



MARTHA LUPE MOYANO DELGADO  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA  
ARTÍCULO 8 DEL DECRETO  
LEGISLATIVO N° 955, LEY DE  
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

Los congresistas de la República que suscriben, integrantes del grupo parlamentario **FUERZA POPULAR**, a iniciativa de la congresista de la República **MARTHA LUPE MOYANO DELGADO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en el literal c) del artículo 22 y los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

**FÓRMULA LEGAL**

**LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 8 DEL DECRETO LEGISLATIVO 955 LEY  
DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.**

**Artículo 1. Objetivo de la ley**

La presente ley tiene como objetivo modificar el artículo 8 del Decreto Legislativo 955 de Descentralización Fiscal, con la finalidad de fortalecer el ejercicio de las competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima relacionadas a funciones de carácter regional que son asumidas por el gobierno local, según el régimen especial establecido en la Ley 27783 Ley de bases de descentralización.

**Artículo 2. Modificación del artículo del artículo 8 del Decreto Legislativo 955 Ley de Descentralización Fiscal.**

Modifíquese el artículo 8° del Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal, por el texto siguiente:

"Artículo 8°.- Etapas. Los Gobiernos Regionales obtendrán ingresos de manera gradual conforme a las Etapas siguientes:

- a) Primera Etapa: Transferencias presupuestales y asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional - FONCOR.
- b) Segunda Etapa: Transferencias presupuestales, asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, incentivos al esfuerzo fiscal y celebrar convenios de cooperación interinstitucional.

**La Municipalidad Metropolitana de Lima en el marco de su régimen especial, de manera excepcional ingresa a la segunda etapa de asignación de ingresos del Fondo de Compensación Regional FONCOR, cuando se produzca la**

transferencia efectiva de todas las competencias y funciones específicas contenidas en la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que le correspondan a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

### Disposiciones complementarias derogatoria

Única. Deróguese el artículo 5 de la Ley 31069 Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional (FONCOR)

Lima, 27 de octubre de 2022



Firmado digitalmente por:  
AGUINAGA RECUENCO  
Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 02/11/2022 17:42:03-0500



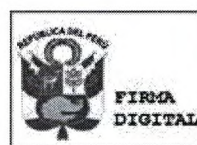
Firmado digitalmente por:  
MOYANO DELGADO Martha  
Lupe FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 02/11/2022 13:10:04-0500



Firmado digitalmente por:  
CASTILLO RIVAS Eduardo  
Enrique FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 02/11/2022 16:07:58-0500



Firmado digitalmente por:  
LIZARZABURU LIZARZABURU  
Juan Carlos Martin FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 02/11/2022 15:46:39-0500



Firmado digitalmente por:  
HUAMAN CORONADO Raul FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 02/11/2022 16:42:55-0500



Firmado digitalmente por:  
JUAREZ GALLEGOS Carmen  
Patricia FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 02/11/2022 14:55:33-0500



Firmado digitalmente por:  
ALEGRIA GARCIA Luis  
Arturo FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 02/11/2022 16:48:50-0500



Firmado digitalmente por:  
ZETA CHUNGA Cruz Maria  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 02/11/2022 16:04:05-0500

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Municipalidad Metropolitana de Lima, ha sostenido diversas reuniones con los Congresistas de la República, especialmente con quienes hemos sido elegidos en el distrito electoral de Lima y que genuinamente representamos a la población de la capital de la república, con la finalidad de explicar la problemática permanente que enfrenta para la gestión, ejecución de infraestructura y atención de los servicios que según la normativa debe prestar el gobierno local. En ese sentido nos han hecho llegar algunos proyectos de ley orientados a eliminar las barreras normativas que impiden que la población de Lima a través de su órgano de gobierno regional – local acceda a los recursos económicos necesarios para ser atendida en el mejoramiento de su calidad de vida.

