



Proyecto de Ley N° 3153/2018-CR

Los congresistas **GINO COSTA SANTOLALLA** y **JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 26487, LEY ORGÁNICA DE LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES, RESPECTO A LA VACANCIA O SUSPENSIÓN DEL JEFE INSTITUCIONAL DURANTE PROCESOS ELECTORALES, DEL REFERÉNDUM U OTRAS CONSULTAS POPULARES

Artículo 1.- Modificación del artículo 15 de la Ley 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

Modifícase el artículo 15 de la Ley 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, conforme al texto siguiente:

«**Artículo 15.-** Corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura declarar la vacancia del cargo de jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en un término no mayor de cinco (5) días en los casos previstos en los incisos a) y b), y en un plazo no mayor de treinta (30) días en los casos previstos en los incisos c) y d). El Consejo Nacional de la Magistratura deberá designar al reemplazante dentro de los cuarenticinco (45) días hábiles de declarada la vacancia.

Cuando las causales previstas en el artículo precedente se produzcan durante procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares, asumirá provisionalmente el cargo, en el término no mayor de tres (3) días, **el funcionario más antiguo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales que ostenta el cargo de gerente o subgerente de unos de sus órganos permanentes.** Este supuesto opera igualmente cuando el jefe es suspendido en el cargo por el Consejo Nacional de la Magistratura en el marco de un proceso disciplinario.

En tanto el Consejo Nacional de la Magistratura nombra al nuevo jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el funcionario que

asuma provisionalmente el cargo convocará e instalará, en el término no mayor de cinco (5) días, un Consejo Consultivo Transitorio encargado de asesorarlo para el mejor desarrollo de los procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares.

El Consejo Consultivo Transitorio será presidido por el funcionario que asuma provisionalmente el cargo y estará integrado por los tres últimos jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, con excepción de quien fuera vacado o se encuentre suspendido».



[Handwritten signature]

COSTA

[Handwritten signature]
VELÁSQUEZ

Manuel Espinoza G.

[Handwritten signature]

VELÁSQUEZ
(VOLERO)

[Handwritten signature]
MULDER

[Handwritten signature]
J. DEL CASTILLO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por objeto precisar que el funcionario más antiguo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) que ostenta el cargo de gerente o subgerente de uno de sus órganos permanentes asumirá provisionalmente la titularidad de la institución cuando el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) declara la vacancia o la suspensión disciplinaria del jefe durante los procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares, a efectos de garantizar el adecuado y transparente desarrollo de estos.

1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El sistema electoral tiene como finalidad garantizar que los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares sean el fiel reflejo de la auténtica, libre y espontánea voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas a través de la votación directa.¹

Tres son los organismos autónomos que conforman el sistema electoral peruano, a saber, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).² El primero se encarga de administrar justicia en materia electoral; de fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio; de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como la elaboración de sus correspondientes padrones; y, de mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.³ El segundo es la máxima autoridad en el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares.⁴ Finalmente, el RENIEC organiza y mantiene el registro único de

¹ Artículo 176 de la Constitución Política.

² Artículo 177 de la Constitución Política.

³ Artículo 1 de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), publicada el 21 de junio de 1995.

⁴ Artículo 1 de la Ley 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), publicada el 21 de junio de 1995.

identificación de las personas naturales e inscribe los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil.⁵

En el caso específico de la ONPE, su jefe es nombrado por un período renovable de cuatro años⁶ y mediante concurso público por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), que también puede removerlo por falta grave, es decir, por actos o conductas que comprometan la dignidad del cargo o lo desmerezca con el concepto público.⁷

El 27 de febrero del 2017 el CNM nombró a Adolfo Carlo Magno Castillo Meza como jefe de la ONPE, quien juramentó en el cargo un día después.⁸ Dieciséis meses después, el 5 de julio del 2018, decidió por unanimidad abrirle un proceso disciplinario por presunto favorecimiento de la inscripción del partido político Podemos por el Progreso del Perú, cuyo presidente fundador es el excongresista José Luna Gálvez.⁹ En el interín, Castillo Meza se habría rodeado de funcionarios de confianza para «favorecer intereses particulares». ^{10_11}

⁵ Artículo 2 de la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), publicada el 12 de julio de 1995.

