

Proyecto de Ley N° **4080/2018-CR**

**PROYECTO DE LEY QUE DENOMINA
A LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL
DEL CALLAO COMO REGIÓN
CONSTITUCIONAL DEL CALLAO**

El **Grupo Parlamentario Cambio 21**, a iniciativa de la Congresista de la República **ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA**, en uso de sus facultades de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política y los artículos 22° inciso c), 37°, 75° y 76°, del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la Ley Siguiente:



**LEY QUE DENOMINA A LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO
COMO REGIÓN CONSTITUCIONAL DEL CALLAO**

Artículo 1. Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto establecer la denominación de Región Constitucional del Callao al referirse a la Provincia Constitucional del Callao, pudiendo utilizarse indistintamente ambas en toda actividad pública o privada a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 2. Declaración de necesidad pública.

Declárese de necesidad pública el estudio de la propuesta de creación de la Provincia de Ventanilla, a la luz de los cambios políticos, demográficos y sociales, que se vienen produciendo en el territorio comprendido actualmente en los distritos de Ventanilla y Mi Perú, debiéndose rendir un informe a la Presidencia del Consejo de Ministros en 120 días a partir de la conformación de la comisión.

La comisión estará integrada por representantes del Gobierno Regional del Callao, la Municipalidad Provincial del Callao, las Municipalidades distritales de Ventanilla y Mi Perú, y tres representantes de la población.



ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA
Congresista de la República



LUCIO ÁVILA ROJAS
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario
CAMBIO 21

CONG GALVAN

AVILA

Par. 6.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
1

310107-ATD

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 22 de Marzo del 2019.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4080 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO. -

LA OFICINA DE ASISTENCIA LEGAL Y ADMINISTRATIVA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
CALLE DE LA UNIÓN 1001
LIMA 101



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



SECRETARIA GENERAL
Congreso de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el Callao la realidad y la conciencia social han cambiado. La que no ha cambiado es la ley. El espectacular crecimiento demográfico, los trascendentales cambios propiciados por el proceso de regionalización, y los procesos políticos y sociales que ha vivido, hacen que la Provincia Constitucional del Callao, esté viviendo su propia transformación. Territorial y poblacionalmente, prácticamente existen dos provincias en el territorio que es hoy la Provincia Constitucional del Callao: la primera, la zona tradicional compuesta por el Callao Cercado, Bellavista, Carmen de la Legua-Reynoso, La Punta y La Perla; y la segunda, la zona compuesta por los distritos de Ventanilla y Mi Perú. Por lo que, en propiedad, el Callao es ahora una Región en la que conviven dos realidades provinciales a su interior. En consecuencia, es hora de analizar y establecer legalmente los cambios que la realidad ya avanzó hace años, en el marco de unir la historia con el futuro del Callao.

El Callao es la tercera provincia más poblada del Perú, después de Lima y Arequipa.¹ Con tan solo 147 km², su densidad poblacional es una de las más altas del país: 6,949 habitantes por km².²

En el Censo de 1972, el total de la población de la provincia del Callao era de 332,228 habitantes.³ En el censo de 2017, la población total proyectada a junio de 2017, era de 1'042,496 habitantes. En 45 años, tuvo un incremento de más del 200% de la población de 1972. Este crecimiento explosivo implica una elevación exponencial de las demandas sociales, y, por tanto, la obligación estatal de atenderlas.

¹ INEI. “Perú: Crecimiento y distribución de la población, 2017. Primeros resultados”. Lima, junio de 2018. Pág. 40. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1530/libro.pdf. Visitado el 19/03/2019.

² Municipalidad Provincial del Callao. “Plan de Desarrollo Local Concertado de la Provincia Constitucional del Callao 2016-2021”. Pág. 5. Disponible en: http://www.municallao.gob.pe/pdf/plan/plan_desarrollo_Concertado_PCC_2016-2021.pdf. Visitado el 19/03/2019.

