



Modificaciones intrascendentes a la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

Carlos Magno

SALCEDO CUADROS(*)

SUMARIO:

I. Notas preliminares. II. Precisión de la denominación de las ordenanzas regionales y municipales a efectos de las "iniciativas normativas". III. Precisión de la denominación de los cargos de las autoridades regionales y judiciales que pueden ser sometidas a revocatoria. IV. Precisión de que solo puede someterse a una autoridad a revocatoria por una vez durante el mandato respectivo. V. Precisiones y reforma sobre la acreditación de los reemplazantes de las autoridades revocadas. VI. Rectificación de la denominación del órgano colegiado del gobierno regional. VII. Reforma del porcentaje de solicitantes para la demanda de rendición de cuentas. VIII. Conclusiones.

MARCO NORMATIVO:

- Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300 (03/05/1994).
- Ley que modifica la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 29313 (07/01/2009).

I. NOTAS PRELIMINARES

Me han pedido que realice un informe sobre la reforma realizada por la Ley N° 29313, publicada el 7 de enero último, a través de la cual el Congreso de la República modificó diversos artículos de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300 (en lo sucesivo, simplemente "LDPCC").

Tras revisar la Ley N° 29313 puedo concluir que, en su mayoría, las modificaciones contenidas en dicha ley no realizan reformas de fondo al régimen sobre los derechos de participación y control ciudadanos. Se trata, pues, de lo que podemos denominar "reformas cosméticas", es decir, modificaciones meramente formales que en nada o muy poco mejorarán el régimen legal en la materia. Las modificaciones realizadas son las siguientes.

TEMA RELEVANTE

La reciente Ley N° 29313 modificó diversos artículos de la Ley de Participación y Control Ciudadanos referidos al proceso de revocatoria de autoridades ediles, regionales y judiciales, así como a los requisitos necesarios para solicitar la rendición de cuentas de una autoridad y su utilidad para el ejercicio de los derechos de participación. Sobre esto último señala que resulta más efectivo ejercer el derecho de acceso a la información pública. En ese sentido, en líneas generales, el autor considera que se han realizado modificaciones irrelevantes que no representan una mejora sustancial en el régimen legal de los procesos electorales o mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, analiza cada una de las modificaciones realizadas respecto del procedimiento para reemplazar a las autoridades revocadas en el ámbito regional y municipal.

II. PRECISIÓN DE LA DENOMINACIÓN DE LAS ORDENANZAS REGIONALES Y MUNICIPALES A EFECTOS DE LAS "INICIATIVAS NORMATIVAS"

El artículo 2 de la LDPCC establece la lista de los derechos de participación ciudadanos. La Ley N° 29313 modifica el literal d) del artículo 2 de la LDPCC, sustituyendo la frase: "Iniciativa en la formación de **dispositivos** municipales y regionales" por "iniciativa en la formación de **ordenanzas** regionales y **ordenanzas** municipales".

Ciertamente, el término "ordenanza" es la denominación precisa para aludir a las normas generales, con rango de ley, que pueden ser aprobados por los consejos regionales o los concejos municipales. En ese sentido, el artículo 38 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, establece

que: "Las ordenanzas regionales **norman asuntos de carácter general**, la organización y la administración del gobierno regional y reglamentan materias de su competencia". Asimismo, el artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, establece que: "Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, **son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal**, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa".

Sin embargo, del término genérico "dispositivo", utilizado por la norma antes de su modificación, se colegía que aludía a las ordenanzas regionales y municipales, que son las únicas

(*) Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

normas de carácter general y que tienen rango de ley, que pueden ser aprobados por los gobiernos regionales y locales, respectivamente.

De otro lado, también se modifica el inciso e) del artículo 2 de la LDPCC, sustituyendo la frase: “Otros mecanismos de participación **establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales**” por “Otros mecanismos de participación **establecidos en la legislación vigente**”.

En este caso, debe tenerse en cuenta que el literal e) del artículo 2 de la LDPCC es meramente enunciativo, tanto en su versión anterior como en la reformada, ya que la LDPCC no establece ningún régimen respecto a otros mecanismos de participación ciudadana distintos a los expresamente tipificados por los literales a) al d) del artículo 2.