⁶ El tercer párrafo del artículo 8 de la Ley 26487, Ley Orgánica de la ONPE, modificado por el artículo 1 de la Ley 28733, publicada el 13 de mayo del 2006, dispone que la renovación en el cargo del jefe institucional se efectuará previa ratificación por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM); el titular que no sea ratificado no podrá postular nuevamente para acceder a dicho cargo.

⁷ Artículo 8 de la Ley 26487, Ley Orgánica de la ONPE.

⁸ Resolución del CNM 019-2017-PCNM.

⁹ Comunicado del CNM del 5 de julio del 2018.

¹⁰ Declaraciones de la ex asesora legal de la ONPE Susana Guerrero, quien fue destituida luego de denunciar manejos irregulares para beneficiar al partido político Podemos Perú de José Luna Gálvez. Nota periodística «Susana Guerrero: La suspensión del jefe de la ONPE no es suficiente para combatir la corrupción», publicada en el portal web de Radio Programas del Perú el 22 de julio del 2018.

¹¹ El destacado periodista de investigación Ricardo Uceda, en su columna «El Informante: Los destructores» publicada en el diario La República el 5 de junio del 2018, da cuenta que «existen indicios que el objetivo fue infiltrar a un grupo dentro de la ONPE, que una vez adentro empezó a manejarla incluso al margen de la máxima autoridad», un equipo ad hoc que Fernando Obregón, asesor principal del jefe de la ONPE Adolfo Castillo Meza, había entronizado. Agrega que «tres gerentes de la ONPE fueron despedidos por haber cumplido la ley en contra de los designios de un interno grupo paralelo. Otros funcionarios fueron víctimas de diversas formas de presión e intimidación»

Los hechos que se le imputan a Adolfo Castillo Meza son los siguientes: que se recibieron planillones con espacios en blanco de Podemos por el Progreso del Perú (Podemos Perú), que el personero de este partido político ingresó a la sede institucional de la ONPE fuera del horario de atención al público y que funcionarios de este organismo electoral buscaban acelerar el trámite de inscripción del mencionado partido.¹²

El mismo día que se abrió el procedimiento disciplinario, el 5 de julio del 2018, se hizo efectiva la encargatura suscrita por el cuestionado jefe de la ONPE Adolfo Castillo Meza para que el secretario general Heber Guido Roa Ojeda sea el encargado de la Gerencia General, el segundo cargo de mayor importancia en la institución.¹³

El flamante gerente general encargado Heber Roa Ojeda no solo carecía de experiencia en gestión electoral, pues recién ingresó a la ONPE el 11 de junio del 2018 como secretario general, sino que viene siendo investigado por la Octava Fiscalía Provincial en lo Penal de Lima y la Quinta Fiscalía Provincial Mixta de San Juan de Lurigancho por la presunta comisión de delitos contra el orden financiero y monetario.¹⁴

Posteriormente, en el marco del procedimiento disciplinario seguido contra Adolfo Castillo Meza, el 18 de julio del 2018 el CNM le impuso la medida cautelar de suspensión preventiva del cargo del jefe. Cabe precisar que esta medida se adoptó porque existían suficientes medios probatorios sobre la alta probabilidad de la comisión de una falta disciplinaria muy grave o pasible de ser sancionada con remoción, así como por la necesidad de salvaguardar el interés público, garantizar el normal desarrollo del procedimiento disciplinario y la eficacia de su resolución final, y evitar la continuación o

¹² Comunicado del CNM del 5 de julio del 2018. Cabe precisar que el 29 de julio del 2018 fue detenido José Cavassa Roncalla, gerente de la ONPE el año 2000 y recientemente relacionado al partido político Podemos Perú y la Universidad Privada Telesup de José Luna Gálvez, contexto en el que habría sido «asesor en la sombra» del jefe de la ONPE Adolfo Castillo. Véase la nota periodística «José Cavassa: sus nexos con el montesinismo y sus funciones en Los Cuellos Blancos del Puerto», publicada en el portal web de América Televisión el 29 de julio del 2018.

