



Defensoría del Pueblo

OFICIO N° 319 -2009-DP/OD-LIMA

007538

09 SEP 18 Lima 11 280 SET. 2009

Señor Embajador
GONZALO GUTIÉRREZ REINEL
Viceministro Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores
Jirón Lampa N° 545
CERCADO DE LIMA.-

MECA DE PARTES

Ref.: -Expediente N° 3532-2009/DP

De mi consideración:

Me dirijo a usted a fin de hacer de su conocimiento el pedido de intervención formulado por el ciudadano **Miguel Chávez Chilet** -integrante de los Consejos de Consulta de las Comunidades Peruanas en el Exterior (CCCPE)-, con relación a la Resolución Ministerial 1414-2008/RE del 09 de diciembre de 2008, mediante la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores aprobó los "Lineamientos para la Organización de la Relación entre el Jefe de la Oficina Consular y los Consejos de Consulta".

Como es de su conocimiento, conforme al artículo 162° de la Constitución Política y la Ley 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, nuestra institución es un organismo constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales de la persona y la comunidad; efectuando -para ello- la labor de supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como de la prestación de los servicios públicos.

En consecuencia, compete a la Defensoría del Pueblo iniciar el trámite de investigaciones a petición de parte, con ocasión de las quejas formuladas por cualquier persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva y sin restricción alguna de criterios como la nacionalidad o residencia del solicitante, siempre y cuando se trate de esclarecer actos, omisiones y resoluciones de la Administración Pública que -implicando la posibilidad de ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo, excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones- afecten la vigencia plena e irrestricta de derechos¹.

En ese sentido, corresponde señalarle que el ciudadano Miguel Chávez Chilet (integrante de los CCCPE) ha cuestionado ante nuestra institución el contenido de la Resolución Ministerial N° 1414-2008/RE, "Lineamientos para la Organización de la Relación entre el Jefe de la Oficina Consular y los Consejos de Consulta", basándose -entre otros aspectos- en el siguiente listado de derechos de participación y representación de intereses ciudadanos, supuestamente restringidos en perjuicio de los peruanos residentes en el exterior:

- a. El requisito de un 5% de asistencia -como quórum mínimo para iniciar el proceso de elección- atentaría contra el derecho de elegir y ser elegido²;
- b. El requisito de presentación de certificados negativos de antecedentes penales y policiales excluiría a los peruanos en situación migratoria irregular de poder ser candidatos al CCCPE³;
- c. La potestad otorgada a las Oficinas Consulares para aprobar el Plan de Trabajo de los CCCPE, así como para imponer sanciones constituiría una irregularidad⁴; y

¹ Artículo 9° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

² Artículo 12° Resolución Ministerial N° 1414-2008/RE.

³ Artículo 17° Resolución Ministerial N° 1414-2008/RE.

⁴ Artículos 22° y 30° Resolución Ministerial N° 1414-2008/RE.



Defensoría del Pueblo

- d. La indicación de que los CCCPE no tienen un carácter fiscalizador de las Oficinas Consulares obstaculizaría las labores de vigilancia social⁵.

Por tanto, preocupada respecto de que la actuación del Estado pueda vulnerar derechos fundamentales de los ciudadanos, la Defensoría del Pueblo inició una investigación a cargo de la Oficina Defensorial de Lima. De este modo, mediante Oficio N° 104-2009-DP/OD-LIMA-DH, se solicitó información al Subsecretario de Comunidades Peruanas en el Exterior, en torno de los aspectos técnicos tomados en consideración para determinar el porcentaje de 5% de personas, debidamente inscritas en el RENIEC, como un requisito para la conformación del Comité Electoral; así como en torno de las facilidades que se brindarán a los peruanos que deseen postular a los CCCPE, a efectos de la obtención de los certificados de antecedentes penales y policiales exigidos por la norma.

En consideración a nuestro requerimiento, el Director General de Derechos de los Peruanos en el Exterior nos remitió un informe señalando que el requisito de asistencia mínima del 5% de connacionales inscritos en RENIEC no busca desaparecer los espacios de interacción ciudadana, sino brindarles sustento y legitimidad, garantizándose que los CCCPE cuenten con una base mínima y elemental de representatividad respecto del conjunto de la comunidad. Además, se nos precisó que los connacionales residentes en el exterior debidamente inscritos en RENIEC, con domicilio en la circunscripción de las Oficinas Consulares, representan no más del 30% del total de la comunidad; por lo cual, en los hechos, el 5% de dichos inscritos en RENIEC constituye sólo el 1.5% del total general de los peruanos residentes en la circunscripción.