En tal sentido, los mecanismos de participación establecidos por la LDPCC para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales, conforme a la versión anterior del numeral e), remitían al artículo 7 de la LDPCC, aún vigente en sus mismos términos, que establece que: “Los derechos de participación y control ciudadano a que se refieren los incisos d) y e) del artículo 2 y d) del artículo 3 de la presente ley; así como el referéndum sobre normas municipales y regionales serán regulados por las leyes orgánicas que reglamenten lo referente a los gobiernos locales y regionales”.

Tras la modificación, al hacerse referencia a otros mecanismos de participación establecidos en la legislación vigente, se sigue haciendo alusión, únicamente, a los mecanismos de participación ciudadana establecidas en las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y locales, ya que no existen otros mecanismos distintos y debido a que el artículo 7 de la LDPCC restringe esos otros mecanismos a la legislación orgánica regional y municipal. Es decir, además de haberse realizado una formulación más genérica, no se ha cambiado nada de fondo.

III. PRECISIÓN DE LA DENOMINACIÓN DE LOS CARGOS DE LAS AUTORIDADES REGIONALES Y JUDICIALES QUE PUEDEN SER SOMETIDAS A REVOCATORIA

El artículo 20 de la LDPCC establece la lista de las autoridades elegidas que podrían ser destituidas de sus cargos mediante la consulta popular de revocatoria de autoridades. La Ley N° 29313 modifica los literales b) y c) de dicho artículo, en los términos que seguidamente detallamos.

Sustituye, en el literal b), la mención genérica a las “autoridades regionales que provengan de elección popular”, por la alusión específica a los presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales. El caso es que todas y las únicas autoridades regionales provenientes de elección popular son, precisamente, los presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales.

De otro lado, sustituye, en el literal c), la mención genérica a los “magistrados que provengan de elección popular”, por la alusión específica a los “jueces de paz que provengan de elección popular”. Al igual que en el caso anterior, los únicos magistrados que pueden provenir de elección popular son, precisamente, los jueces de paz.

Es decir, en ambos casos únicamente se ha modificado una determinada forma de identificar a ciertas autoridades que pueden ser sometidas a revocatoria, por otra forma de identificar a las mismas autoridades.

IV. PRECISIÓN DE QUE SOLO PUEDE SOMETERSE A UNA AUTORIDAD A REVOCATORIA POR UNA VEZ DURANTE EL MANDATO RESPECTIVO

La Ley N° 29313 ha precisado en el primer párrafo del artículo 21 de la LDPCC que “la consulta de revocatoria solo procede una vez en el periodo de mandato”. En el mismo sentido, ha derogado el último párrafo del artículo 23 de la LDPCC, que disponía que en caso que la autoridad sometida a consulta no haya sido revocada, por no alcanzarse la votación requerida, “la autoridad sobre la cual se consulta la revocatoria se mantiene en el cargo sin posibilidad de que se admita nueva petición hasta después de dos (2) años de realizada la consulta”.

Ciertamente, la formulación introducida por la Ley N° 29313 resulta más clara; sin embargo, no ha realizado ninguna reforma de fondo sobre el particular, ya que antes de la modificación también procedía la revocatoria por una sola vez en el periodo de mandato de la autoridad.

Si bien es cierto que el último párrafo del artículo 23 de la LDPCC aparentemente abría la posibilidad de someter nuevamente a revocatoria a una autoridad que no haya sido revocada en una primera consulta, al disponer que no se admitía nueva petición hasta después de dos años de realizada la consulta, en los hechos esta posibilidad no existía, ya que el artículo 21 de la misma ley disponía (y sigue disponiendo) que la consulta no procede durante el primer y el último año de

mandato. Siendo el mandato de las autoridades regionales y municipales de cuatro años, de conformidad con los artículos 191 y 194 de la Constitución, respectivamente, únicamente procede la consulta durante el segundo y tercer año de mandato, con arreglo al citado artículo 21 de la LDPCC. Consecuentemente, no existía posibilidad de someter a una autoridad a consulta de revocatoria por más de una vez durante el mismo mandato.