¹³ Resolución Jefatural 000121-2018-JN/ONPE, publicada el 5 de julio del 2018.

¹⁴ Nota periodística de Amet Aguirre, «ONPE: Los cuestionamientos del nuevo jefe Guido Roa», publicada en el portal web de Perú21 el 21 de julio del 2018.

repetición de los hechos objeto de investigación u otros de similar significación.¹⁵

Tres días después, el 21 de julio del 2018, los siete consejeros del CNM que nombraron a Adolfo Castillo Meza como jefe de la ONPE¹⁶ fueron removidos por el Congreso de la República por causa grave, en aplicación del artículo 157 de la Constitución Política.¹⁷ A raíz de la difusión periodística de los audios que involucran en faltas éticas y probables hechos de corrupción a miembros del CNM y altos funcionarios del sistema de justicia, se les imputó haber menoscabo la dignidad del cargo y generado el desprestigio de su institución, infringido el principio democrático, vulnerado el Estado de Derecho y quebrantado las reglas constitucionales de convivencia política, todo lo cual ocasionó una crisis de legitimidad del CNM.

El 24 de julio del 2018 el también cuestionado Heber Roa Ojeda, ahora actuando como jefe interino por la suspensión preventiva de Adolfo Castillo Meza, designó a Manuel Francisco Cox Ganoza como el nuevo gerente general de la ONPE, constituyéndose este en el funcionario de mayor jerarquía en funciones y, por tanto, en el nuevo jefe interino, sin tener ninguna experiencia laboral previa en organismos del sistema electoral ni formación profesional en esta materia.

Más recientemente, el 28 de julio del 2018 se publicó la Ley 30833,¹⁸ que declara en emergencia y suspende por nueve meses las funciones del CNM, entre estas el nombramiento y remoción del jefe de la ONPE, y extiende la suspensión del jefe de la ONPE Adolfo Castillo Meza hasta que se restituya el funcionamiento del referido CNM.

La crisis de legitimidad por la que atraviesan tanto la ONPE como el CNM, ocasionada por las graves inconductas que habrían cometido sus más altas autoridades y sus principales funcionarios de confianza, exige que asuma

¹⁵ La suspensión preventiva está regulada entre los artículos 14 y 21 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios del CNM, aprobado mediante la Resolución 248-2016-CNM del 22 de junio del 2016.

¹⁶ Orlando Velásquez Benites, Sergio Iván Noguera Ramos, Julio Gutiérrez Pebe, Baltazar Morales Parraguez, Hebert Marcelo Cubas, Guido Aguila Grados y Maritza Aragón Hermoza.

¹⁷ Resolución Legislativa 016-2017-2018-CR.

¹⁸ Ley 30833, Ley que declara en situación de emergencia el CNM y suspende su ley orgánica.

provisionalmente la jefatura de la ONPE un funcionario de la institución que cuente con la mayor experiencia y conocimientos profesionales y técnicos para garantizar el adecuado y transparente desarrollo de los procesos electorales y de referéndum o de otras consultas populares. Especialmente relevante y urgente es garantizar la limpieza de las elecciones regionales y municipales que se llevarán a cabo el domingo 7 de octubre del 2018 en todo el país.

Se propone, por tanto, que asuma provisionalmente el cargo de jefe el funcionario más antiguo de la ONPE entre los gerentes o subgerentes de sus órganos permanentes. Estos órganos son los de la alta dirección, de control institucional, de defensa judicial, de asesoramiento, de apoyo, de línea y los desconcentrados.¹⁹