³ INEI. “Crecimiento Económico, Población, Características Sociales y Seguridad Ciudadana en la Provincia Constitucional del Callao, 2015”. Lima, enero 2016. Pág. 11.

Según el mismo INEI, de acuerdo al Censo del 2017, la población total proyectada (al 30/06/2017) de los cinco distritos tradicionales del Callao suman 581,573 pobladores, mientras que la población de los distritos de Ventanilla y Mi Perú suman 460,923 pobladores.

En cada bloque de distritos se da la siguiente característica: hay un distrito bolsón que acoge a la mayor cantidad de población. En el Callao tradicional de 5 distritos, el distrito del Callao proyecta 406,686 personas. En el Callao emergente (Ventanilla y Mi Perú), el distrito de Ventanilla acoge a 398,017 personas. En total, a junio de 2017, la provincia del Callao ya superaba el millón de habitantes (1'042,496): 55,8% en la zona tradicional (5 distritos), y 44,2% de la población total en los distritos de Ventanilla y Mi Perú.⁴

En cuanto a la composición de la población: *“Notamos que en Ventanilla predomina la población infantil y joven; en los distritos de Cercado del Callao, Bellavista, Carmen de la Legua y La Perla, la población está constituida principalmente por jóvenes y jóvenes adultos; en el caso de La Punta, predomina la población mayor de 60 años”*.⁵

En cuanto a las cifras económicas dice el mismo documento: *“Una mirada integral a estas cifras explican la movilidad poblacional que caracteriza al territorio; ésta se da principalmente por actividades laborales, recreativas y de tránsito que se concentran principalmente en el centro y sur de la provincia”*.⁶

En cuanto a los servicios básicos, la brecha es negativa extrema para Ventanilla: mientras La Punta tiene una cobertura al 99,76% de agua potable, Ventanilla tiene una cobertura de 37,46%. En alcantarillado, Ventanilla tiene el 64,07% de carencia de estas redes. Y en electricidad, la cobertura domiciliaria tiene un déficit del 16,1%, mientras que La Punta tiene el 100% de cobertura.⁷

En el análisis situacional del territorio, el PDLC provincial distingue tres grandes zonas principales: norte, centro y sur. Sobre la zona norte dice lo siguiente:

⁴ INEI. “Provincia Constitucional del Callao. Compendio Estadístico 2017” Lima, diciembre 2017. Pág. 25.

⁵ *Ibíd*, pág. 9.

⁶ *Ibíd*, pág. 11.

⁷ *Ibíd*, pág. 15.

“Constituye aproximadamente el 50% del territorio de la provincia; sobre ella se ubican los distritos de Ventanilla y Mi Perú. (...) Un tercio de la población que habita en esta zona se encuentra en condición de pobreza (29,2%), seguido de Carmen de la Legua (17,1%) y Cercado del Callao (16,4%); a esta situación se suma el limitado acceso a los servicios básicos (agua, salud, educación, energía eléctrica); reflejado en la mayor brecha de desigualdad respecto de los demás distritos”.⁸

En cuanto a las características sociales, tenemos que, respecto a la incidencia de la pobreza monetaria (cuando el gasto por habitante de su hogar es inferior al costo de una canasta básica), los distritos de Ventanilla y Mi Perú tienen los rangos de pobreza más elevados: 28,5 – 32,9 y 23,5 – 29,2, respectivamente. Si vemos específicamente a Ventanilla, se desagrega en tres grupos: el grupo de mayor pobreza (Grupo 3) tiene un rango de 38,9 a 46,2.⁹

CUADRO N° 2.1A
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO: INCIDENCIA DE
LA POBREZA MONETARIA, SEGÚN DISTRITOS, 2012-2013
(Porcentaje)