V. PRECISIONES Y REFORMA SOBRE LA ACREDITACIÓN DE LOS REEMPLAZANTES DE LAS AUTORIDADES REVOCADAS

La versión anterior del artículo 24 de la LDPCC, escuetamente establecía que: “El Jurado Nacional de Elecciones acredita como reemplazante de la autoridad revocada, salvo los jueces de paz, a quien alcanzó el siguiente lugar en el número de votos de la misma lista para que complete su mandato”. Cabe añadir que, en realidad, esta norma estaba muy mal redactada ya que en las elecciones municipales y regionales (las únicas elecciones políticas en que es procedente la revocatoria) no existe voto preferencial, por tanto, los electores votan por una lista completa, sin la posibilidad de elegir entre los integrantes de dicha lista al candidato de su preferencia, por lo que es la organización política la que establece el orden de ubicación que cada candidato tiene dentro de la lista. En tal sentido, se ha entendido que se acredita como reemplazante de la autoridad revocada a quien está ubicado en el siguiente orden de ubicación dentro de la misma lista.

La Ley N° 29313 ha modificado dicho artículo con el objeto de precisar con mayor detalle respecto a la acreditación de los reemplazantes, según cada tipo de autoridad, lo cual ha implicado ciertas reformas en algunos de estos casos. En tal sentido, el nuevo artículo 24 de la LDPCC establece hasta tres formas de reemplazar a la autoridad revocada:

En primer lugar, manteniendo el espíritu de la versión primigenia del artículo 24 de la LDPCC, en el sentido que reemplaza a la autoridad revocada quien está ubicado en el siguiente orden de ubicación dentro de la misma lista, el artículo 24 modificado por la Ley N° 29313, dispone en el inciso a), que el presidente regional es reemplazado por el vicepresidente regional; y en el inciso e), que el alcalde es reemplazado por el primer regidor hábil que sigue en la lista electoral a la que pertenece la autoridad revocada.

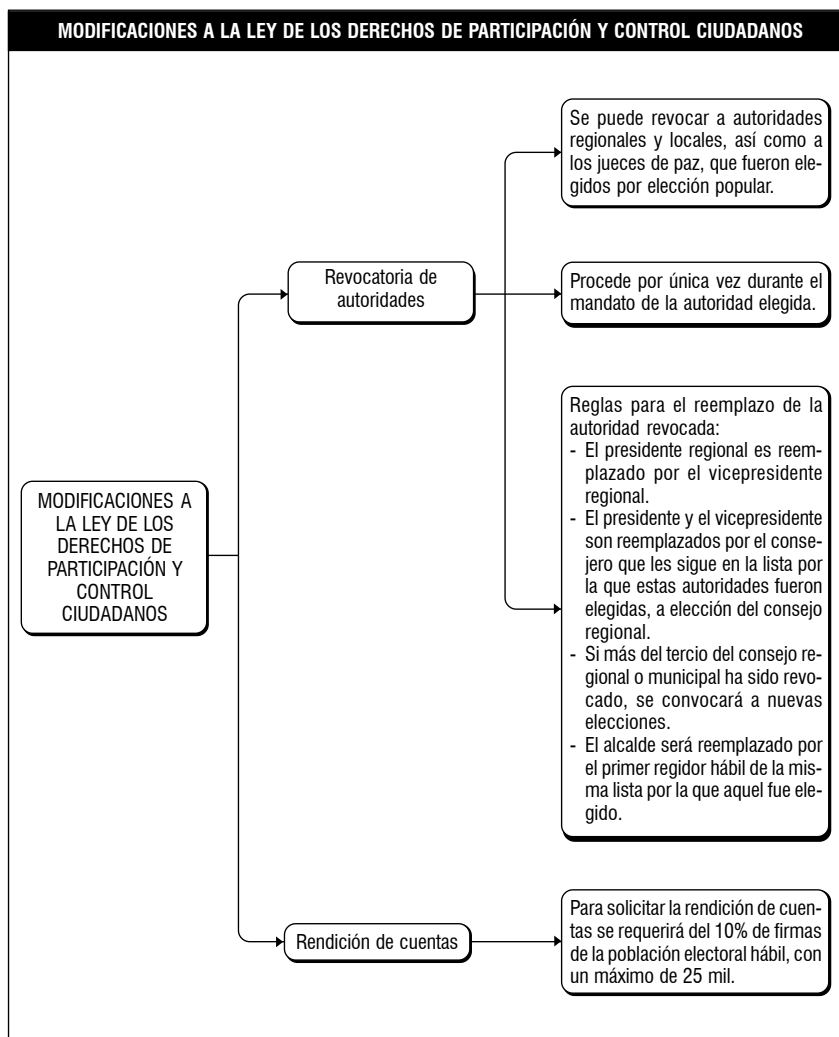
En segundo lugar, establece una nueva modalidad de designar al reemplazante de la autoridad revocada, otorgando al consejo regional la potestad de elegir al reemplazante, entre los consejeros hábiles de la lista a la que pertenece la autoridad revocada, mediante la votación de la mitad más uno del número legal de consejeros. Tal situación puede ocurrir en caso de que se haya revocado al vicepresidente regional, conforme lo dispone el inciso b); o cuando se haya revocado simultáneamente al presidente y al vicepresidente regional, conforme lo prevé el inciso c).