- i. Órganos de la Alta Dirección
 - 1.1 Jefatura Nacional
 - 1.2 Gerencia General
 - 1.3 Secretaría General
 - 1.3.1 Sub Gerencia de Atención al Ciudadanos y Trámite Documentario
 - 1.3.2 Sub Gerencia de Patrimonio Documental
 - 1.4 Oficina de Seguridad y Defensa Nacional.
- ii. Órgano de Control institucional
 - 2.1 Órgano de Control Institucional
 - 2.1.1 Sub Gerencia de Control Institucional.
- iii. Órgano de Defensa Judicial
 - 3.1 Procuraduría Pública
 - 3.1.1 Procuraduría Pública Adjunta
- iv. Órganos de Asesoramiento
 - 4.1 Gerencia de Asesoría Jurídica
 - 4.1.1 Sub Gerencia de Asesoría Administrativa
 - 4.1.2 Sub Gerencia de Asesoría Electoral
 - 4.2 Gerencia de Planeamiento y Presupuesto
 - 4.2.1 Sub Gerencia de Planeamiento
 - 4.2.2 Sub Gerencia de Presupuesto
 - 4.2.3 Sub Gerencia de Prospectiva y Estadística
 - 4.3 Gerencia de Gestión de la Calidad

¹⁹ Artículo 8 del Reglamento de Organización y Funciones de la ONPE, aprobado mediante Resolución Jefatural 063-2014-J-ONPE, publicada el 11 de marzo del 2014.

- 4.3.1 Sub Gerencia de Certificaciones y Calidad
- 4.3.2 Sub Gerencia de Gestión de Procesos
- v. Órganos de Apoyo
 - 5.1 Gerencia Corporativa de Potencial Humano
 - 5.1.1 Sub Gerencia de Recursos Humanos
 - 5.1.2 Sub Gerencia de Bienestar y Desarrollo Humano
 - 5.2 Gerencia de Administración
 - 5.2.1 Sub Gerencia de Logística
 - 5.2.2 Sub Gerencia de Mantenimiento y Control Patrimonial
 - 5.2.3 Sub Gerencia de Finanzas
 - 5.3 Gerencia de Comunicaciones y Relaciones Corporativas
 - 5.3.1 Sub Gerencia de Comunicaciones y Prensa
 - 5.3.2 Sub Gerencia de Relaciones Corporativas
- vi. Órganos de Línea
 - 6.1 Gerencia de Gestión Electoral
 - 6.1.1 Sub Gerencia de Operaciones Electorales
 - 6.2 Gerencia de Información y Educación Electoral
 - 6.2.1 Sub Gerencia de Información e Investigación Electoral
 - 6.2.2 Sub Gerencia de Asistencia Técnica
 - 6.2.3 Sub Gerencia de Formación y Capacitación Electoral
 - 6.3 Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios
 - 6.3.1 Sub Gerencia de Verificación y Control
 - 6.3.2 Sub Gerencia Técnica Normativa
 - 6.4 Gerencia de Informática y Tecnología Electoral
 - 6.4.1 Sub Gerencia de Innovación, Investigación y Desarrollo
 - 6.4.2 Sub Gerencia de Proyectos Electorales
 - 6.4.3 Sub Gerencia de Infraestructura y Seguridad Tecnológica
 - 6.4.4 Sub Gerencia de Operaciones Informáticas
 - 6.5 Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional
 - 6.5.1 Sub Gerencia de Organización Electoral Desconcentrada
 - 6.5.2 Sub Gerencia de Operaciones Electorales Desconcentradas
- vii. Órganos Desconcentrados
 - 7.1 Oficinas Regionales de Coordinación

2. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley tiene incidencia directa en la Ley 26487, Ley Orgánica de la ONPE, cuyo artículo 15 actualmente dispone que cuando el CNM declara la vacancia del jefe institucional durante los procesos electorales, del referéndum o de otras consultas populares, asume

provisionalmente dicho cargo el funcionario de jerarquía inmediatamente inferior.

Se plantea la modificación del segundo párrafo del mencionado artículo 15, a efectos de considerar que el funcionario que asuma provisionalmente la jefatura de la ONPE, tanto como consecuencia de una vacancia como de la suspensión preventiva en el marco de un procedimiento disciplinario, sea el más antiguo de la institución entre los gerentes o subgerentes de alguno de sus órganos permanentes, y no el de jerarquía inmediata inferior al jefe.

Se incorporan dos nuevos párrafos al artículo 15, con el propósito de crear un Consejo Consultivo Transitorio, encargado de asesorar al funcionario que asuma provisionalmente la jefatura de la ONPE para el mejor desarrollo de los procesos electorales, del referéndum o de otras consultas populares. Este Consejo Consultivo será presidido por el mencionado jefe provisional e integrado, además, por los tres últimos jefes de la institución, con excepción de quien haya sido vacado o se encuentre suspendido disciplinariamente.

Cuadro 1

LEY 26487, LEY ORGÁNICA DE LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p>«Artículo 15.- Corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura declarar la vacancia del cargo de jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en un término no mayor de cinco (5) días en los casos previstos en los incisos a) y b), y en un plazo no mayor de treinta (30) días en los casos previstos en los incisos c) y d). El Consejo Nacional de la Magistratura deberá designar al reemplazante dentro de los cuarenticinco (45) días hábiles de declarada la vacancia.</p> <p>Cuando las causales previstas en el artículo precedente se produzcan durante procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares, asumirá provisionalmente el cargo, en el término no mayor de tres (3) días, el funcionario de la Oficina Nacional de Procesos Electorales</p>	<p>«Artículo 15.- Corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura declarar la vacancia del cargo de jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en un término no mayor de cinco (5) días en los casos previstos en los incisos a) y b), y en un plazo no mayor de treinta (30) días en los casos previstos en los incisos c) y d). El Consejo Nacional de la Magistratura deberá designar al reemplazante dentro de los cuarenticinco (45) días hábiles de declarada la vacancia.</p> <p>Cuando las causales previstas en el artículo precedente se produzcan durante procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares, asumirá provisionalmente el cargo, en el término no mayor de tres (3) días, el funcionario más antiguo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales que ostenta el</p>

<p>de jerarquía inmediatamente inferior al Jefe».</p>	<p>cargo de gerente o subgerente de uno de sus órganos permanentes. Este supuesto opera igualmente cuando el jefe es suspendido en el cargo por el Consejo Nacional de la Magistratura en el marco de un proceso disciplinario.</p> <p>En tanto el Consejo Nacional de la Magistratura nombra al nuevo jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el funcionario que asuma provisionalmente el cargo convocará e instalará, en el término no mayor de cinco (5) días, un Consejo Consultivo Transitorio encargado de asesorarlo para el mejor desarrollo de los procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares.</p> <p>El Consejo Consultivo Transitorio será presidido por el funcionario que asumió provisionalmente el cargo y estará integrado por los tres últimos jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, con excepción de quien fuera vacado o se encuentre suspendido».</p>
---	--

Elaboración: Despacho Congresal Gino Costa

La aprobación y posterior promulgación de la presente ley implicará que la ONPE adecúe su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) a las nuevas disposiciones del artículo 15 de su ley orgánica, Ley 26487.

3. ANÁLISIS COSTO–BENEFICIO

El proyecto de ley no contiene propuesta de creación ni aumento del gasto público.²⁰ Su aprobación, por el contrario, permitirá que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) continúe cumpliendo técnicamente funciones constitucionales básicas, esto es, garantizar que los procesos

²⁰ Artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República.

electorales y de referéndum o de otras consultas populares traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los votos ciudadanos en las urnas, especialmente cuando el jefe de la institución haya sido vacado o suspendido preventivamente en el marco de un procedimiento disciplinario.

4. LA RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El Acuerdo Nacional fue suscrito el 22 de julio del 2002 por el gobierno y las más importantes instituciones políticas y sociales del país, con el propósito de definir los lineamientos generales para lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible, y afirmar la gobernabilidad democrática. Sus 35 políticas de Estado están agrupadas en cuatro objetivos, a saber, la Democracia y Estado de Derecho, la Equidad y Justicia Social, la Competitividad del País, y el Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

El presente proyecto de ley guarda relación con la primera política de Estado «Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho», que busca «asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder».

También se relaciona con la segunda política de Estado «Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos», que exige, entre otros, que el Estado promueva normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos, y garantice la celebración de elecciones libres y transparentes.

Cabe precisar que las dos mencionadas políticas de Estado del Acuerdo Nacional fueron consideradas entre los veintiocho temas prioritarios de la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el último período anual de sesiones 2017-2018.²¹

²¹ Resolución Legislativa 004-2017-2018-CR, publicada el 5 de octubre del 2017.