



GOBIERNO REGIONAL DE
HUANCAVELICA
CONSEJO REGIONAL

ACUERDO DE CONSEJO REGIONAL N° 031-2010-GOB.REG.-HVCA/CR

Huancavelica, 17 de Marzo de 2010.

VISTO:

El acta del Consejo Regional de Huancavelica de Sesión Ordinaria celebrada el 17 de Marzo del año 2010, con el voto mayoritario de sus integrantes y;

CONSIDERANDO:

Que, los Gobiernos Regionales tienen autonomía política económica y administrativa en los asuntos de su competencia, conforme dispone el Artículo 191° de la Ley N° 27680 – Ley de Reforma Constitucional, del Capítulo XIV, del Título IV, sobre Descentralización, concordante con el Artículo 31° de la Ley N° 27783 – Ley de Bases de Descentralización y con el Artículo 2° de la Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales;

Que, los Artículos 188° y 192° de la Ley N° 27680 – Ley de Reforma Constitucional, Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, establecen que el objetivo fundamental de la descentralización como forma de organización democrática y de política permanente del Estado, es el desarrollo integral del país; debiendo los Gobiernos Regionales asumir competencias para promover el desarrollo social, político y económico en el ámbito regional;

Que, con fecha 14 de Diciembre del año 2009, se publica la Ley N° 29470 – ley que modifica diversos Artículos de la Ley de Elecciones Regionales, la cual fue aprobada sin consultar a los gobiernos regionales, modificando uno de los mecanismos sobre los que se ha construido la institucionalidad regional, sin realizar una evaluación global del diseño de descentralización que se viene impulsando, sin una previa evaluación de su actual funcionamiento y sus limitaciones. Es por ello, que la Ley 29470 se aprueba planteándose una serie de objetivos, que no solo no van a cumplirse sino van a provocar un conjunto de cambios que seguramente originaran efectos contrarios a los objetivos con los que la ley fue promulgada.

Que, estando al fundamento anterior se advierte que con un espíritu propositivo, en atención a los cuestionamientos técnico legales que la Ley N° 29470 al haber introducido modificaciones sustantivas durante un proceso electoral regional que nace sobre la génesis del texto originario de la Ley 27683 atenta contra el principio de seguridad jurídica, contra el principio de constitucionalidad legal de las normas que aprueba el Congreso de la república como sede natural de la legalidad constitucional; por consiguiente la derogatoria de la Ley 29470 surge como una necesidad impostergable en perspectivas de restituir el autentico Estado Democrático de Derecho en materia electoral.

Que, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que establece la Constitución Política del Estado, Inciso i) del Artículo 9) e Inciso l) del Artículo 15° de la Ley N° 27867 – Ley orgánica de Gobiernos Regionales, es facultad del Consejo Regional presentar ante el Congreso de la República las iniciativas Legislativas pertinentes;





GOBIERNO REGIONAL DE
HUANCAVELICA
CONSEJO REGIONAL

ACUERDO DE CONSEJO REGIONAL N° 031-2010-GOB.REG.-HVCA/CR

Huancavelica, 17 de Marzo de 2010.

Que, conforme dispone el Artículo 39° de la Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los Acuerdos de Consejo Regional expresan la decisión de éste órgano sobre asuntos internos del Consejo Regional, de interés público, ciudadano o institucional o declara la voluntad de practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional.

En uso de sus atribuciones conferidas por la Ley Orgánica de los Gobierno Regionales el Consejo Regional;

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO.- APROBAR la Iniciativa Legislativa formulada por el Gobierno Regional de Huancavelica: Proyecto de Ley que Deroga la Ley N° 29470 – Ley que modifica diversos artículos de la Ley de Elecciones Regionales.

ARTÍCULO SEGUNDO.- REMÍTASE el presente Acuerdo de Consejo Regional al Presidente del Congreso de la República con la respectiva iniciativa legislativa que contiene la exposición de motivos y la fórmula legal.

