

“Año del Estado de Derecho y de la Gobernabilidad Democrática”

Lima, 24 de mayo de 2004

Oficio Circular N° 003-2004-J/ONPE

Señor Congresista
Luis Solari De La Fuente
Presidente
Comisión de Economía e Inteligencia Financiera
Congreso de la República
Presente-

Asunto: Dictamen del Proyecto de Ley de Incentivos
para la Integración y Conformación de Regiones

De mi consideración.

Tengo a bien dirigirme a usted para enviarle nuestros saludos institucionales y asimismo hacerle llegar nuestras apreciaciones al Dictamen del Proyecto de Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, proceso en el cual la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE cumple un rol importante en tanto es el organismo electoral competente para planificar, organizar y ejecutar la consulta popular de Referéndum de Integración y Conformación de Regiones.

A. CRONOGRAMA ELECTORAL Y SU EXPLICACIÓN EN EL DICTAMEN DE LA LEY DE INCENTIVOS PARA LA INTEGRACIÓN Y CONFORMACIÓN DE REGIONES

Resulta indispensable establecer los plazos para la implementación de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones de manera correcta, a fin que el primer referéndum pueda ser realizado en octubre de 2005 como es el propósito. Ello debe estar señalado en la Ley de la manera siguiente.

Propuesta ONPE:

Artículo 20°.- Resolución sobre el Expediente Técnico

El expediente técnico debe ser presentado hasta el último día hábil del mes de enero del año de la consulta de referéndum.

El Consejo Nacional de Descentralización emitirá Resolución dentro de los cuarenta y cinco (45) días naturales siguientes, aprobando o desaprobando el Expediente Técnico y señalando expresamente los requisitos no cumplidos.

La Presidencia del Consejo de Ministros remitirá las Resoluciones aprobatorias acompañadas de los respectivos Expedientes Técnicos al Jurado Nacional de Elecciones.

Propuesta ONPE:

SEGUNDA DISPOSICIÓN TRANSITORIA.- Lineamientos del Expediente Técnico

En un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario a partir de la publicación de la presente Ley, el Consejo Nacional de Descentralización elaborará y publicará los criterios y lineamientos para la elaboración del Expediente Técnico.

Propuesta ONPE:

TERCERA DISPOSICIÓN TRANSITORIA.- Reglamentación

*El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo de cuarenta y cinco (45) días **calendario**, contados a partir de su entrada en vigencia.*

De hecho, el plazo para reglamentar la Ley debe reducirse a 45 días, a fin de permitir que encajen los demás plazos, asumiendo que la Ley se publique a más tardar el 31 de Julio del presente año. Ello, teniendo en cuenta que la Ley de Incentivos debe ser aprobada a más tardar el 28 de julio del año en curso, de conformidad con la Ley N° 28135. Asimismo, en el entendido que deben presentarse propuestas debidamente sustentadas por los promotores para que sea viable la conformación de regiones, la presentación de las mismas debe tener un plazo máximo hasta el 31 de enero del mismo año de la consulta de referéndum. Para el referéndum del año 2005, dicho plazo se contaría a más tardar desde el día 16 de setiembre de 2004.

La evaluación de propuestas por parte del Consejo Nacional de Descentralización debe tener el plazo de los 45 días siguientes. En consecuencia, el plazo para que la Presidencia del Consejo de Ministros remita las propuestas debe ser corto. Al 31 de marzo del año del referéndum deben haber sido revisadas y evaluadas todas las propuestas para que las mismas sean enviadas al Jurado Nacional de Elecciones por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Seguidamente, el Jurado Nacional de Elecciones no precisa más de dos semanas para preparar la convocatoria, como sucede actualmente con otras consultas populares. Para el referéndum del año 2005, la convocatoria deberá ser realizada a más tardar el día 18 de abril, a fin que se realice el tercer domingo del mes de octubre, y así cumplir debidamente con el plazo de 180 días anteriores a la fecha de referéndum que hemos señalado.

Por otro lado, el plazo de convocatoria de 180 días anteriores al referéndum se sustenta en la perentoriedad de los plazos durante el proceso electoral. En efecto, desde la convocatoria se dan 7 días para la presentación del presupuesto electoral y seguidamente se requieren 30 días más para la aprobación del marco presupuestal. Asimismo, son necesarios por lo menos 60 días para la realización de los procesos de adquisición del material electoral, servicios y demás implementos necesarios a fin de llevar a cabo el referéndum. En el transcurso de dicho plazo, y faltando 90 días para la realización de la consulta, se entrega el padrón electoral.

El cronograma requiere de 60 días adicionales para la preparación del material electoral, sean cédulas, actas, listas de electores, ánforas, material educativo, entre otros. Dicho plazo se contabiliza a partir de la conclusión de los procesos de selección respectivos. Finalmente, se requieren aproximadamente 23 días para la distribución del material electoral a todas las circunscripciones antes del día del acto electoral, el mismo que deberá realizarse el tercer domingo del mes de octubre, como lo hemos señalado.

A fin de ilustrar las consideraciones precedente cumplimos con adjuntar los respectivos cronogramas en el formato de línea de tiempo.

B. LA VERIFICACIÓN DE LAS FIRMAS

El dictamen materia de comentario asigna la facultad de verificar las firmas de quien promueve la creación de regiones al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Consideramos que dicha asignación es errónea, pues la verificación de firmas es una función propia de la administración electoral, tal como se ha entendido en la reciente Ley de Partidos Políticos, N° 28094¹. En tal sentido proponemos los siguientes textos alternativos.