En tercer lugar, sin afectar el espíritu de la versión original del artículo 24 de la LDPCC, el inciso d) dispone que el consejero regional revocado será reemplazado por el accesitario correspondiente (perteneciente a la misma organización política); debiendo acotarse al respecto que el artículo 12 de la Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683, establece que la lista de candidatos al consejo regional está conformada por un candidato de cada provincia en el orden en el que el partido lo decida, incluyendo un accesitario en cada caso. Asimismo, el inciso f) dispone que el regidor revocado es reemplazado por el correspondiente "suplente" de su lista. Cabe señalar sobre este último particular que la Ley de Elecciones Municipales, propiamente, no prevé la existencia de suplentes, por lo cual las autoridades electorales han entendido que los suplentes son aquellos integrantes de la lista que, debido a su orden de ubicación dentro de ella, no lograron conseguir un puesto dentro del concejo municipal.

De lo manifestado tenemos que, hasta este punto de la reseña, la modificación del artículo 24 de la LDPCC es la única que realiza alguna reforma de fondo, al otorgar al consejo regional la posibilidad de elegir al reemplazante en caso se haya revocado al vicepresidente regional o, de forma simultánea, al presidente y vicepresidente regional. Solo un dato final sobre este asunto, hasta la fecha, a pesar de que se vienen realizando de manera periódica consultas de revocatoria desde el año 1988, nunca se ha realizado una consulta popular de revocatoria contra autoridades regionales.

VI. RECTIFICACIÓN DE LA DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO COLEGIADO DEL GOBIERNO REGIONAL

El artículo 25 de la LDPCC, en su versión original, disponía que si se revoca más de un tercio de los miembros del concejo municipal o del consejo de coordinación regional, se convoca a



nuevas elecciones. En este caso, existía un evidente error material en la norma al mencionar al "consejo de coordinación regional", que es un órgano consultivo y de coordinación del gobierno regional con las municipalidades, en lugar de mencionar al "consejo regional", que es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional, integrado por el presidente, el vicepresidente y los consejeros regionales, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

A través de la modificación de este artículo, además de hacerse algunos cambios en la forma de redacción que no implican reforma alguna, se corrige la denominación del órgano del gobierno regional, aludiéndose, como corresponde, al "consejo regional".

VII. REFORMA DEL PORCENTAJE DE SOLICITANTES PARA LA DEMANDA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas es uno de los derechos de control ciudadanos, a través del cual el ciudadano tiene el derecho

de interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios, a través de un pliego interpelatorio, conforme a los artículos 31 y 32 de la LDPCC. Esta demanda procede contra las mismas autoridades que pueden ser sometidas a revocatoria, las autoridades regionales y municipales, así como contra los funcionarios designados del gobierno central y de los gobiernos regionales, contra los que procede la remoción de conformidad con el artículo 27 de la LDPCC.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 34 de la LDPCC: "Para que se acredite la rendición de cuentas se requiere que la soliciten cuando menos el 20% con un máximo de 50,000 firmas de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial". La Ley N° 29313 ha modificado dicha norma con el objeto de disminuir el número de solicitantes requerido para acreditar la demanda de rendición de cuentas, del 20% con un máximo de 50,000, al 10% de la población electoral con un máximo de 25,000 firmas.

En apariencia, esta sería una reforma importante ya que facilitaría los requisitos para hacer uso de este derecho de control ciudadano. Sobre el particular, es menester señalar que en el país nunca se ha hecho uso de este mecanismo de control, a pesar de que la LDPCC se encuentra vigente desde el año 1994, hace casi 15 años. Podría suponerse que bajando la valla del número de firmas requerido para ejercer este derecho, finalmente alguien se animaría a utilizarlo. Sin embargo, estamos convencidos que ni aun así se podrá persuadir a los ciudadanos sobre las virtudes de este derecho de control. Y no se podrá hacer, simplemente, porque no es un mecanismo eficaz. Exige un requisito muy alto (aun con la modificación realizada por la Ley N° 29313) para obtener un tipo de información que perfectamente se puede obtener, de manera mucho más expeditiva por otros medios. Nos referimos concretamente al derecho fundamental de acceso a la información pública que, al amparo del numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política, ha desarrollado la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por el Decreto Supremo N° 043-2003-PCM.

En efecto, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública otorga a los ciudadanos herramientas mucho más rápidas y eficientes para obtener información relevante, incluyendo por supuesto la referida a la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios, de todas las entidades

públicas. Esta ley parte del principio fundamental de que todas las actividades y disposiciones de las entidades públicas están sometidas al principio de publicidad, por lo cual toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por la misma ley (información clasificada como secreta en el ámbito militar y de inteligencia, información clasificada como reservada por razones de seguridad nacional, e información confidencial). Asimismo, establece un conjunto de responsabilidades y sanciones en caso de que la entidad pública no cumpla con entregar la información solicitada. En tal sentido, los funcionarios o servidores responsables de omitir entregar la información requerida por los ciudadanos pueden ser sancionados por la comisión de una falta grave y ser denunciados penalmente por la comisión de delito de abuso de autoridad.

Teniendo cualquier ciudadano la posibilidad de acceder a la información pública, a su sola solicitud y sin expresión de causa, conforme a lo regulado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la demanda de rendición de cuentas resulta, en verdad, un mecanismo inútil. Lo que se tendría que hacer con ese mecanismo, que jamás ha sido utilizado, es derogarlo.

VIII. CONCLUSIONES

Salvo el caso de la modificación del artículo 24 de la LDPCC, que es la única que implica, parcialmente, al-

guna reforma que podría tener cierta posibilidad de aplicación efectiva, en caso de que en algún momento se llegue a realizar una consulta de revocatoria contra autoridades regionales; el resto de modificaciones son básicamente formales o cosméticas y en nada cambian el régimen vigente sobre los derechos de participación ciudadana.

Lo mismo pasa con la modificación del artículo 34 de la LDPCC, sobre la demanda de rendición de cuentas, que a pesar de que en apariencia introduce una reforma de fondo, pretendiendo facilitar la efectividad del derecho de control ciudadano, en verdad es una reforma que no tendrá impacto alguno, porque el mecanismo en sí, tal como está diseñado, resulta perfectamente inútil frente al desarrollo del derecho a la información pública realizado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por tanto, consideramos que las modificaciones realizadas por la Ley N° 29313, en conjunto, son intrascendentes, y lo único que demuestra es que el actual Congreso de la República se encuentra incapacitado para realizar reformas realmente de fondo en el ejercicio de los derechos políticos. Ciertamente, existen y han existido proyectos de reforma de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos que de aprobarse sí hubieran sido trascendentes, pero no ha existido la voluntad política para eso. Pero ese es ya otro tema.