ARTÍCULO TERCERO.- REMÍTASE copia del presente Acuerdo de Consejo Regional al Presidente del Consejo Nacional de Descentralización, al Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado y Presidente Regional para su conocimiento y fines.

Regístrese, Publíquese y Cúmplase.



**GOBIERNO REGIONAL
HUANCAVELICA**

[Firma manuscrita]
ING. BENITO NAVARRO MUÑOZ
CONSEJERO DELEGADO

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY N°29470

El Gobierno Regional de Huancavelica ejerciendo el Derecho de Iniciativa Legislativa que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY N°29470

Artículo Primero.- Deróguese la Ley N° 29470 Ley que modifica diversos Artículos de la Ley N° 27683 Ley de Elecciones Regionales.

Artículo Segundo.- Restitúyase la vigencia de los artículos 4°,5°,6°,8°,11°12°,13° y 14° de la Ley N° 27683 que fueran modificados por la norma que se deroga mediante la presente Ley

Artículo Tercero.- La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LAS ELECCIONES REGIONALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización es la única reforma importante en el curso por modernizar el Estado y lograr mejores servicios para los ciudadanos, sin embargo a pesar de haber sido impulsado por los dos últimos gobiernos, su diseño no ha sido producto de una propuesta integral, sino ha ido armándose por partes en medio de una negociación política y de voluntades que los hace vulnerables en diferentes aspectos. Por eso una de las principales tareas pendientes es la de realizar un balance integral del modelo descentralista y de las limitaciones y problemas que son ocasionados por su diseño y por el propio Estado y no por la gestión de los actuales autoridades regionales.

Por ejemplo, se dice de manera sistemática que los Gobiernos Regionales son ineficientes y que tienen escasa capacidad de gasto, sin embargo no se menciona que existen problemas estructurales en el Estado que hacen de los procedimientos para la ejecución de la inversión pública un largo



trayecto que dura varios años. Pero, es ese estribillo de "ineficientes" el que provoca un desgaste y genera problemas de gobernabilidad a los diferentes gobiernos regionales.

Un reclamo permanente y creciente de los gobiernos subnacionales ha logrado que hace algunos días por fin se publique el reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), sin embargo todo hace prever que la falta de voluntad política hará que esté no sea la instancia ágil, eficiente y conductora que requiere el proceso de descentralización.

ANÁLISIS DE LA LEY N° 29470

Es en ese marco que se publica la Ley N° 29470, la cual no solo fue aprobada sin consultar a los gobiernos regionales, sino se modifica uno de los mecanismos sobre los que se ha construido la institucionalidad regional, sin realizar una evaluación global del diseño de descentralización que venimos impulsando, sin

una previa evaluación de su actual funcionamiento y sus limitaciones. Es por ello, que la Ley 29470 se aprueba planteándose una serie de objetivos, que como veremos, no solo no van a cumplirse sino van a provocar un conjunto de cambios que seguramente originaran efectos contrarios a los objetivos con los que la ley fue promulgada.

La Ley N° 29470 produce siete modificaciones a la Ley de Elecciones Regionales revisemos cada una de ellas:

- Se adelanta la fecha de elecciones de la tercera semana del mes de noviembre al primer domingo del mes de octubre, es decir se adelantan las elecciones siete semanas (49 días), con lo cual todo el último año de los gobiernos regionales se convierte en un año electoral. Por ejemplo, la convocatoria a elecciones para el proceso electoral deberá hacerse máximo la primera semana de febrero (240 días antes de la fecha de elecciones)1.
- Se establece que la fórmula ganadora a presidente y vicepresidente regional debe tener una votación no menor al 30% de los votos validos y que en caso de no cumplir esa valla mínima se procederá a realizar una segunda vuelta electoral entre las dos formulas con la más alta votación. Se señala que el objetivo de esta propuesta es garantizar la legitimidad de origen de las autoridades regionales, sin embargo esta tesis que es discutible teórica y prácticamente, como veremos más adelante, lo que provoca es separar la elección del presidente y vicepresidente de la elección del consejo regional, con lo cual se provocaría una doble regla en la elección de los dos órganos



regionales que deben gobernar, pues uno se elegiría en una sola vuelta y sin valla electoral y otro en dos vueltas, con una valla superior al 30% de los votos; convirtiéndonos en el único país latinoamericano que tendría segunda vuelta en la elección de todos sus gobiernos regionales.