### I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La provincia de Lima capital tiene más de 10 millones de habitantes, un tercio de la población del país. Lima Metropolitana, desde la década del 60, soporta una fuerte migración, que en forma acelerada ha poblado las áreas periféricas de la capital, constituyéndose en barrios populares y asentamientos humanos con población en estado de pobreza, muchos de ellos, sin servicios básicos de agua, alcantarillado, electricidad, internet, pistas, veredas e infraestructura que cierre las brechas de desigualdad existentes en nuestro país en general.

El proceso de descentralización en el país ha permitido el fortalecimiento de los gobiernos regionales, sin tener aún óptimos resultados por las limitaciones técnicas para la ejecución de obras públicas. Las regiones anualmente reciben recursos financieros para la construcción de carreteras, servicios de saneamiento, puentes, canales de regadío, entre otras obras de infraestructura.

El artículo 188 de la Constitución establece que la "descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país"<sup>1</sup>, como puede apreciarse, este artículo precisa acertadamente que el desarrollo debe ser integral, es decir comprende todo el territorio que alberga a la población del Perú sin exclusiones.

El proceso de descentralización entonces constituye uno de los aspectos centrales de la reforma del Estado. Genera nuevas expectativas y oportunidades para la promoción del desarrollo humano y la satisfacción de un conjunto de demandas largamente postergadas, principalmente en el interior del país. Del mismo modo presenta nuevas oportunidades para introducir reformas institucionales que conduzcan a acentuar la relación entre el Estado y la sociedad. En ese sentido, la descentralización se configura no sólo como un instrumento democratizador del poder y una garantía para la libertad, sino que, además, supone una mejor técnica de organización para resolver los asuntos públicos<sup>2</sup>.

Los artículos 191, 192 y 193 de la Carta Magna establecen los criterios de la regionalización en el país, de la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos regionales,

<sup>1</sup> Constitución Política del Perú – Capítulo XIV De la Descentralización - Artículos 188, artículos 192, 193 y 194

<sup>2</sup> Comentarios que se encuentran en el documento que sustenta la propuesta de la Municipalidad Metropolitana de Lima .

precisan su estructura orgánica y sus competencias<sup>3</sup>.

En efecto, la distribución de competencias y funciones en distintos niveles de gobierno, pero con objetivos comunes, resulta una forma de organización que se presenta como la más idónea para concretar las obligaciones positivas y negativas que debe cumplir el Estado en función del ciudadano. En el mismo sentido, el artículo 3° de la Ley de Bases de la Descentralización establece que la finalidad de la descentralización es el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno en beneficio de la población.

La Ley 27783, Ley de bases de descentralización, en su artículo 29 que regula el procedimiento para la conformación de regiones, establece en el numeral 10 que "La capital de la República no integra ninguna región"; de igual forma el artículo 65 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señala que la Capital de la República no integra ninguna región, señala asimismo que, en la provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

El artículo 33 de la Ley 27783, Ley de bases de descentralización establece un Régimen especial aplicado a la provincia de Lima Metropolitana:

***"Artículo 33.- Régimen especial para la provincia de Lima Metropolitana"***

*En el ámbito de la provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional, son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, con arreglo a lo previsto en la presente ley. Asimismo, la ejecución de obras de inversión en infraestructura estará a cargo de dicha Municipalidad o de las municipalidades distritales respectivas, previo convenio con el sector correspondiente.*

*Toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales se entiende también hecha a dicha municipalidad, en lo que resulte aplicable.*

Por otra parte, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en su Título XIII regula el régimen especial de la Municipalidad Metropolitana. Asimismo, el artículo 151 de la citada ley establece que la capital de la República tiene régimen especial otorgándosele por ello competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitano y regional.

Como puede notarse por las distintas normas expuestas, la capital de la República tiene régimen especial de conformidad con la Constitución, Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades y cumple funciones regionales y municipales.

Aplicando el criterio de provisión, contemplado en la propia Ley de bases de descentralización, toda transferencia o delegación de competencias debe estar siempre acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos, vinculados a los servicios delegados. En ese sentido, Lima Metropolitana no debe ser excluida de los recursos que los demás gobiernos regionales reciben para el financiamiento de los servicios que

<sup>3</sup> Constitución Política del Perú.

presta.<sup>4</sup>

El artículo 6 de la Ley 31069 Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional FONCOR, en lo que respecta al uso de este recurso señala:

**"Artículo 6 . Uso de los recursos del Fondo de Compensación Regional FONCOR**

*6.1 Los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) se destinan a financiar o cofinanciar inversiones de impacto regional que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, proyectos productivos y de investigación para la innovación tecnológica y competitividad, alineados con los planes de desarrollo concertado en el marco de la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.*

*6.2. Los gobiernos regionales pueden utilizar hasta un máximo de veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), así como de los saldos de balance generados por dicho concepto, en gasto corriente exclusivamente para ser destinados a gastos de operación y mantenimiento de infraestructura pública y hasta un máximo de cinco por ciento (5%) de dichos recursos para financiar la elaboración de fichas técnicas o estudios de pre-inversión de proyectos de inversión que contribuyan al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos. Se prioriza los gastos de operaciones y mantenimiento vinculados a las funciones de salud, educación y agricultura".*

La ley señala asimismo que el "FONCOR se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones"<sup>5</sup>. Sin embargo Ley 31069 Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional FONCOR precisa en su artículo 5 que Lima está excluida de la distribución de este fondo.

Con el objeto de regular la asignación de recursos a los gobiernos regionales y locales para el ejercicio de sus competencias y en concordancia con las facultades delegadas otorgadas al Poder Ejecutivo por el Congreso de la República, se promulgó el Decreto Legislativo 955<sup>6</sup> en febrero del 2004. La norma además establece los mecanismos de gestión e incentivos que permitan incrementar la recaudación tributaria y el uso de recursos públicos en forma eficiente.

<sup>4</sup> Ley 27783, Ley de bases de descentralización, Artículo 14.- Criterios para la asignación y transferencia de competencias

<sup>5</sup> Ley 27783, Ley de bases de descentralización, Artículo 39 Fondo de Compensación Regional FONCOR.

<sup>6</sup> <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H858827>



Es necesario precisar que en concordancia con la doble funcionalidad y sobre el régimen especial otorgado a la Municipalidad Metropolitana de Lima, el Tribunal Constitucional a través de la STC Expediente No. 0012-2003-CC/TC ha señalado lo siguiente:

*"2. La MML, conforme a lo previsto por el artículo 198 de la Constitución, goza de un régimen especial regulado en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972. En efecto, el propio artículo 198 de la Constitución establece que la MML ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima, la cual no integra ninguna región. Por su parte, el artículo 65 de la Ley N° 27867 –Ley Orgánica de Gobiernos Regionales– dispone que las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la MML.*

*En tal sentido, la MML tiene por misión, a nivel regional, la organización y conducción de la gestión pública de la provincia de Lima, de acuerdo con sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas en el marco de las políticas nacionales y sectoriales para contribuir a su desarrollo integral y sostenible.*

*De ahí que toda mención en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales deba entenderse también referida a la MML, en lo que le resulte aplicable.*

*3. Pero al mismo tiempo, la referida entidad edilicia es el órgano del gobierno local de la capital de la República, motivo por el cual, conforme reseña el artículo 154 de la Ley Orgánica de Municipalidades, 'ejerce jurisdicción, en las materias de su competencia, sobre las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima, (las cuales) se rigen por las disposiciones establecidas para las municipalidades distritales en general, en concordancia con las competencias y funciones metropolitanas especiales, con las limitaciones comprendidas en la presente ley y las que se establezcan mediante ordenanza metropolitana'.*