Distrito	Rango de pobreza (Intervalo de Confianza al 95%)	
	Inferior	Superior
Callao 1/		
Grupo 1	15,9	19,8
Grupo 2	5,6	8,8
Grupo 3	20,8	25,8
Grupo 3	38,0	57,7
Bellavista	2,3	3,8
Carmen de la Legua Reynoso	10,4	14,7
La Perla	1,9	3,4
La Punta	0,0	1,5
Ventanilla 1/		
Grupo 1	28,5	32,9
Grupo 2	3,3	6,2
Grupo 3	24,9	30,1
Grupo 3	38,9	46,2
Mi Perú	23,5	29,2

1/ Distritos en que fue posible distinguir de manera robusta hasta 3 grupos de pobreza: Grupo 1 (menos pobre), grupo 2 y grupo 3 (más pobre).

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI - Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013.

⁸ *Ibíd*, pág. 35.

⁹ INEI. “Crecimiento Económico, Población, Características Sociales y Seguridad Ciudadana en la Provincia Constitucional del Callao, 2015”. Lima, enero 2016. Pág. 48.

Otro indicador es de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI), que considera un paquete de necesidades básicas estructurales tales como vivienda, educación, infraestructura, etc. En el mismo documento se dice: “*Las tasas más altas de incidencia del NBI se producen en los distritos de Mi Perú y Ventanilla*”.¹⁰ En cuanto al acceso a programas sociales, los resultados del SISFOH revelan que Mi Perú tuvo al 12,4% de su población en algún programa social, y Ventanilla tuvo al 9,3% de su población en la misma situación.

De lo expuesto tenemos que, ante el crecimiento espectacular de la población en 45 años, las condiciones de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas en la provincia no han podido ser superadas, y están concentradas en los distritos de Ventanilla y Mi Perú, con una población mayoritariamente joven y con la obligación de trasladarse a la parte sur de la provincia para realizar una actividad económica. Ello nos obliga a analizar la organización política del territorio: se cuenta con un Gobierno Regional del Callao y una Municipalidad Provincial del Callao que actúan sobre el mismo territorio. Es el único caso en el Perú en que el ámbito físico de competencia del gobierno local provincial es idéntico al del gobierno regional con dos instituciones de gobierno separadas (Lima Metropolitana tiene la misma situación territorial, pero es una sola institución la que tiene las competencias regionales y municipales). La pregunta clave es: ¿es sostenible este modelo de gestión en el Callao? Las evidencias vienen demostrando año a año que, si bien se puede hablar de una región, no se puede hablar ya de una sola provincia: **hay dos realidades provinciales que necesitan con urgencia un nuevo modelo de organización política.**

1.2. NECESIDAD DE DAR SOLUCIÓN A DICHA PROBLEMÁTICA

El Callao tiene una historia milenaria: “*Se constata evidencia arqueológica de los primeros pobladores de la provincia que se remonta aproximadamente hace 12,000 años, fecha a partir de la cual el Callao empieza a ser habitado*”

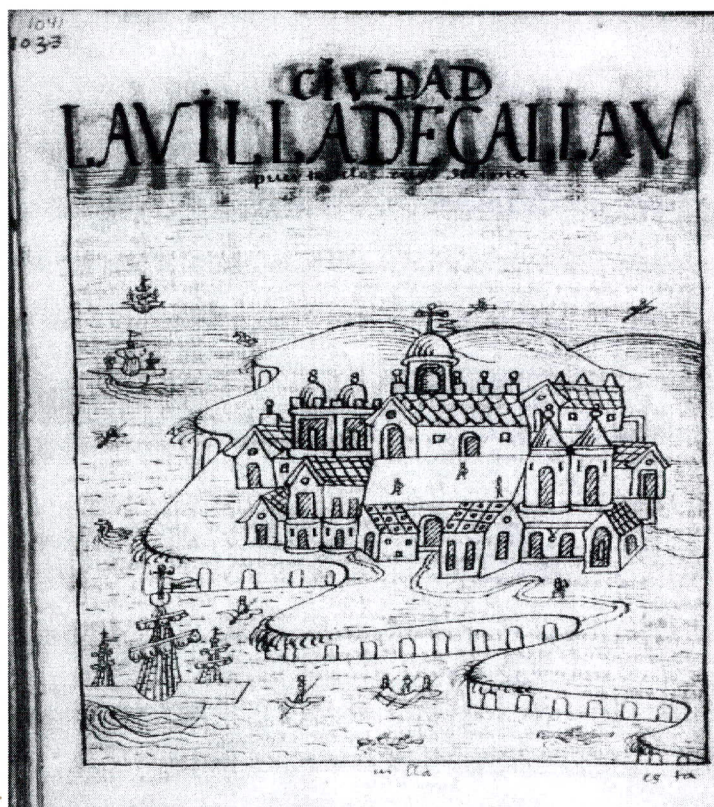
¹⁰ *Ibid*, pág. 49.

de manera gradual. Prueba de ello son los vestigios de canteras antiguas localizadas en los cerros de Chivateros y Oquendo que datan de 8500 A.C.¹¹

Como se menciona en el Proyecto de Ley N° 4056-2018-CR, el Palacio Inca de Oquendo fue *“el edificio, a no dudarlo, el más representativo y el único que ha pervivido, sede del gobierno prehispánico en el Callao, equivalente en importancia al Gobierno Regional o la Municipalidad Provincial, por lo tanto, con un gran valor simbólico y por ser un inapreciable testimonio de la presencia de los Incas en el Primer Puerto”*.¹²

A la llegada de los españoles, quienes desembarcaron en enero de 1535, se le conoce como la *“Villa del Callao”*.

El cronista Guamán Poma de Ayala la denomina *“Villa del Callau, Puerto de los Reyes de Lima”*.



¹¹ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. “Diagnóstico Socio Económico Laboral de la Región Callao”. Lima, febrero de 2010. Pág. 8. Disponible en: http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/estadisticas/diagnostico_socioeconomico_osel_callao.pdf. Visitado el 18/03/2019.

¹² Blog de la Dirección Desconcentrada de Cultura del Callao. Recuperado de: <http://palacioincaoquendo.blogspot.com/>. Visitado el 18/03/2019.

En pleno virreinato fue conocido como “*Puerto de Lima*”. En 1671, siendo virrey Pedro Fernández de Castro, Conde de Lemos, el Callao es elevado a la categoría de Ciudad.¹³

El 08 de marzo de 1834, la Convención Nacional condecora al Callao como “*La Fiel y Generosa Ciudad del Callao, Asilo de las Leyes y de la Libertad*”. En el gobierno de Andrés de Santa Cruz se decreta la creación de la Provincia Litoral del Callao el 20 de agosto de 1836.¹⁴ Casi 21 años después, el 22 de abril de 1857, la Convención Nacional la denomina Provincia Constitucional del Callao.

Su primer alcalde fue el Crl. Manuel Cipriano Dulanto (1857-1858).¹⁵



Puerto del Callao en 1930. Cortesía El Peruano.

En el año 2002, inicia sus funciones el Gobierno Regional del Callao. Pese a ello, los enormes recursos gestionados no han cambiado la dinámica de

¹³ Municipalidad Provincial del Callao. “La Historia de un Puerto”. Disponible en: <http://www.municallao.gob.pe/index.php/la-provincia/resena-historica-del-callao>. Visitado el 18/03/2019.

¹⁴ Gobierno Regional del Callao. “Historia del Callao”. Disponible: <http://www.regioncallao.gob.pe/regionCallao/Menu?opcion=historia>. Visitado el 18/03/2019.

¹⁵ Municipalidad Provincial del Callao. “La Historia de un Puerto”. Disponible en: <http://www.municallao.gob.pe/index.php/la-provincia/resena-historica-del-callao>. Visitado el 18/03/2019.

desarrollo de la parte norte del territorio, retrasando el desarrollo integral de la población ubicada en los distritos de Ventanilla y Mi Perú.

La población no ha estado inerte frente a este estado de cosas. El esfuerzo por reformular el modelo político de gobierno por parte de las organizaciones sociales ha tomado varios frentes: en primer lugar, la creación del distrito Mi Perú (a partir de la Municipalidad del Centro poblado Mi Perú, en el distrito de Ventanilla) mediante Ley 30197, del 17/05/2014. En segundo lugar, la búsqueda de crear el distrito de Pachacútec por parte de organizaciones sociales promotoras como la Asociación Macro Distrito Pachacútec, que incluso han logrado el respaldo institucional de la Municipalidad Distrital de Ventanilla (Acuerdo de Concejo 105-2014), la Municipalidad Provincial del Callao (Acuerdo de Concejo 047-2016), y del Gobierno Regional del Callao (Acuerdo de Consejo Regional 029-2015). En tercer lugar, la Asociación Civil Ventanilla Provincia impulsó este objetivo que se expresó, entre otras acciones, en la elaboración del Proyecto de Ley 931-2011-CR.

En la edición digital del diario “El Callao” del 17 de enero de 2019, se publicó lo siguiente: *“El proyecto para el futuro distrito de Pachacútec, forma parte de una propuesta macro regional orientada a la creación de la Provincia de Ventanilla, que como mínimo se requiere tener una base de hasta tres distritos. Este tema está siendo manejada por la Asociación Civil COPROVEN, Comité Pro Provincia de Ventanilla que dirige el dirigente Alberto Meza Bustamante”*.¹⁶ Como puede verse, la dinámica social encaminada al objetivo de crear la provincia de Ventanilla es persistente y constante en los últimos años.

En el año 2015, el Congreso aprobó el Proyecto de Ley 531-2016-PE, denominada “Ley que declara de preferente interés nacional la creación de la Provincia de Ventanilla”, que integró los Proyectos de Ley 931-2011-CR y 4870-2015-CR, que luego fue observada por el Poder Ejecutivo.

¹⁶ Diario web El Callao. Artículo “Creación del distrito de Pachacútec cobra fuerza”. Edición del 17/01/2019. Disponible en: <https://elcallao.co/2019/01/creacion-del-distrito-de-pachacutec-toma-fuerza/>. Visitado el 19/03/2019.

Previamente hay que mencionar que en el Período Anual de Sesiones 2013-2014, la Comisión de Descentralización del Congreso aprobó un Dictamen favorable por unanimidad (31/07/2014). En el análisis que hace dicha Comisión menciona lo siguiente: *“Además señala la exposición de motivos, que Ventanilla es un distrito con una tasa de crecimiento demográfico exponencial, con grandes núcleos de desarrollo económicos en diversos rubros. (...) Es por ello que, si se realiza una demarcación territorial adecuada, oportuna y precisa, dándole prioridad a sus centros de desarrollo más importantes, podremos constituir a Ventanilla en una zona de irradiación de progreso con potencialidades en los diversos sectores productivos, obteniendo con ello el tan ansiado crecimiento en todo aspecto, no sólo a nivel macro, sino también a escala micro. (...) Por lo tanto, consolidar el impulso del desarrollo local a través de la creación de la provincia de Ventanilla, el crecimiento se incrementará dada las condiciones favorables en la cual se ubicaría la nueva provincia”*.

La observación arriba comentada fue expuesta por el Presidente de la República Ollanta Humala, mediante Oficio N° 225-2015-PR (de fecha 12/11/2015), en el que, sin opinar sobre el fondo del asunto (la importancia política de crear una nueva provincia), expresa que las propuestas de demarcación (tal como las propuestas de creación de provincias) son de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, según el artículo 2.1 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, cuyo Reglamento (D.S N° 019-2003-PCM) encarga a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM la rectoría del sistema nacional de demarcación territorial, y tiene entre sus funciones *“proponer al Presidente del Consejo de Ministros los proyectos de ley de los expedientes de demarcación y organización territorial”* (art. 7, literal f).¹⁷

