

Proyecto de Ley N° 1390/2016-CR



Congreso de la República

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"



Proyecto de Ley que fusiona el Gobierno Regional del Callao con la Municipalidad Provincial del Callao

VICTOR ANDRÉS GARCÍA BELAUNDE, Congresista de la República por el partido político "Acción Popular", en ejercicio del derecho a iniciativa legislativa previsto en el Artículo 107° de la Constitución Política del Estado, y conforme a los Artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una Política de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Así lo señala el Artículo 188° de la Constitución Política del Perú.

El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación. (Artículo 189° Constitución Política)

Según el Artículo 190° de la Constitución Política, las regiones se crearán sobre la base de áreas contiguas integradas históricas, culturales, administrativas y económicas, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. El proceso de Regionalización se inició eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y en la Provincia Constitucional del Callao.

Al respecto, el 20 de agosto de 1836, el General Andrés de Santa Cruz decreta la creación de la Provincia Litoral del Callao, mientras que veintidós años después, el 22 de abril de 1857, el Callao es promovido a Provincia Constitucional.

En 1980 empieza a debatirse la Regionalización, diseñándose con estos debates, el Plan Nacional de Regionalización. Durante el primer Gobierno de Alan García (1985-1990) se crean 11 regiones y se publica el TUO de la Ley de Bases de la Regionalización (Ley

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

24650 - 19/03/1987), quedando el Callao, en calidad de Provincia Constitucional circunscrita a la Región Lima.

Culminado este proceso, Alberto Fujimori anula las 11 regiones existentes y el 29 de Diciembre de 1992, mediante Decreto Ley 26109, crea 24 Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), sobre la base de los departamentos. Posteriormente, el 12 de Mayo de 2000, se crea el CTAR-CALLAO, por Ley 27272. Las CTARs culminaron sus funciones el 01° de Enero de 2003, después de lo cual, operan los Gobiernos Regionales que conocemos.

En efecto, con Alejandro Toledo se eligen 25 Gobiernos Regionales, siendo el Callao uno de ellos, quedando su sistema político dividido en tres niveles desde entonces: regional, provincial y distrital. Los asuntos de orden regional los ventila el Gobierno Regional del Callao con sede en Bellavista. Los asuntos edilés como limpieza, promoción del deporte y servicios básicos de la comuna, los administra la Municipalidad Provincial del Callao con sede en el distrito del Callao. Paralelamente, cada distrito tiene su propio Gobierno Local que se ocupa de los asuntos propios de sus respectivas jurisdicciones (Bellavista, Carmen de la Legua, La Perla, La Punta y Ventanilla).

De esta manera, el Callao hace referencia a distintas circunscripciones, relacionadas a la larga, con la misma localidad: la Provincia Constitucional del Callao. Y la Provincia Constitucional del Callao ocupa, a su vez, el mismo territorio que la Región Callao, a pesar de lo cual son gobernadas, a diferencia de Lima, por dos autoridades: el Alcalde Provincial y el Presidente Regional, respectivamente. De esta forma, la ciudad, en su calidad de capital regional, es gobernada por un Presidente Regional (Gobierno Regional del Callao), mientras que la misma ciudad, como capital de la Provincia Constitucional del Callao, es gobernada por un Alcalde Provincial (Municipalidad Provincial del Callao), con las consecuencias que esta doble administración implica para los bolsillos de los contribuyentes chalacos. A más administración, más gasto, y a más gasto, más Estado. Insólitamente, en un mundo de austeridad, donde el Estado se reduce, en el Callao aumenta.

La Ley N° 27783 (Ley de Bases de la Descentralización) señala la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.

En el Artículo 3° de dicho cuerpo legal se precisa que la descentralización tiene como finalidad 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.

Conforme a la ley referida, la descentralización se sustenta y rige, entre otros, por los siguientes principios generales:

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

- a) **Es permanente:** Constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo efecto vinculante alcanza a todos los Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y al gobierno en su conjunto.

Del mismo modo, el Artículo 6° de la referida Ley precisa los objetivos que a nivel político debe cumplir la Descentralización:

- a) **Unidad y eficiencia del Estado,** mediante la distribución ordenada de las competencias públicas, y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal.
- b) **Representación política y de intermediación** hacia los órganos de gobierno nacional, regional y local, constituidos por elección democrática.
- c) **Participación y fiscalización** de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad.
- d) **Institucionalización** de sólidos gobiernos regionales y locales.