*4. Este binomio funcional (regional y local) asignado a la MML se encuentra reconocido en el artículo 152 de la Ley Orgánica de Municipalidades, en cuanto establece que 'la capital de la República es sede de la MML, la que ejerce jurisdicción exclusiva sobre la provincia de Lima en materias municipales y regionales' (subrayado agregado). Asimismo, el artículo 65 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales estipula que la MML 'posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal. En casos de discrepancias generadas por el fenómeno de conurbación provincial, la decisión final corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima' (subrayado agregado).*

*5. Esta sui géneris condición funcional de la MML en la estructura orgánica descentralizada del Estado es, a su vez, reafirmada al atribuírsele un cúmulo de competencias, denominadas 'especiales', en materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda, promoción de desarrollo económico y social, abastecimiento de bienes y servicios básicos, industria, comercio y turismo, población y salud,*

*saneamiento ambiental, transportes y comunicaciones, y seguridad ciudadana (...)"*.

La Municipalidad Metropolitana de Lima mediante Edicto 254-ML, constituyó el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana, como un órgano desconcentrado, con autonomía económica, financiera, técnica y administrativa, entre cuyas funciones se encuentra el lograr una gestión efectiva y transparente en el proceso de transferencia de funciones, competencias y recursos del Gobierno Nacional hacia la MML.

Se debe señalar que el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana, (PGRLM) es un órgano desconcentrado de la Municipalidad Metropolitana de Lima a través del cual se ejercen las funciones de coordinación de las transferencias de los asuntos de competencia del gobierno regional, entre otras, que le sean asignadas por el Concejo Metropolitano, Alcalde Metropolitano y Gerencia Municipal Metropolitana.

Este programa ejerce funciones permanentes, administra el Pliego Presupuestal 465 de la Municipalidad Metropolitana de Lima y constituye unidad ejecutora, tiene documentos de gestión debidamente aprobados por el Concejo Metropolitano (ROF, MOF) y cuenta con RUC propio. Asimismo, coordina estrechamente con las 43 municipalidades distritales de la provincia de Lima, ejecuta inversiones en los distritos de Lima Metropolitana, gestiona las tres Agencias Agrarias en las cuencas del Chillón, Rímac y Lurín, articula la gestión de inversión con las municipalidades distritales y el gobierno central.

Esta sui generis condición funcional de la MML, en la estructura orgánica descentralizada del Estado, es reafirmada en una serie de competencias, denominadas "especiales", en materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda, promoción de desarrollo económico y social, abastecimiento de bienes y servicios básicos, industria, comercio y turismo, población y salud, saneamiento ambiental, transportes y comunicaciones, y seguridad ciudadana.

La naturaleza y condición particularmente específicas en la asignación de tales competencias especiales, taxativamente enumeradas en el artículo 161 de la LOM, las hacen privativas de la MML, sin perjuicio de que esta, en ejercicio de su autonomía institucional, resuelva ejercerlas en coordinación con otros órganos del Estado; sin embargo, hasta la actualidad, el gobierno nacional, sus sectores y Organismos Autónomos le desconocen su carácter regional.

La Municipalidad Metropolitana de Lima ha informado que en la actualidad el Programa del Gobierno Regional de Lima gestiona el financiamiento y las inversiones en proyectos de infraestructura agraria, desarrollo social y desarrollo económico vinculados a los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado y la Municipalidad Metropolitana de Lima, con la finalidad de mejorar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos, así como la de promover y cumplir con los compromisos de los procesos de presupuesto participativo.

Señalan que la actual gestión recibió el estado de las transferencias de funciones de 32 funciones sectoriales alcanzadas en el período 2011-2014, ejercidas por las diversas instancias de local y regional. Precisa que de las 32 funciones que se transfirieron hasta el 2014, 14 de ellas vienen siendo ejercidas en la Municipalidad Metropolitana de Lima estando

referidas a materia agraria; estas funciones son ejercidas de forma exclusiva por el Programa del Gobierno Regional de Lima, a través de la Subgerencia Regional Agraria (como funciones permanentes), que ninguna gerencia de la municipalidad las desarrolla.