Este antecedente nos obliga a plantear lo siguiente: la ley señala la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo en presentar las propuestas de

¹⁷ Presidencia de la República. Oficio N° 225-2015-PR de fecha 12 noviembre 2015. Página 1-2. Ref.: P. Ley 931-2015-CR. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/b0e91b3da7858c5a05257efc005341c2/\\$FILE/OBAU0093120151112.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/b0e91b3da7858c5a05257efc005341c2/$FILE/OBAU0093120151112.pdf). Visitado el 18/03/2019.

demarcación. Al final de ese trámite, será el Congreso el que apruebe la demarcación que proponga el Poder Ejecutivo (así lo establece el artículo 102, numeral 7 de la Constitución). Por lo tanto, aunque la iniciativa la tiene el Ejecutivo, no es menos cierto que el Congreso de la República, en tanto institución que interpreta a realidad política nacional, tiene toda la potestad de oficializar la denominación del Callao como región, y de propiciar el estudio de una propuesta de creación de la provincia de Ventanilla.

1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

El propósito del presente proyecto es reconocer la nueva realidad: estamos hablando de un territorio que simultáneamente tiene un gobierno local y un gobierno regional. Es al mismo tiempo una provincia y una región. Pero se trata de una región muy especial dentro de la historia del Perú. En resumen, no sólo es una región, sino una Región Constitucional.

El Callao se ganó el título de Provincia Constitucional en la heroica defensa del puerto que hizo el pueblo chalaco ante las fuerzas golpistas de Manuel Ignacio de Vivanco el 22 de abril de 1857, en defensa de la Constitución de 1856 y del gobierno de Ramón Castilla, y en el marco de la guerra civil de 1856-1858, una de las más sangrientas que sufrió el Perú. Hay que considerar que ésta efemérides dio lugar a que, en el mismo día, la Convención Nacional (el Parlamento de la época) le confiriera el título de Provincia Constitucional, el mismo que con honor sigue exhibiendo orgullosamente hasta la actualidad, ya con rango constitucional.

Es importante fijar posición sobre un tema general que enmarca este análisis. Consideramos que la pretensión de conformar regiones sumando departamentos no es viable en el Perú, vista la realidad política que se ha constituido desde la conformación de los gobiernos regionales en el 2002. No se han dado dinámicas de integración entre gobiernos regionales o entre departamentos en miras a conformar una región: la realidad es que los gobiernos regionales han fortalecido la identidad departamental de cada uno de ellos, como el Gobierno Regional del Callao ha fortalecido la identidad de

los chalacos. Eso no es necesariamente negativo, por el contrario, lo que debemos finalmente entender es que los departamentos son en realidad regiones que tienen sus propios gobiernos regionales. En ese orden de ideas, el Callao es una región, y no hay impedimento legal para denominarse de esa manera.

Por otro lado, no podemos seguir con la idea de que se puede continuar con solo una municipalidad provincial en todo el territorio del Callao. Debemos entender que hoy por hoy, existen dos realidades provinciales, y se hace necesario que el Poder Ejecutivo así lo establezca a través de un estudio actualizado de demarcación territorial para definir las dos provincias de la Región Callao. El territorio que hoy integran los distritos de Ventanilla y Mi Perú debe ser un territorio provincial, y el estudio debe establecer el número de distritos a crear en la nueva provincia, y sus respectivos límites, definidos desde el inicio para evitar indeseables conflictos futuros.

II. LA MATERIA NORMATIVA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

2.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

El artículo 189° de la Constitución Política del Estado establece que *“el territorio de las 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”*. Esta disposición se articula con el artículo 190° que dispone que *“el proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales”*.

El artículo 102°, numeral 7) de la Carta Magna, confiere como atribución del Congreso aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.

Por su parte, la Duodécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política establece la organización política departamental de la República, comprendiendo los 24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao.