Propuesta ONPE:

Artículo 17°.- Iniciativas para la conformación de regiones

Podrán presentar propuestas de conformación de regiones para ser aprobadas mediante referéndum por las poblaciones involucradas:

- a) *Los Presidentes de los Gobiernos Regionales involucrados, con el acuerdo de los respectivos Consejos Regionales y concertados en el Consejo de Coordinación Regional.*
- b) *Los partidos políticos nacionales o movimientos regionales debidamente inscritos, respaldados por el diez por ciento (10%) de los ciudadanos de cada uno de los departamentos a integrarse, mediante firmas debidamente **verificadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)**.*
- c) *El quince por ciento (15%) de los ciudadanos de cada uno de los departamentos a integrarse, **mediante firmas debidamente verificadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)**.*

No procede un nuevo referéndum para la misma consulta, sino hasta después de cuatro (4) años.

Propuesta ONPE:

Artículo 18°.- Iniciativas para la integración de provincias y distritos

El referéndum correspondiente a las provincias y distritos contiguos a una región podrá ser solicitado por:

¹ Ley de Partidos Políticos, N° 28094

Artículo 7°- Relación de firmas de adherentes

La relación de firmas de adherentes y de sus respectivos números de Documento Nacional de Identidad es presentada ante el Registro de organizaciones Políticas en los formularios de papel o electrónicos que proporcione la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la cual emitirá la constancia de verificación respectiva.

- a) Los Alcaldes provinciales o distritales, según corresponda, con el acuerdo de los respectivos Concejos Municipales y concertados en el Consejo de Coordinación Local.
- b) Los partidos políticos o movimientos regionales debidamente inscritos, respaldados por el diez por ciento (10%) de los ciudadanos de las provincias o distritos cuyo cambio de jurisdicción se plantea, **mediante firmas debidamente verificadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).**
- c) El quince por ciento (15%) de los ciudadanos de las provincias o distritos que deseen cambiar de jurisdicción, **mediante firmas debidamente verificadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).**

No procede un nuevo referéndum para la misma consulta, sino hasta después de cuatro (4) años.

Debe señalarse que quien posee la competencia para realizar la verificación de firmas es ONPE, no obstante lo señalado por la Ley N° 27706. El sustento de lo antes indicado conforme a la Carta Política de 1993, la Ley Orgánica de Elecciones, N° 26859, y su Ley Orgánica, N° 26487, la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE es la máxima autoridad electoral en la planificación, organización y ejecución de procesos electorales y de todo tipo de consultas populares. En ese sentido, por tratarse de una actividad eminentemente electoral y en tanto actividad compleja y además típica de la administración de los procesos electorales, la comprobación de autenticidad o verificación de firmas de adherentes es una de las competencias que la ONPE siempre ha ejecutado desde su creación y que le ha sido retornada con la reciente Ley de Partidos Políticos, N° 28094, para el caso de las organizaciones políticas.

En el original artículo 6° de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, N° 26300, se señalaba de modo genérico que *“recibida la solicitud de iniciación del procedimiento la autoridad electoral verifica la autenticidad de las firmas y expide las constancias a que haya lugar”*. La redacción genérica e imprecisa de este artículo y la ausencia de norma complementaria sobre la materia, hasta antes de la Ley N° 27706, de abril de 2002, trajo como consecuencia que el RENIEC interpusiera ante el Tribunal Constitucional una Contienda de Competencia contra la ONPE. Mediante Sentencia del 19 de junio de 1997, el Tribunal Constitucional dirimió el referido conflicto de competencia y falló declarando que la función de información y verificación de los requisitos formales necesarios para ejercer los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, y entre ellos, la verificación de firmas, le corresponde a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Con la aclaración resultante de la Sentencia del Tribunal Constitucional, la ONPE llevó a cabo la verificación de firmas de listas de adherentes del proceso de Revocatoria de Autoridades Municipales de 1997, Elecciones Municipales de 1998, así como la inscripción de organizaciones políticas desde el 14 de octubre de 1997 hasta el 10 de enero del año 2000. Es obvio entonces que dicha función, desde el punto de vista técnico, debe ser otorgada a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

C. UNIVERSO DE LA CONSULTA DE REFERÉNDUM

Propuesta ONPE:

Artículo 23°.- Resultados del referéndum

*El referéndum se considera aprobado cuando alcanza un resultado favorable del cincuenta por ciento (50%) más uno de los **votantes de la circunscripción que efectivamente acudieron a votar en la consulta**. El Jurado Nacional de Elecciones comunica los resultados oficiales al Poder Ejecutivo a efectos de que proponga las iniciativas legislativas correspondientes, de conformidad con el artículo 102, inciso 7, de la Constitución.*

En los procesos electorales la decisión está en manos de los ciudadanos, los que tienen que acudir obligatoriamente a pronunciarse respecto de las decisiones que les sean sometidas a consulta. El resultado de estas consultas debe estar basado en la manifestación de voluntad expresa de todos y cada uno de los ciudadanos que participan efectivamente en ésta.

El Padrón Electoral, que contiene los datos de todos los electores del país, contiene históricamente, un número bastante alto de electores que no votan efectivamente en la circunscripciones en las que están inscritos, además de fallecidos, miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, ciudadanos que están fuera del país y en general quienes no han actualizado sus datos de residencia.

Entonces, de considerarse en el resultado de una consulta popular como lo es el Referéndum a aquellos que no participan en el proceso electoral, es decir a “los electores” que aparecen en el padrón electoral, se estaría introduciendo un factor de distorsión, pues la capacidad de tomar decisiones por parte de los ciudadanos se ve disminuida.

Por lo expuesto, todas las normas electorales que importan algún nivel de decisión de la ciudadanía deben de estar basadas en la voluntad emanada de los sufragantes, es decir, el cuerpo electoral activo, y no en la simple agregación de electores como simple dato.

Esperando haber aportado al debate y que se tenga en cuenta lo planteado desde una perspectiva de la administración electoral, quedamos de usted.

Atentamente,