Los objetivos económicos puntualizados en la Ley de Bases de la Descentralización son:

- a) **Desarrollo económico, autosostenido y de la competitividad** de las diferentes regiones y localidades del país, en base a su vocación y especialización productiva.
- b) **Cobertura y abastecimiento** de servicios sociales básicos en todo el territorio nacional.
- c) **Disposición de la infraestructura económica y social** necesaria para promover la Inversión en las diferentes circunscripciones del país.
- d) **Redistribución equitativa** de los recursos del Estado.
- e) **Potenciación del financiamiento** regional y local.

Objetivos a nivel administrativo:

- a) **Modernización y eficiencia** de los procesos y sistemas de administración que aseguren la adecuada provisión de los servicios públicos.
- b) **Simplificación de trámites** en las dependencias públicas nacionales, regionales y locales.
- c) **Asignación de competencias** que evite la innecesaria duplicidad de funciones y recursos, y la elusión de responsabilidades en la prestación de los servicios.

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

Dentro de los aspectos generales de la Descentralización, la Ley en mención diferencia territorio, gobierno y jurisdicción de la siguiente manera:

El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomía propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la nación.

El gobierno nacional tiene jurisdicción en todo el territorio de la República; los gobiernos regionales y los gobiernos municipales la tienen en su respectiva circunscripción territorial. El gobierno en sus distintos niveles se ejerce con preferencia del interés público.

Las competencias exclusivas y compartidas de cada nivel de gobierno son las establecidas en la Ley de conformidad con la Constitución Política del Estado. Las funciones y atribuciones se distribuyen y precisan a través de las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, respectivamente, distinguiendo las funciones de normatividad, regulación, planeamiento, administración, ejecución, supervisión y control, y promoción de las inversiones. El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos regionales en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao.

En cuanto al régimen especial de la Provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al Gobierno Regional han sido transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima. 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.

En la Provincia Constitucional del Callao, el Gobierno Regional y la Municipalidad Provincial mantienen la misma jurisdicción, y ejercen competencias y funciones distintas que les asigna la Ley, lo que genera desembolsos de dinero adicionales. Así por ejemplo, el presupuesto del Gobierno Regional del Callao para el 2017 es de S/ 1,020 millones cuando en el 2011 era de S/ 565 millones, mientras que la Municipalidad Provincial de Lima ejercerá sus funciones regionales este año con S/ 56 millones. Esto es, el Gobierno Regional le cuesta al contribuyente chalaco 18 veces más de lo que le cuesta al contribuyente limeño para un territorio y una población menores.

En las últimas dos décadas, la Provincia Constitucional del Callao ha sido objeto de un saqueo sistemático de sus fondos públicos, así como del aprovechamiento de los recursos alrededor de las obras de infraestructura que ha realizado. Desde el caso más sonado como lo fue la fenecida “Vía Expresa del Callao”, hasta los vínculos de sus autoridades con funcionarios y empresarios comprometidos en la corrupción de las obras de “Odebrecht” y otras constructoras brasileñas.

Pero no solamente es la corrupción la que viene asaltando el Callao, sino también la creciente ola delincriminal e inseguridad ciudadana que han llevado a que el Callao sea declarado en estado de emergencia por dos años: 2015 y 2016, lo que no impulsa ni el

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

crecimiento ni el desarrollo, a pesar de los inmensos recursos con los que cuenta esta jurisdicción fruto del aeropuerto internacional y del megapuerto con operadores internacionales.

Antecedentes legislativos: Este proyecto ha sido presentado en varias oportunidades. En el período parlamentario 2006-2011 fue presentado el 14 de octubre de 2010 con número 4360/2010-CR sin llegarse a debatirse. En el período parlamentario 2011-2016 fue presentado el 07 de octubre del 2011 mediante proyecto 329/2011-CR; siendo dictaminado por la Comisión de Descentralización el 2 de abril del 2013, concluyendo en su No Aprobación.