Del mismo modo, en torno de los certificados de antecedentes, el Director General de Derechos de los peruanos en el Exterior sostuvo que -a través de la Circular SCP20090010 de fecha 26 de febrero de 2009- se ha dispuesto que, en caso quienes deseen postular a los CCCPE no cuenten a tiempo con dichos documentos, podrían presentar una Declaración Jurada señalando no contar con antecedentes penales ni policiales, tanto en el Perú como en el Estado receptor; en aplicación de la Ley de Simplificación Administrativa, Ley N° 25035.

Al respecto, se estima pertinente indicarle que, si bien se reconoce la potestad del Ministerio de Relaciones Exteriores para regular asuntos relativos a los CCCPE, se observa que en el caso que nos ocupa los "Lineamientos para la Organización de la Relación entre el Jefe de la Oficina Consular y los Consejos de Consulta" contienen aspectos por ser mejorados con la finalidad de asegurar de modo eficiente este objetivo, garantizándose -así- el derecho a la libre participación. Por tanto, sobre la base de la opinión especializada emitida por la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad⁶ -órgano de línea de la Defensoría del Pueblo- resulta oportuno compartir con usted algunas consideraciones con el único propósito de colaborar con la real y efectiva vigencia de los derechos fundamentales.

1. Sobre el requisito del porcentaje para establecer un Comité Electoral.-

La Resolución Ministerial N° 1414-2008/RE señala que se requiere un quórum mínimo de asistentes del 5% de los connacionales inscritos en el RENIEC para

⁵ Artículo 3° Resolución Ministerial N° 1414-2008/RE.

⁶ Formalizada mediante el Memorandum N° 176-2009-DP/ADHPD del 26 de junio de 2009.



Defensoría del Pueblo

los fines de elegir al Comité Electoral. Esta medida, empero, carece de idoneidad para la consecución de la finalidad de lograr una mayor representatividad entre los sufragantes, si se tiene en cuenta que el porcentaje es requerido únicamente para la designación del Comité Electoral y no hace referencia al número o porcentaje mínimo de los ciudadanos que deben sufragar en la elección de quienes serán finalmente los representantes de los CCCPE⁷.

Cabe señalar, a tenor de lo indicado por el artículo 14º de la RM N° 1414/RE, que en caso de no alcanzarse el referido quórum de 5%, se realizará una segunda convocatoria -a pedido de un 3% de connacionales- en un plazo de seis (6) meses después. Sobre el particular, cabe indicar que este plazo no resultaría adecuado, pues se pierde la continuidad de los CCCPE, los cuales serán declarados vacantes de no alcanzarse el quórum requerido en la primera convocatoria.

En ese sentido, se entiende que el porcentaje establecido de 5% es adecuado; no obstante ello, el mismo debe exigirse no al momento de designarse al Comité Electoral, sino al momento de la elección, de modo tal que asegure los fines de dicho proceso electoral.

2. El requisito de contar con certificados negativos de antecedentes penales y policiales.-

La exigencia de no contar con antecedentes policiales ni penales en el Perú o en el extranjero para postular a los CCCPE, así como su posterior aceptación por parte de la autoridad consular, aparece como un requisito no justificado y que limitaría el derecho a la participación política de cualquier ciudadano. Además, es un documento que demanda un alto costo para su obtención. Tener antecedentes penales o policiales no constituiría impedimento para postular a cargos públicos ni para el ejercicio de cargos de representación. Por ejemplo, la Constitución Política no contempla este requisito para la postulación al cargo de congresista, magistrado de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, entre otros.

En atención a lo señalado, los antecedentes penales y policiales tanto del Perú como del país receptor -o la declaración jurada que reemplaza esta medida⁸- sólo deberían servir como un requisito de validación; es decir, como una garantía para los electores, quienes tienen derecho a emitir un voto plenamente informado; y no como un requisito habilitante que impida o no a un ciudadano postular a las elecciones. En este sentido, compartimos la preocupación del Ministerio de Relaciones Exteriores respecto de la importancia de que los electores conozcan de la forma más plena posible a sus candidatos y candidatas; por ello, deben contar con dicha información al momento de elegir, debiéndose buscar los mecanismos adecuados para lograr ese fin.

