciones sustantivas.
- **Artículo 87°**: Reconoce la figura del Ejecutor Coactivo como autoridad exclusiva para la ejecución forzosa de obligaciones tributarias, función que es indelegable.

5. Decreto Legislativo N°1440 – Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público

- Establece los principios de sostenibilidad, unidad y transparencia del presupuesto, prohibiendo la existencia de estructuras paralelas o fondos que no estén integrados al presupuesto del pliego correspondiente.

6. Decreto Legislativo N°1441 – Ley del Sistema Nacional de Tesorería

- Consolida el principio de unidad de caja y la obligación de canalizar todos los ingresos públicos a través de la Cuenta Única del Tesoro (CUT), siendo aplicable a toda entidad pública, incluyendo los gobiernos locales.

7. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

- En particular, la sentencia del **Exp. N.º 00001-2024-PCC/TC**, que declara inconstitucional la delegación de funciones tributarias sustantivas a municipalidades de centros poblados sin respaldo legal, y ratifica que la delegación solo puede operar dentro del marco de competencias legales, respetando la jerarquía municipal y la titularidad tributaria.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

V. REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

De acuerdo con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en lo que respecta al cumplimiento de requisitos para la presentación de propuestas legislativas, se ha revisado la propuesta legislativa y se puede afirmar que esta reseña una exposición de motivos que describe el problema que busca resolver, y señala sus objetivos.

Cuenta con un acápite relativo al efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional y otro donde se describe el análisis costo-beneficio correspondiente.

VI. ANÁLISIS TÉCNICO

4.1. Identificación del Problema

El problema público identificado en el presente proyecto de ley se refiere a la persistente **baja efectividad en la recaudación tributaria municipal**, particularmente del impuesto predial, arbitrios y tasas, por parte de los gobiernos locales a nivel nacional. Esta deficiencia impacta negativamente en la capacidad financiera de las municipalidades para ejecutar obras, brindar servicios públicos básicos y sostener el desarrollo territorial, especialmente en zonas rurales, periurbanas y de difícil acceso.

Entre las causas estructurales de este problema destacan:

- **Limitada cobertura operativa** de las municipalidades distritales y provinciales en sus zonas más alejadas, lo que restringe el acceso de los contribuyentes a canales de pago y atención.
- **Desconfianza ciudadana** respecto al uso de los recursos públicos, lo que debilita la cultura tributaria y desincentiva el cumplimiento voluntario.
- **Ausencia de mecanismos de descentralización operativa** que acerquen la gestión tributaria a los territorios donde se origina la obligación tributaria.
- **Falta de personal, infraestructura tecnológica y logística** en las municipalidades para una gestión tributaria eficiente y territorialmente articulada.
- **Formalización predial insuficiente**, lo que reduce la base imponible y perpetúa la informalidad fiscal en amplias zonas rurales y periurbanas.

Este escenario ha generado una brecha persistente entre los ingresos tributarios esperados y los efectivamente recaudados, limitando la sostenibilidad fiscal de los gobiernos locales y generando una dependencia crónica de transferencias del gobierno nacional. Además, restringe la

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

capacidad de inversión en infraestructura y servicios públicos, agudizando la desigualdad territorial y socavando la autonomía económica de los gobiernos locales.

El problema se agrava en los distritos con amplia dispersión geográfica, donde las municipalidades de centros poblados (MCP) —a pesar de su cercanía con la ciudadanía— no están habilitadas legalmente para participar en la recaudación tributaria, desaprovechando su potencial como aliados logísticos en la mejora del cumplimiento fiscal.

Frente a esta situación, el proyecto de ley propone una alternativa de solución orientada a descentralizar de manera controlada y facultativa el proceso de cobranza municipal, integrando a las municipalidades de centros poblados como unidades colaboradoras dentro de un marco normativo que garantice la responsabilidad fiscal, la transparencia y la articulación institucional.

4.2. Análisis de las propuestas legislativas y recomendación de la Comisión

El proyecto de ley tiene como propósito modificar el artículo 76 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) para permitir la delegación de funciones de cobranza de tributos municipales —como el impuesto predial, arbitrios, tasas y contribuciones— hacia las municipalidades de centros poblados (MCP), mediante convenios específicos celebrados con las municipalidades provinciales o distritales correspondientes.