Asimismo, precisa que 96 funciones en materia de Comercio, Turismo, Artesanía, Educación, Salud y Trabajo y Promoción del Empleo se encuentran en la última etapa de efectivización de la transferencia, que significa principalmente, determinar y ponerse de acuerdo entre la municipalidad y el sector correspondientes sobre los recursos asociados a estas transferencias.

Están también en proceso de transferencia 8 funciones de materia ambiental que se encuentran en la penúltima acreditación; 17 funciones en materia de pesquería e industria que tienen Plan de Acción y requisitos validados, mientras las 4 funciones de la materia MYPE cuentan con los requisitos aprobados.

En el período 2020-2021 señalan que se logró gestionar la transferencia de 17 funciones sectoriales en materia de turismo, alcanzado un total de 49 funciones regionales ejercidas por el gobierno local en las materias de desarrollo social e igualdad de oportunidades, población, saneamiento de la propiedad agraria y defensa civil.

A la fecha, la transferencia de funciones sectoriales del gobierno nacional a la Municipalidad Metropolitana de Lima, según informe de la propia institución apenas alcanza el 26% del total de funciones por transferir. En los últimos años, el proceso de descentralización del Estado al gobierno local ha sido gradual y parcial habiendo sido afectado por factores externos como la restricción presupuestal.

## **II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El presente proyecto de ley está orientado principalmente a eliminar las barreras normativas que limitan el ejercicio de las competencias regionales - municipales en beneficio de la población que vive en la capital de la República. Definitivamente la exclusión de la Municipalidad de Lima Metropolitana de la distribución del Fondo de Compensación Regional FONCOR y otros recursos que financian la ejecución de obras públicas y la prestación de servicios por parte de los gobiernos regionales, incide en forma negativa y perjudica a un tercio de la población del país, que vive en la capital.

En función a ello la presente iniciativa legislativa no irroga gastos adicionales al Estado, sino busca la redistribución de los recursos que en función a las competencias de carácter regional asumidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima, deben ser debidamente financiadas a partir de las transferencias del Gobierno Central.

## **III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente propuesta normativa, no vulnera ninguna disposición normativa que conforma el ordenamiento jurídico, dado que se encuentra acorde con las normas emitidas sobre la materia, en relación al régimen especial de la provincia de Lima Metropolitana.

### 3.1. Antecedentes legislativos

En la actualidad se encuentran dos proyectos de ley ingresados que contienen materias similares mas no idénticas sobre esta propuesta legislativa:

- Proyecto de ley 3423 que propone la derogatoria del artículo 5 de la Ley 31069 Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional FONCOR
- Proyecto de ley 3426 que incorpora a la Municipalidad Metropolitana de Lima a los alcances de la Ley 31069 Ley que fortalece los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales a través del Fondo de Compensación Regional FONCOR

## IV. VÍNCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El Acuerdo Nacional tiene como principales ejes: el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo con equidad y justicia social, la promoción de la competitividad del país y la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

En ese sentido el presente proyecto de ley está ligado estrechamente con estos objetivos toda vez que está orientado a realizar una reforma normativa específica que permite el fortalecimiento de una institución importante en el ejercicio de funciones relacionadas al proceso de descentralización del país y directamente vinculada a la inclusión de la capital de la república en la captación de recursos económicos para el financiamiento de las obras de infraestructura en Lima Metropolitana.

## V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2022-2023

El presente proyecto de ley está vinculado a la Agenda Legislativa 2022-2023 según el siguiente detalle.

|                                                                                                                                 |                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú. | 25. Regulación referida a la descentralización y los distintos niveles de gobierno<br>26. Financiamiento de los gobiernos regionales y locales |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Lima, 27 de octubre de 2022