Como puede verse, haciendo una interpretación sistemática de la Carta Magna, podemos ver integrados los siguientes conceptos:

- El Callao es una provincia. Con esta afirmación, el Callao se iguala con todas las demás provincias de la República, con territorios distritales a su interior y con su propio gobierno local. La diferencia con las demás provincias es que no se encuentra dentro de un departamento.
- El Callao es una provincia constitucional. Es la única provincia del país que es expresamente mencionada en la Constitución con esa denominación. Mientras las demás son creadas o definidas por la ley, el Callao es la única provincia calificada como Constitucional en nuestra Carta Magna.
- La Provincia Constitucional del Callao tiene nivel departamental. La Carta Magna señala que en la organización política departamental está comprendida la Provincia Constitucional del Callao. Podemos decir entonces, que, en términos jurídicos, el Callao es simultáneamente una provincia y un departamento.
- El territorio de la Provincia Constitucional del Callao se gobierna tanto en el nivel regional como en el nivel local.

2.2. LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Las normas legales vinculadas a la problemática analizada son:

- **Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.**

La Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, publicada el 20 de julio de 2002, establece en su artículo 30.1 que “el proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos regionales en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao, conforme a ley”. Esta norma se ha cumplido con la creación de los gobiernos regionales, y particularmente, con la creación del Gobierno Regional del Callao, el mismo que viene funcionando regularmente desde 2002, con procesos electorales regulares para elegir sus nuevas autoridades (2002, 2006, 2010, 2014 y 2018).

En su artículo 28° dispone que **“las regiones son unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos naturales, sociales e**

institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales”.

La redacción de este artículo encaja perfectamente con la realidad actual del Callao, prácticamente la describe con exactitud, incluyendo la constitución y organización del Gobierno Regional del Callao.

El artículo 29° regula la conformación de regiones, precisando en el numeral 29.1 que *“la conformación y creación de regiones requiere que se integren o fusionen dos o más circunscripciones departamentales colindantes, y que la propuesta sea aprobada por las poblaciones involucradas mediante referéndum”*. La pregunta que cabe hacerse en este punto es: ¿debemos entender que, si no se integran o fusionan dos o más departamentos, no podemos hablar de regiones en el Perú? Si la respuesta fuera negativa, estamos, aparentemente, ante un vacío legal pues 17 años después de la vigencia de esta ley, no se ha aplicado este artículo 29. Y teniendo en cuenta la tendencia histórica y política que se da hoy en el país (ningún gobierno regional querrá fusionarse con otro gobierno regional), jamás se aplicaría el artículo 29°. No estamos de acuerdo con esta interpretación jurídica. No puede darse un vacío en la aplicación de la ley. No podemos tener un artículo 29° vigente pero inaplicable. Se necesita darle contenido y viabilidad a la legislación. Por lo tanto, la lectura que debe darse del artículo 29° es de manera sistemática con los artículos 28° y 30°: los actuales departamentos se ajustan a la definición de regiones, inician el proceso descentralizador con gobiernos regionales elegidos, y si se fusionan con otros gobiernos regionales serán nuevas regiones eliminando las inicialmente establecidas. **Por lo tanto, el artículo 29° no puede entenderse como contradictorio a que los actuales Departamentos y la Provincia Constitucional del Callao se denominen “Regiones”, sino que se aplicará en la posibilidad de que se integran dos o más departamentos.**

Finalmente, en el artículo 34.1 se norma el régimen especial para la Provincia Constitucional del Callao, que a la letra dice: *“En el ámbito de la*

Provincia Constitucional del Callao, el gobierno regional y la municipalidad provincial mantendrán excepcionalmente la misma jurisdicción, y ejercerán las competencias y funciones que les corresponde conforme a ley”. Según la Real Academia Española “excepcional” es un adjetivo “que constituye excepción de la regla común” o “que se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez”. Podemos entender que el legislador no pretendió darle permanencia a esta situación, abriendo la opción de que podría ser diferente en el tiempo o retornar a la normalidad que podría ser la situación de una jurisdicción regional, dentro de la cual podrían existir una o más jurisdicciones provinciales. De manera que es perfectamente posible que, 17 años después de creada esta ley, se plantee la creación de dos provincias dentro de la jurisdicción regional del Callao.