El artículo 194 de la Constitución Política del Perú establece que los gobiernos locales —provinciales y distritales— gozan de autonomía política, económica y administrativa. Las municipalidades de centros poblados son mencionadas como órganos creados *conforme a ley*, lo que significa que carecen de autonomía constitucional propia y dependen de la legislación infra constitucional para su estructura, competencias y límites.

En materia tributaria, el artículo 74 de la Constitución reconoce la reserva de ley en la creación, modificación o eliminación de tributos. Cualquier delegación o encargo que suponga ejercicio de funciones sustantivas en esta materia (determinación, fiscalización, cobranza coactiva) debe contar con habilitación expresa mediante ley formal.

Análisis de compatibilidad normativa

Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades (LOM): El artículo 76 de la LOM permite delegar funciones específicas entre entidades municipales o del Estado, siempre que ello no afecte la responsabilidad de quien delega.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

Además, los convenios en materia tributaria deben regirse por ley especial y mantener el principio de responsabilidad indelegable. Por tanto, el proyecto de ley se orienta a llenar ese vacío habilitante, pero debe garantizar que la delegación se limite a funciones operativas y no se extienda a potestades sustantivas (determinación y fiscalización tributaria).

Decreto Legislativo N°776 – Ley de Tributación Municipal: Según el artículo 8 de su TUE, corresponde exclusivamente a las municipalidades distritales o provinciales la administración de los tributos municipales. No existe disposición alguna que permita delegar dicha función a las Municipalidades de Centros Poblados. Por tanto, de aprobarse este proyecto, sería necesario modificar también el Decreto Legislativo N° 776 para evitar contradicciones normativas.

Código Tributario – TUE aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF: El artículo 52 del Código Tributario dispone que las municipalidades son las únicas competentes para administrar sus tributos. Adicionalmente, el artículo 74 establece que los convenios de gestión no pueden otorgar ni modificar potestades tributarias sustantivas. Así, cualquier delegación a las Municipalidades de Centros Poblados debe limitarse a tareas logísticas o de cobranza voluntaria, sin extenderse a facultades de determinación, fiscalización o cobranza coactiva.

Decreto Legislativo N°1440 – Sistema Nacional de Presupuesto Público y Decreto Legislativo N°1441 – Sistema Nacional de Tesorería: Ambas normas establecen el principio de unidad de caja, prohibiendo la creación de fondos paralelos o descentralizados fuera del marco del presupuesto institucional del pliego. El proyecto debe prever que las MCP actúen únicamente como recaudadores operativos, bajo control del municipio delegante, registrando todo ingreso en la Cuenta Única del Tesoro y consolidando la información financiera en el SIAF.

Jurisprudencia relevante

El Tribunal Constitucional ha establecido, en la sentencia del Exp. N.º 00001-2024-PCC/TC, que la delegación de funciones tributarias a municipalidades de centros poblados sin habilitación legal expresa vulnera la distribución de competencias establecida en la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades. Además, ha precisado que las municipalidades de centros poblados no pueden asumir funciones exclusivas de las municipalidades distritales o provinciales sin base legal que lo autorice.

Dicha jurisprudencia subraya que la delegación debe ser voluntaria, estar sustentada en convenios y limitarse a lo estrictamente operativo, sin desnaturalizar la jerarquía y autonomía del gobierno local titular del tributo.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

Riesgos normativos

- **Conflicto con la autonomía municipal:** Si la redacción del proyecto obliga a delegar funciones sin margen de decisión para la municipalidad titular, se estaría vulnerando la autonomía política y económica reconocida constitucionalmente a los gobiernos locales.
- **Inseguridad jurídica:** La falta de una modificación paralela a la Ley de Tributación Municipal y al Código Tributario puede generar contradicciones que deriven en acciones de inconstitucionalidad o nulidad.
- **Exceso funcional de las MCP:** Otorgar a las MCP facultades que impliquen responsabilidad financiera o fiscal sin estructura normativa ni presupuestal adecuada puede derivar en problemas de control, fiscalización y rendición de cuentas.

Recomendaciones de la Comisión

La Comisión luego de haber estudiado el proyecto de ley y sus alcances, propone la aprobación de un texto sustitutorio que rescate el espíritu de la propuesta legislativa y que conlleve a la solución del problema público determinado, el mismo que sigue las siguientes consideraciones:

1. **Delimitar expresamente** en el proyecto que la delegación solo alcanza funciones de cobranza voluntaria y atención al contribuyente, excluyendo determinación, fiscalización o ejecución coactiva.
2. **Mantener el carácter facultativo de la delegación**, a ser definida por convenio aprobado por ordenanza.
3. **Modificar de forma simultánea** el Decreto Legislativo N°776 y precisar en el proyecto que las funciones delegadas deberán operar bajo el principio de unidad de caja, sin creación de cuentas propias para las MCP.
4. **Incluir una disposición final** que establezca que el Ministerio de Economía y Finanzas emitirá lineamientos técnicos para la operación recaudadora de las Municipalidades de Centros Poblados, a fin de garantizar trazabilidad, control y articulación presupuestaria.

El Proyecto de Ley 12431/2025-CR, en su redacción original, presenta problemas constitucionales, operativos y de técnica legislativa al plantear una delegación obligatoria de funciones tributarias a municipalidades de centros poblados (MCP), afectando la autonomía y competencias de los gobiernos locales reconocidas por la Constitución.

El texto sustitutorio supera estos cuestionamientos al establecer un régimen de delegación facultativa, limitado a funciones operativas de cobranza voluntaria y atención al contribuyente, preservando la titularidad, determinación, fiscalización y ejecución coactiva en las municipalidades provinciales y distritales, armoniza con el marco legal vigente, incluyendo la

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Tributación Municipal, el Código Tributario, y las leyes de los sistemas administrativos nacionales (Presupuesto y Tesorería).

El modelo propuesto no genera gastos adicionales ni impone obligaciones a todos los gobiernos locales, dado su carácter voluntario. Asimismo, prevé mecanismos de control, unidad de caja, y lineamientos técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas para asegurar su correcta implementación.

Se trata de una reforma legal de impacto positivo y bajo costo, que puede contribuir significativamente a mejorar la eficiencia recaudadora local, reducir la morosidad y fortalecer la cultura tributaria, especialmente en zonas de difícil acceso, y atender eficientemente los servicios municipales.

VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La entrada en vigencia del texto sustitutorio propuesto tendrá un impacto acotado, coherente y complementario sobre la legislación nacional vigente, sin contradecir los principios constitucionales ni generar superposición normativa. El análisis de impacto puede resumirse en los siguientes aspectos:

1. Compatibilidad con la Constitución

La propuesta normativa no altera la distribución de competencias establecida en la Constitución Política del Perú, en tanto mantiene la titularidad de la potestad tributaria, así como las funciones de determinación, fiscalización y ejecución coactiva en las municipalidades provinciales y distritales. La delegación regulada se limita exclusivamente a funciones operativas de cobranza ordinaria voluntaria y atención al contribuyente, sin afectar la autonomía institucional ni vulnerar el principio de reserva de ley tributaria.

2. Impacto en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972)

La modificación al artículo 76 y la incorporación del artículo 133-A actualizan y clarifican el régimen de delegación intergubernamental de funciones, incorporando expresamente la posibilidad de encargar funciones de cobranza operativa a las municipalidades de centros poblados mediante convenios formales. Esta reforma fortalece la flexibilidad organizativa de los gobiernos locales sin desnaturalizar su jerarquía ni estructura de responsabilidades.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

Asimismo, se preserva la articulación funcional entre la municipalidad delegante y la municipalidad de centro poblado, conforme al Título X de la LOM, evitando cualquier interpretación que pretenda conferir a las Municipalidades de Centros Poblados autonomía tributaria o presupuestal propia.

3. Impacto en la Ley de Tributación Municipal (Decreto Legislativo N° 776)

La incorporación de un segundo párrafo al artículo 8 del Decreto Legislativo N° 776 permite armonizar esta ley con el régimen de delegación operativa previsto en la LOM, asegurando coherencia entre ambas normas y reconociendo la posibilidad de encargar funciones logísticas sin transferir la administración ni el control tributario.

Esta adecuación normativa contribuye a cerrar vacíos legales que han dificultado la participación de las Municipalidades de Centros Poblados como agentes territoriales de apoyo en la gestión de ingresos municipales.

4. Compatibilidad con el Código Tributario

El texto propuesto no vulnera las disposiciones del Código Tributario sobre competencias exclusivas de las municipalidades en materia de determinación, fiscalización y cobranza coactiva. La delegación prevista no atribuye potestades sustantivas a las Municipalidades de Centros Poblados y respeta íntegramente el principio de legalidad tributaria (artículo 74 de la Constitución y Norma IV del Título Preliminar del Código Tributario).

5. Respeto a los sistemas administrativos nacionales

El proyecto mantiene el principio de unidad de caja establecido en los Decretos Legislativos N° 1440 (Sistema Nacional de Presupuesto Público) y N° 1441 (Sistema Nacional de Tesorería), al disponer que todo lo recaudado por las municipalidades de centros poblados deberá ser depositado en las cuentas oficiales del pliego de la municipalidad delegante. Asimismo, prevé la emisión de lineamientos operativos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, lo que garantiza la adecuada articulación con los sistemas de administración financiera del sector público.

6. Evita derogaciones tácitas o indeterminadas

El texto sustitutorio no incluye cláusulas de derogación genérica o tácita, con lo cual cumple con los principios de técnica legislativa establecidos en la Ley 26889 – Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, respetando la coherencia y predictibilidad del ordenamiento jurídico.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

En conclusión, la norma proyectada, en su versión sustitutoria, tiene un impacto normativo positivo y sistemático, al llenar un vacío legal operativo sin alterar competencias esenciales ni estructuras institucionales vigentes, y contribuye a fortalecer la eficiencia recaudadora de los gobiernos locales dentro del marco constitucional y legal nacional.

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo–beneficio de la fórmula sustitutoria que forma parte del predictamen permite evidenciar que los beneficios esperados superan ampliamente los costos potenciales, siempre que su implementación se realice dentro del marco legal, administrativo y presupuestal previsto en la norma.

8.1. Costos asociados a la implementación

- a. Costos administrativos para los gobiernos locales.-** Los gobiernos locales que decidan implementar la delegación operativa de cobranza deberán incurrir en costos menores vinculados a:
- La elaboración y aprobación de ordenanzas y convenios.
 - Capacitación básica de personal de las municipalidades de centros poblados.
 - Coordinación y seguimiento de la recaudación delegada.
- b. Costos de supervisión y control.-** Se requerirá que las municipalidades delegantes refuercen su sistema de control interno para verificar el cumplimiento de los convenios y asegurar la integridad de los recursos recaudados. No obstante, dichos costos pueden ser absorbidos dentro del presupuesto operativo regular.

8.2. Beneficios esperados

- a. Mejora de la eficiencia recaudatoria local.-** La posibilidad de delegar funciones operativas de cobranza a municipalidades de centros poblados permite acercar la gestión tributaria al contribuyente, especialmente en zonas rurales o periféricas donde la presencia de la administración central del distrito es limitada. Se espera un incremento en el cumplimiento voluntario de obligaciones tributarias.
- b. Reducción de la morosidad tributaria.-** La descentralización operativa contribuirá a una atención más oportuna, personalizada y culturalmente contextualizada, lo que puede revertir los altos índices de morosidad predial y de arbitrios observados en muchos distritos del país.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

- c. Fortalecimiento de la cultura tributaria.-** Al involucrar a actores territoriales cercanos a la población, como las MCP, se genera una relación de mayor confianza entre la ciudadanía y la administración, promoviendo progresivamente una cultura de cumplimiento tributario basada en servicios y corresponsabilidad.
- d. Uso eficiente de recursos públicos existentes.-** La norma no requiere la creación de nuevas plazas, estructuras o partidas presupuestarias. La operatividad recae en recursos humanos y logísticos ya disponibles a nivel municipal, con base en convenios que se ajustan a la capacidad real de cada gobierno local.
- e. Fortalecimiento de la descentralización sin afectar competencias.-** El modelo propuesto permite una delegación controlada y reversible, respetando la autonomía y responsabilidad del titular del tributo, sin crear estructuras paralelas ni nuevas entidades con poder tributario propio.

8.3. Relación Costo–Beneficio

Aspecto	Costos esperados	Beneficios esperados
Operatividad	Mínimos y absorbibles por presupuesto local	Mejora en recaudación y atención al contribuyente
Capacitación y control	Bajo impacto presupuestal	Fortalecimiento institucional y trazabilidad financiera
Marco normativo	Adaptación de convenios y ordenanzas	Evita morosidad estructural y dependencia de transferencias

8.4. Conclusión del análisis costo–beneficio

La fórmula sustitutoria propuesta, presenta un perfil de alto impacto positivo y bajo costo de implementación, al introducir una herramienta normativa flexible que permite a los gobiernos locales optimizar su recaudación sin afectar su autonomía ni comprometer recursos adicionales del erario público.

Su carácter voluntario, la existencia de salvaguardas operativas, y la incorporación de lineamientos técnicos a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas aseguran que su aplicación sea progresiva, adaptable y sostenible.

IX. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del proyecto de ley 12431/2025-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN
TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN
FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A
LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A
FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE
LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA
A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS**

**Artículo 1. Modificación del artículo 76 de la Ley 27972, Ley Orgánica de
Municipalidades**

Se modifica el artículo 76 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, conforme al siguiente texto:

"Artículo 76. Delegación de competencias y funciones específicas

Las municipalidades **provinciales y las municipalidades distritales** pueden delegar, entre ellas o a otras entidades del Estado, las competencias y funciones específicas exclusivas establecidas en la presente ley, **en el ámbito de su jurisdicción**, en los casos en que se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente, o por economía de escala.

Los convenios establecen la modalidad y el tiempo de la delegación, así como las condiciones y causales para su revocación.

Los convenios en materia tributaria se rigen por ley especial.

La responsabilidad es indelegable.

Asimismo, previa aprobación por ordenanza, las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales pueden delegar dentro del ámbito de su jurisdicción, funciones operativas de cobranza ordinaria de arbitrios municipales a las municipalidades de centros poblados. La delegación se realiza por convenio formal bajo las mismas reglas establecidas en los párrafos precedentes. Esta delegación:

- **No incluye la facultad de determinar obligaciones tributarias, fiscalizar ni ejecutar la cobranza coactiva.**
- **No transfiere la titularidad del ingreso ni la responsabilidad de su gestión, que permanece en la municipalidad delegante.**
- **Se rige por lo dispuesto en la presente ley, el Código Tributario, el Decreto Legislativo 776 y demás normas sobre la materia.**

En todos los casos, los recursos recaudados son íntegramente depositados en las cuentas del pliego presupuestal de la municipalidad delegante, conforme al principio de unidad de caja y la normativa del Sistema Nacional de Tesorería, bajo responsabilidad.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

Artículo 2. Incorporación del artículo 133-A a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Se incorpora el artículo 133-A a la Ley 27972, Ley orgánica de Municipalidades, con el siguiente texto:

"Artículo 133-A. Gestión operativa de la cobranza delegada

Las municipalidades de centros poblados pueden realizar, mediante convenio, tareas logísticas y operativas de cobranza ordinaria y atención al contribuyente, exclusivamente respecto de los tributos municipales cuya administración corresponda a la municipalidad delegante, respetando el principio de unidad de caja.

Dicha función se realiza bajo supervisión directa del área de administración tributaria del gobierno local delegante, garantizando la rendición de cuentas, la transparencia, el control interno y la trazabilidad de los recursos".

Artículo 3. Modificación del artículo 4 del Decreto Legislativo 776 Ley de Tributación Municipal

Se modifica el artículo 4 del Decreto Legislativo 776 – Ley de Tributación Municipal, conforme al siguiente texto:

"Artículo 4.- Las Municipalidades podrán celebrar convenios con una o más entidades del sistema financiero para la recaudación de sus tributos.

Excepcionalmente, la municipalidad distrital puede delegar, mediante convenio, funciones operativas de cobranza ordinaria de tributos municipales a la municipalidad de centro poblado de su jurisdicción, en concordancia con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades. Esta delegación no comprende facultades de determinación, fiscalización ni cobranza coactiva, que permanecen en la entidad delegante."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Lineamientos técnicos para la implementación de convenios de delegación de la función operativa de cobranza ordinaria

El Ministerio de Economía y Finanzas, en un plazo no mayor de noventa días calendario desde la entrada en vigor de la presente ley, aprobará los lineamientos técnicos para la implementación de convenios de delegación de la función operativa de cobranza ordinaria, entre gobiernos locales y municipalidades de centros poblados, así como para

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN
TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN
FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A
LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

el cumplimiento del principio de unidad de caja, control presupuestal y rendición de cuentas, incluyendo criterios para la conciliación bancaria diaria, el registro contable en el SIAF y los mecanismos de fiscalización concurrente.

SEGUNDA. Plazo para la suscripción de convenios¹

Los convenios a los que se refiere el artículo 1 de la presente ley se suscribirán dentro de los primeros cinco días hábiles del mes de enero de cada año, los que serán puestos en conocimiento del Ministerio de Economía y Finanzas.

TERCERO. Destino de lo recaudado²

El 100% de lo recaudado por delegación de facultades de cobranza de arbitrios y contribuciones conforme al convenio al que hace referencia esta ley, retorna a la municipalidad de centro poblado para asegurar la continuidad de los servicios públicos correspondientes, desde la municipalidad delegante, conforme al numeral 2 del artículo 133 de la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades.

Dese cuenta,
Sala de sesiones
Lima, 02 de diciembre de 2025



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/12/2025 15:22:25-0500

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado

¹ Disposición complementaria aprobada con cargo a redacción en la sesión ordinaria sexta, de fecha 02 de diciembre de 2025, a propuesta del congresista Carlos J. Zevallos Madariaga.

² Disposición complementaria aprobada con cargo a redacción en la sesión ordinaria sexta, de fecha 02 de diciembre de 2025, a propuesta del congresista Carlos J. Zevallos Madariaga.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 12431/2025-CR,
LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES A FIN DE FORTALECER LA RECAUDACIÓN
TRIBUTARIA MUNICIPAL MEDIANTE LA DELEGACIÓN
FACULTATIVA DE FUNCIONES OPERATIVAS DE COBRANZA A
LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS



Firmado digitalmente por:
 MOYANO DELGADO Martha
 Lupe FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/12/2025 15:23:12-0500



Firmado digitalmente por:
 OBANDO MORGAN Aristela
 Ana FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 04/12/2025 15:49:03-0500



Firmado digitalmente por:
 MITA ALANOCA Isaac FAU
 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 05/12/2025 15:36:36-0500



Firmado digitalmente por:
 JUAREZ GALLEGOS Carmen
 Patricia FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 05/12/2025 15:55:57-0500



Firmado digitalmente por:
 TAPE CORONADO Maria
 Elizabeth FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 05/12/2025 12:18:26-0500



Firmado digitalmente por:
 TAPE CORONADO Maria
 Elizabeth FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 05/12/2025 12:18:35-0500



Firmado digitalmente por:
 PALACIOS HUAMAN Margot
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/12/2025 12:21:21-0500



Firmado digitalmente por:
 ARAGON CARREÑO Luis Angel
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 04/12/2025 16:31:18-0500



Firmado digitalmente por:
 MARTICORENA MENDOZA Jorge
 Alfonso FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 15/12/2025 22:03:48-0500



Firmado digitalmente por:
 ARRIOLA TUEROS JOSE
 ALBERTO FIR 25542661 hard
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 05/12/2025 12:12:50-0500



Firmado digitalmente por:
 ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
 Javier FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 05/12/2025 18:26:31-0500



Firmado digitalmente por:
 ROBLES ARAUJO Silvana
 Emperatriz FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/12/2025 16:40:25-0500



Firmado digitalmente por:
 BELLIDO UGARTE Guido FAU
 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/12/2025 10:14:43-0500



Firmado digitalmente por:
 JULON IRIGOIN Bva Edhit
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 05/12/2025 14:09:57-0500



Firmado digitalmente por:
 HUAMAN CORONADO Raul FAU
 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/12/2025 14:25:39-0500



Firmado digitalmente por:
 CHIRINOS VENEGAS Patricia
 Rosa FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 11/12/2025 11:57:16-0500



Firmado digitalmente por:
 SANTISTEBAN SUCLUPE
 Magally FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 10/12/2025 15:05:27-0500



Firmado digitalmente por:
 VASQUEZ VELA Lucinda FAU
 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 11/12/2025 11:10:42-0500



Firmado digitalmente por:
 MEDINA MINAYA Esdras
 Rivaldo FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 11/12/2025 12:42:53-0500