Finalmente, cabe señalar que este requisito -además- no resultaría justificable para postular a un proceso electoral de un cargo en una organización que no goza de personería jurídica de derecho público.

⁷ Artículo 12º Resolución Ministerial N° 1414-2008/RE.

⁸ Mediante la Circular N° SCP20090010 aprobada por el MIRREE se permite la presentación de una declaración jurada en la que se deje constancia de que la persona que postulará como candidato a los CCCPE no cuenta con antecedentes.



3. Sobre la potestad para aprobar el Plan de Trabajo de los CCCPE y establecer sanciones.-

De conformidad con lo previsto en el artículo 264° del Decreto Supremo N° 076-2005, "Reglamento Consular del Perú", los CCCPE "son una expresión de la Sociedad Civil en el exterior, por lo que no conllevan la representación del Estado"; así, en principio, resultan ser unas organizaciones autónomas que deben cumplir finalidades de diálogo, coordinación y cooperación con el Jefe de la Oficina Consular.

De ahí, entonces, que no se condiga con tal estatus de autonomía que a dicho Jefe de la Oficina Consular se le atribuya la aprobación de los Planes de Trabajo o el establecimiento de sanciones a los CCCPE. En consecuencia, en el presente caso, se estaría ante la verificación de una colisión normativa promovida por la Resolución Ministerial N° 1414-2008/RE, vulnerándose la independencia y autonomía de dichas asociaciones.

4. Sobre la alegación de los CCCPE sobre un obstáculo normativo de restricción de sus labores de vigilancia social.-

En atención a su naturaleza jurídica, a los CCCPE no les corresponde una labor fiscalizadora, debido a que tales funciones han sido constitucionalmente encargadas a otras instituciones del Estado. No obstante, debe entenderse que la labor de vigilancia ciudadana -pese a no estar precisada como una de sus competencias generales o específicas- no puede ser restringida a ninguno de nuestros conciudadanos, sin importar su condición migratoria.

Por tanto, se estima que la finalidad perseguida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el sentido de ordenar y promover mejoras en los canales de participación en los CCCPE, resulta legítima en tanto busca una mayor representatividad; empero, algunas de sus regulaciones no resultan idóneas según lo glosado.

En consideración de lo expuesto, preocupada por los hechos materia de investigación y al amparo del artículo 162° de la Constitución Política, así como del artículo 26° de la Ley 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, me permito **RECOMENDAR** a su Despacho lo siguiente:

1. **ADOPTAR** acciones para garantizar la participación y representatividad al momento de elegir a los candidatos al CCCPE, implementándose -para ello- medidas que faciliten alcanzar el quórum fijado, tales como la instalación de mesas electorales en zonas alejadas de las Oficinas Consulares; la difusión adecuada de las elecciones; la fijación de un día apropiado para su realización, posibilidad de segunda convocatoria el mismo día de la votación, entre otras;
2. **REDUCIR** el plazo de seis (06) meses para realizar el llamado a una segunda convocatoria, de modo tal que no se pierda la continuidad de la labor efectuada por los CCCPE;



Defensoría del Pueblo

3. **ESTABLECER** medios idóneos que aseguren la participación libre e informada de todos los connacionales en los procesos de elección de los CCCPE, descartándose -entonces- aquellos requisitos que pudieran significar una lesión al derecho constitucional a la libre participación política; y
4. **GARANTIZAR** la autonomía de los CCCPE, a los efectos de la elaboración y aprobación de sus correspondientes Planes de Trabajo, así como para la determinación de sanciones.

Finalmente de conformidad con lo establecido por el citado artículo 26º de nuestra Ley Orgánica, **SOLICITO** se sirva informar de las acciones emprendidas para atender las recomendaciones formuladas.

En la confianza de encontrar una oportuna atención al presente, me valgo de la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

ELIANA REVOLLAR AÑAÑOS
Jefa de la Oficina Defensorial de Lima
Defensoría del Pueblo

RCuentas/dcm