- **Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.**

La Ley N° 27795 establece en su artículo 1°, que la finalidad de la ley es establecer las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de conformidad con el numeral 7) del Artículo 102 de la Constitución Política del Perú, así como lograr el saneamiento de límites y la organización racional del territorio de la República.

En su artículo 2°, define la demarcación territorial como el proceso técnico-geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas a nivel nacional. Es aprobada por el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo.

El artículo 3.1, dispone que un objetivo de la demarcación es definir circunscripciones territoriales de nivel distrital, provincial y departamental, que garanticen el ejercicio del gobierno y la administración, y faciliten la conformación de las regiones.

El artículo 4° dispone los criterios técnicos para la demarcación territorial, señalando que *“las acciones de demarcación territorial se sustentan en los principios de unidad, contigüidad, continuidad e integración y en criterios técnicos de orden poblacional, geográfico, socioeconómico y cultural*

mínimos, según lo establezca el reglamento de la presente ley” (4.1), y que “los estudios de “Diagnóstico y Zonificación”, elaborados por los Gobiernos Regionales, constituyen el marco orientador de evaluación y viabilidad técnica de las iniciativas sobre demarcación territorial” (4.4).

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

En cuanto a los actores identificados en relación al impacto de la presente iniciativa, se encuentra toda la población de la provincia y todo el tejido social (opinión pública, organizaciones civiles y sociales, organismos públicos, etc).

En cuanto a los impactos, tenemos en primer lugar los positivos, que se derivan de la denominación de región, que permitirá avanzar en la creación de una nueva provincia, como es el anhelo mayoritario de la población de la parte norte del territorio. En cuanto a los impactos negativos, puede observarse la posibilidad de críticas de sectores que se apegan a las tradiciones y no se identifican con los cambios que viene sucediendo en la sociedad chalaca.

La propuesta presentada no genera recursos adicionales al Tesoro Público. El análisis realizado nos permite concluir que la propuesta planteada es pertinente y amerita su aprobación por el Congreso de la República.

Por lo cual, el texto final del proyecto es el siguiente:

“Artículo 1. Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto establecer la denominación de Región Constitucional del Callao al referirse a la Provincia Constitucional del Callao, pudiendo utilizarse indistintamente ambas en toda actividad pública o privada a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 2. Declaración de necesidad pública.

Declárese de necesidad pública el estudio de la propuesta de creación de la Provincia de Ventanilla, a la luz de los cambios políticos, demográficos y sociales, que se vienen produciendo en el territorio comprendido actualmente en los distritos de Ventanilla y Mi Perú, debiéndose rendir un informe a la

Presidencia del Consejo de Ministros en 120 días a partir de la conformación de la comisión.

La comisión estará integrada por representantes del Gobierno Regional del Callao, la Municipalidad Provincial del Callao, las Municipalidades distritales de Ventanilla y Mi Perú, y tres representantes de la población”.

IV. VÍNCULO CON EL ACUERDO NACIONAL

El Acuerdo Nacional se define como “*el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, (...) con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática*”¹⁸. Respecto a la vinculación con él, el proyecto se ubica en el Primer Objetivo del Acuerdo Nacional “Democracia y Estado de Derecho”, y se asocia con la 8° Política de Estado “Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú”: Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno.

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

La presente iniciativa no genera cambios en la legislación vigente, aunque sí orienta el uso de una nueva denominación oficial, así como la conformación de una comisión que impulse un estudio para la creación de la provincia de Ventanilla.

¹⁸ Acuerdo Nacional. Definición. Disponible en: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>. Visto el 14/01/2019.