- Luego se dispone que para las elecciones regionales cada provincia será un distrito electoral, con lo cual en la práctica pasamos de una elección por lista a una elección uninominal en más del 80% de las provincias y en binominales en el resto del país, con lo cual se cambia la tradicional elección por lista y proporcional, además se quita el premio de mayoría que caracteriza la elección de los gobiernos subnacionales. Es bueno señalar en esta parte que lo más probable es que con este tipo de elección la lista que se coloque en primer lugar en la primera vuelta, tenga la mayoría casi absoluta en el Consejo Regional, esa es la experiencia en las elecciones uninominales que se realizan en diferentes países latinoamericanos.

- La ley luego retira el porcentaje mínimo de firmas de adherentes que requieren los movimientos y organizaciones políticas regionales para su inscripción, señala para ello en términos generales que se adecua a lo establecido en la Ley de Partidos Políticos N°28094. La ley hace esta propuesta porque estaba en curso una modificación de la ley de partidos políticos que señalaba que se requería un mínimo de 3% de adherentes, sin embargo, este artículo carece de sentido inmediato, porque la modificación a la ley de partidos se produjo, pero esta disposición entrará en vigencia recién luego de las elecciones del año 2011.

- La Ley N° 29470 incorpora una nueva cuota a la de género y de comunidades nativas, la cuota juvenil con la cual la lista de consejeros (que no es lista), debe de tener un mínimo de 20% de candidatos menores de 29 años. Esta nueva cuota resulta fuera de lugar cuando en la práctica se ha modificado la forma de elección por listas a la de una elección uninominal. Además un estudio realizado por la ONPE2 señala que sin estar incorporada la cuota juvenil en la ley de elecciones regionales, la presencia de los jóvenes se ha incrementado en la misma proporción que se incrementó en las elecciones municipales (donde si existe cuota de jóvenes), es decir "...la participación juvenil se incremento sin necesidad de cuota. Ello implica que la misma no es necesaria para generar dicho incremento3"

- Por otra parte el proyecto de ley retira la posibilidad de que los candidatos a presidente, vicepresidente y consejero regional puedan hacer uso del llamado "domicilio múltiple", es decir que se considere como su domicilio el lugar donde viven o habitualmente trabajan, que es el mismo criterio que se aplica a todos los candidatos en las elecciones municipales y congresales,





discriminando de esta manera a los candidatos a las elecciones regionales, a los cuales se les exige una residencia efectiva en la fecha de postulación acreditada ante la RENIEC.

- Por último la ley dispone que los actuales presidentes y vicepresidentes regionales, así como los alcaldes, regidores, gerentes y directores regionales, deben pedir licencia sin goce de haber, ciento veinte días antes de las elecciones regionales. Con lo cual se reduce en la práctica su mandato y limita su derecho a la reelección. Pero lo que es peor nuevamente la ley es discriminatoria en el caso del Presidente y Vicepresidente Regional, los cuales tienen que pedir licencia y no así los consejeros regionales que postulan a la reelección o podrían incluso hipotéticamente postular a presidente o vicepresidente regional, así como los alcaldes que pretenden una reelección. La ley no se coloca en este caso y genera un vacío en este mismo proceso. Nuevamente es discriminatoria porque esta regla y este plazo tan largo de licencia solo se aplica a algunas autoridades y no a otras, como es el caso de los Congresistas que postulan a la reelección. Esta disposición contraviene lo dispuesto en el artículo 23° de la Ley 27867°, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que señala que el Consejo Regional puede conceder una licencia "que no puede superar los 45 días naturales". Como hemos visto cada una de las modificaciones realizadas tienen un carácter discutible y controvertido, pero lo que es peor pueden generar un conjunto de figuras totalmente contrarias con las que fueron propuestas, sino veamos los siguientes ejemplos:

- Mientras que en la primera vuelta el Consejo Regional se elige probablemente con una mayoría simple menor al 30% y sin valla electoral, al Presidente y Vicepresidente Regional se le somete a una segunda vuelta en donde los agrupamientos serán endebles y en donde probablemente se fomente el "voto negativo", el anti del que quedo en primer lugar en la primera vuelta, con lo cual quien gana en la primera vuelta puede perder en la segunda, existiendo dos correlaciones diferentes, una en el consejo regional y otra en el ejecutivo regional encabezado por el presidente y el vicepresidente.

- El adelanto de las elecciones en dos meses y la convocatoria 240 días antes de la elección provoca que el último año de mandato de los gobiernos regionales sea totalmente electoral, generando las distorsiones y problemas que genera un proceso electoral para la gobernabilidad regional. Es decir tendremos elecciones más largas y polarizadas porque la segunda vuelta tiende a polarizar a la ciudadanía.

3 Ver Informe de Ley 29479, elaborado por Cristián Guzmán Napuri.

- La inclusión de una nueva cuota (la juvenil) hará más compleja la confección de listas generando además una aplicación formal en la lista electoral al consejo regional, porque como lo hemos dicho la elección pasa a ser uninominal en cada provincia, ahí las cuotas desaparecen. Si las elecciones son uninominales las cuotas debieron aplicarse en la elección de los candidatos de los partidos, alianzas y movimientos u organizaciones políticas regionales.

- La exigencia de una licencia de 120 días a los presidentes y vicepresidentes regionales, así como a otras autoridades locales (alcaldes y regidores) y no a los consejeros regionales resulta una discriminación que va a producir efectos increíbles, como que tengamos consejos regionales con candidatos a presidente y vicepresidente regional que continúan ejerciendo el cargo y que incluso pueden ocupar la Presidencia y Vicepresidencia sin pedir licencia y los Presidentes y vicepresidentes elegidos obligados a estar con licencia. Evidentemente esta es una discriminación absurda que carece de fundamento válido y no resiste ningún argumento. ¿Por qué un regidor de un gobierno local que quiere ser candidato a consejero o presidente o vicepresidente tiene que pedir licencia y un consejero que cumple similares funciones no lo tiene que hacer? ¿Quién asume la presidencia si todos los consejeros son candidatos a presidente o vicepresidente regional? Todos estos casos y otros más se van a presentar en las elecciones regionales, podrían incluso ser una anécdota que muestran lo arbitrario y absurdo de parte de las modificaciones introducidas en la ley de elecciones regionales, sin

embargo los efectos de esos cambios son devastadores en la gobernabilidad regional, en el proceso de elecciones se genera un vacío por la tendencia que va a existir de que los presidentes y vicepresidentes están obligados a pedir licencia, luego de las elecciones porque los consejos regionales van a tener una correlación diferente a la que tenga la presidencia y vicepresidencia regional, y luego porque la figura de revocatoria que es justamente alternativa a la de elecciones en dos vueltas se mantiene, con lo cual se pone a las autoridades regionales frente a un peligro de permanente ingobernabilidad que afecte el conjunto del proceso de descentralización.

La segunda vuelta electoral se ideó para la elección del presidente y del parlamento francés (de las dos instancias), este sistema ha sido trasladado a la mayoría de países latinoamericanos⁴ para las elecciones presidenciales, allí se establece que si ninguno de los candidatos obtienen mayoría absoluta o alcanza el umbral de votos que la ley establece se procede a realizar una nueva elección con los dos candidatos más votados. Este sistema ha sido adoptado, según diversos teóricos⁵,



como un mecanismo que busca maximizar la legitimidad de origen del titular del Poder Ejecutivo y como un elemento.

4 En 18 países de América Latina existe segunda vuelta electoral en las elecciones presidenciales: Argentina, Chile, Venezuela, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, El Salvador, Uruguay, Brasil y Bolivia, pero en ninguno de ellos en la elección de gobiernos subnacionales.

5 Ver Anibal Pérez-Liñan en "La revisión del resultado en la doble vuelta electoral: una evaluación institucional del Ballotage"

"centrifugador ante la tendencia de fragmentación del sistema de partidos"⁶. No obstante los efectos de la segunda vuelta electoral han sido cuestionados porque tienden a operar en sentido contrario a los objetivos con que se adoptó esta decisión, así podríamos señalar como conclusiones que:⁷

- La segunda vuelta promueve el "voto negativo", "en contra de", "el mal menor", esto no da legitimidad, sino un respaldo ocasional, se crea una mayoría artificial que generalmente se diluye después de la elecciones, provocando crisis e ingobernabilidad.
- En la segunda vuelta se genera estabilidad cuando se ratifica al ganador y no se altera el resultado de la primera (con lo cual la segunda vuelta deviene en innecesaria), y aumenta la crisis de gobernabilidad cuando revierte el resultado de la primera vuelta, en este caso generalmente se forma una "mayoría negativa", que no tiene consistencia cuando el ganador llega al gobierno.
- El ganador llega al poder "sin compromisos" o compromisos circunstanciales adquiridos entre la primera y segunda vuelta que no han sido parte de la campaña su plan de gobierno.
- Genera pocos incentivos para el "voto estratégico" y favorece el incremento del número de partidos. ¿Los electores votan igual si saben que no hay segunda vuelta?
- Genera problemas de gobernabilidad por diferencia de correlación con el legislativo.
- El costo económico electoral de una segunda vuelta es alto, incluso la ONPE ha señalado que no está presupuestada su realización.

"El soporte de una autoridad elegida se sustenta en la legitimidad y la legalidad.

La legitimidad se origina en una elección que debe ser producto de una competencia limpia y transparente. Esto quiere decir que la legitimidad de la autoridad que sale elegida no está en función del mayor o menor porcentajes de votación que obtenga. Los bajos porcentajes se deben más al fraccionamiento y debilidad partidaria. Por lo que obtener un determinado porcentaje de votos no dice nada sobre lo que será el desempeño y la gestión de la autoridad elegida"⁸ Los bajos



porcentajes existentes en las elecciones regionales y municipales obedecen a la crisis de los partidos políticos y al fraccionamiento existente en el país, lo cual no se soluciona con una segunda vuelta. Por el contrario la crisis se agudiza en las regiones donde los partidos son débiles y casi inexistentes.

6 Aldemar Puentes "La propuesta de Segunda Vuelta Electoral en México", México: Fondo de Cultura Económica.

7 Ver Anibal Pérez-Eñañar en "La revisión del resultado en la doble vuelta electoral: una evaluación institucional del Ballotage"

8 Fernando Tuesta Soldevilla "El mito de la Segunda Vuelta", Perú: El Comercio, 03 de agosto del 2009.

Consideramos con un espíritu propositivo en atención a los cuestionamientos técnico legales que la Ley 29470 al haber introducido modificaciones sustantivas durante un proceso electoral regional que nace sobre la génesis del texto originario de la Ley 27683 atenta contra el principio de seguridad jurídica, contra el principio de constitucionalidad legal de las normas que aprueba el Congreso de la república como sede natural de la legalidad constitucional; por consiguiente la derogatoria de la Ley 29470 surge como una necesidad impostergable en perspectivas de restituir el autentico Estado Democrático de Derecho en materia electoral.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El Estado no incurrirá en gasto alguno por la aplicación de lo dispuesto en el presente proyecto de Ley; por el contrario se ahorrara el costo de una segunda vuelta electoral que podría ascender a más de 20 millones de dólares.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La iniciativa no contraviene el marco constitucional y legal pretende únicamente restituir el texto de artículos de la Ley 27683 en consonancia con nuestra tradición jurídica.

9 Ver Tuesta Fernando "El mito de la segunda vuelta", Perú: El Comercio, 03 de agosto del 2009.