II.- ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El primer impacto de la norma será reducir los gastos administrativos del Sector Público en el Callao, dado que a la fecha existe, en la práctica, una superposición peligrosa de funciones que no sólo incrementa la necesidad de contar permanentemente con mayores recursos públicos, por la duplicidad de responsabilidades vigente, sino que hace cada más difícil cumplir con las labores de fiscalización: el Gobierno Regional del Callao tiene 10 gerencias, 32 oficinas y 4 órganos desconcentrados, mientras que la Municipalidad Provincial del Callao tiene, sorprendentemente, 62 gerencias, de las cuales, 17 son llamadas, atípicamente, “gerencias generales”.

En el Gobierno Regional del Callao, la cuarta parte de los recursos gastados tiene como fuente de financiamiento al canon, sobrecanon y a las rentas de aduanas (recursos determinados). El Gobierno Regional gasta porque el país importa (puerto) y porque al país llegan turistas (aeropuerto); sin embargo, 80% del presupuesto es gastado en bienes, salarios y servicios (gasto corriente), mientras que únicamente 20% del presupuesto es utilizado en obras (gasto de capital). De esta manera, los frutos del comercio exterior terminan beneficiando a la burocracia y no a la población. En consecuencia, un segundo impacto de la norma será aumentar la calidad del gasto público en el Callao en beneficio de un millón de vecinos y contribuyentes.

III.- EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De aprobarse la propuesta, se modificará el Artículo 34° de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783 (20 de julio del 2002), para que las competencias y funciones del Gobierno Regional del Callao se transfieran a la Municipalidad Provincial del Callao.

Asimismo, se establece en el Artículo 34° de la mencionada ley que toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia al Gobierno Regional, se debe entender también hecha a dicha Municipalidad Provincial, en lo que pueda resultar aplicable.

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

Se modifica el Numeral 34.2 estableciéndose que los recursos provenientes de las rentas de aduanas, que prescribe el Artículo 3° de la Ley N° 27613, se asignarán, de ahora en adelante, de la siguiente manera: 1) El 10% para el Fondo Educativo de la Provincia Constitucional del Callao; 2) El saldo restante será distribuido en un 50% a la Municipalidad Provincial del Callao y el otro 50% será distribuido, en forma proporcional, entre las municipalidades distritales de dicha jurisdicción.

IV.- VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta se encuentra vinculada con la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional: “Descentralización Política, Económica y Administrativa para propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú” y la Vigésimo Cuarta Política de Estado: “Afirmación de un Estado Eficiente, Eficaz, Moderno y Transparente”.

V.- FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA LEY SIGUIENTE:

LEY QUE FUSIONA EL GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO CON LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO

Artículo 1.- Modifica Artículo 34 de la Ley de Bases de la Descentralización

Modifícase el Artículo 34° de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, modificado por el Artículo 1 de la Ley 28543; en los términos siguientes:

“Artículo 34.- Régimen especial para la Provincia Constitucional del Callao

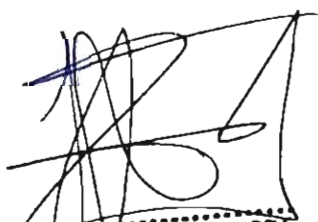
34.1. En el ámbito de la Provincia Constitucional del Callao, **las competencias y funciones reconocidas al Gobierno Regional son transferidas a la Municipalidad Provincial con arreglo a lo previsto en la presente ley. Asimismo, la ejecución de obras de inversión en infraestructura estará a cargo de dicha Municipalidad o de las municipalidades distritales respectivas, previo convenio con el sector correspondiente.**

Toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia al Gobierno Regional, se entiende hecha, de ahora en adelante, a dicha Municipalidad Provincial, en lo que resulte aplicable.

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

34.2 Por la naturaleza excepcional antes señalada, del total de los recursos provenientes de las Rentas de Aduanas, conforme al Artículo 3° de la Ley N° 27613, se asignará el 10% para el Fondo Educativo de la Provincia Constitucional del Callao. El **saldo restante será distribuido en un 50% a la Municipalidad Provincial del Callao** y el otro 50% será distribuido, proporcionalmente, entre las municipalidades **distritales** de la jurisdicción."

Lima, 05 de mayo de 2017


YONHY ESCANO ANCIETA
Vocero Titular
Partido Acción Popular


VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAUNDE
Congresista de la República








CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, de MAYO del 2017.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1390 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO;
DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA