

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional al interior del
Congreso de la República: mecanismo participativo ineficaz para la
solución de los problemas de representación**

Tesis para optar por el grado de Magíster en Ciencias Políticas con mención
en Política Comparada

Autora

Gladys Jeanette Lozano Tello

Asesor

Jaris Mujica Pujazón

Jurado

Fernando Tuesta Soldevilla

María Rosa Alayza Mujica

Lima, abril de 2013

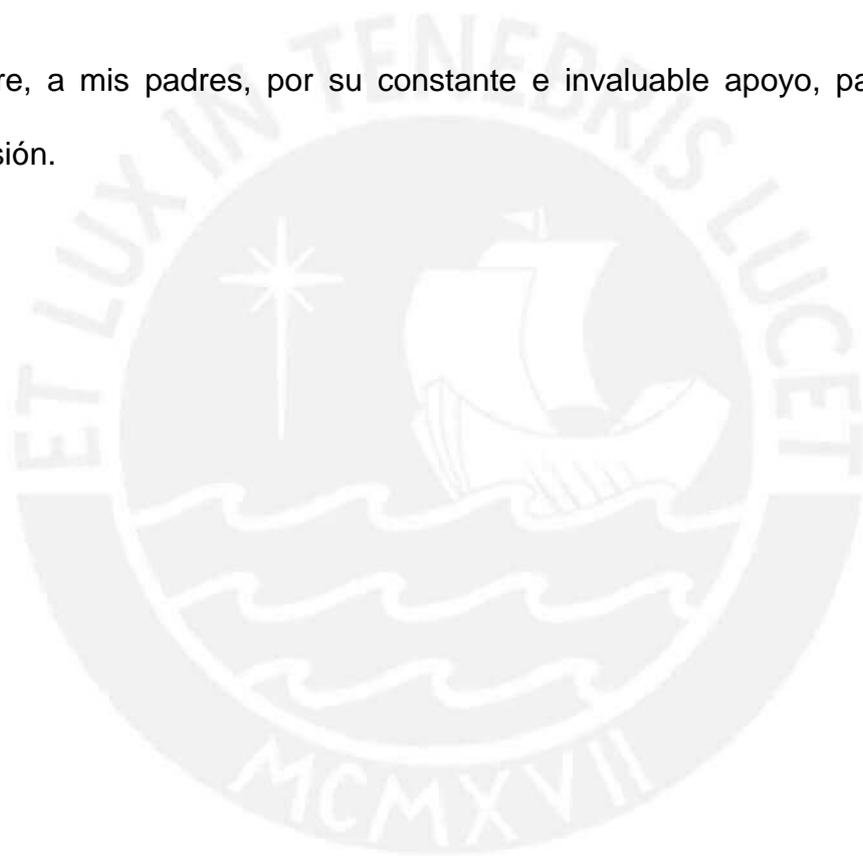
Agradecimientos

A la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, por el ambiente propicio para las investigaciones que posee, por sus profesores preparados y dispuestos a brindar ayuda con sus comentarios. En especial, mi agradecimiento va dirigido a Jaris Mujica, por sus enseñanzas y su apertura para brindarme todas las pautas que me posibilitaron llevar a cabo este estudio. Le agradezco por facilitarme el cambio y, sin duda, también el camino para mis próximas investigaciones. Así mismo, quiero agradecer al Dr. Henry Pease García, por atender a mis ideas, por opinar sobre ellas, por aproximarme a textos a los cuales no habría podido acceder sin su concurso, y sin los cuales el sentido de este trabajo habría sido otro.

Por otro lado, quiero agradecer al Programa de Apoyo a la Investigación para estudiantes de Posgrado, financiado por el Vicerrectorado de Investigación de mi universidad, por haberme otorgado uno de los premios de financiamiento para la realización de esta investigación, y a la Dirección Académica de Responsabilidad Social, por el bono de reconocimiento otorgado por el impacto social de esta investigación. Ambos aportes resultan significativos para quienes buscamos dar inicio a una carrera en la investigación, nos alientan a seguir trabajando.

Finalmente, no puedo dejar de agradecer a mi hermano Alejandro, por las innumerables revisiones a las innumerables formas que tomo este texto; a Juan Carlos, mi compañero, por los libros obsequiados y su apoyo generoso en la realización de buena parte de las entrevistas que dan sustento a esta tesis. Sin el apoyo de ambos, la realización de este trabajo habría sido más difícil.

Y, siempre, a mis padres, por su constante e invaluable apoyo, paciencia y comprensión.



ÍNDICE

Introducción.....	5
Capítulo I. Aproximaciones teóricas a los Mecanismos de Democracia Participativa	
1. Los estudios realizados a los mecanismos de democracia participativa ...	13
2. Perspectivas de análisis del modelo de democracia participativa al interior de la democracia representativa	21
3. La crisis de la democracia representativa y su implicancia en la implementación de los mecanismos participativos.....	26
4. Sociedad civil, participación ciudadana y ciudadanía para la promoción de los mecanismos participativos.....	33
Capítulo II. El procedimiento formal de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional según la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos	
1. La etapa de formación en el procedimiento de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional	41
2. La Etapa Institucional Pre-legislativa en el procedimiento formal de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional.....	48
3. La Etapa Institucional Legislativa en el procedimiento formal de las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional	53
Capítulo III: Las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional al interior del Congreso de la República	

1. Las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional del periodo legislativo 2001-2011	60
2. Las deficiencias en el procedimiento legislativo de las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional	70
3. Desafíos institucionales al interior del Congreso de la República.....	82

Capítulo IV: Los desafíos institucionales para la eficacia de las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional

1. Los actores del procedimiento de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional.....	90
2. La sociedad civil en la promoción de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional.....	105
3. Los mecanismos de democracia participativa como medios de solución a los problemas de la democracia representativa	122

Conclusiones.....	131
-------------------	-----

Anexo 1: Registro de Venta de Kit Electoral para Iniciativas Ciudadanas, actualizada al 04/06/2012	140
--	-----

Anexo 2: Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N° 6100	143
---	-----

Anexo 3: Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N° 3342	150
---	-----

Anexo 4: Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N° 3771	168
---	-----

Bibliografía	169
--------------------	-----

Introducción

En la década de los noventa, se dio inicio en América Latina a la incorporación de diversos mecanismos de democracia participativa al interior del modelo de democracia representativa, con la finalidad de subsanar los problemas de gobernabilidad suscitados, entre otros factores, debido a los altos niveles de exclusión social evidenciados a través de diversas manifestaciones sociales protagonizadas por amplios sectores marginados desde el Estado.

En este contexto, los mecanismos de democracia participativa fueron entendidos como medios que permitirían el acercamiento de estos sectores hacia el Estado, al generar un empoderamiento ciudadano y a la vez una clase política responsable ante sus electores, escenario en el cual los ciudadanos dejarían de tener una participación política limitada a la emisión del voto para pasar a tener una participación activa y con efectos en el proceso de toma de decisiones de sus representantes.

Nuestro país no fue ajeno a este proceso latinoamericano y vio incorporados en su sistema político a los mecanismos de democracia participativa en la Constitución de 1993, base de la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300 promulgada el año 1994. En esta norma se

reconocieron dos tipos de mecanismos: por un lado, los denominados mecanismos de participación ciudadanas, entre los que se ubican a la Iniciativa normativa de reforma constitucional y de formación de leyes, al referéndum, a la Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales, y a otros mecanismos restringidos territorialmente al ámbito de los gobiernos municipales y regionales; y, por otro lado, se reconocieron a los mecanismos de control ciudadano, entre los cuales están la revocatoria y la remoción de autoridades, así como la demanda de rendición de cuentas, entre otros restringidos al ámbito regional y local.

Son más de dos décadas las que han pasado desde el inicio de este proceso latinoamericano de incorporación de los mecanismos de democracia participativa, vinculado por algunos autores a la tercera oleada democrática propuesta por Huntington (García, 2008). Del mismo modo, ha pasado más de una década de la promulgación de la ley que regula los mecanismos de democracia participativa en nuestro país, y a pesar del tiempo transcurrido y, en especial, del importante rol que los legisladores le asignaron a estos mecanismos, la democracia participativa ha sido objeto de análisis de un escaso número de investigaciones en América Latina al igual que en nuestro país, factor que dificulta tener un balance adecuado del éxito que estos mecanismos han tenido en su finalidad de acercar la democracia a los ciudadanos. De este modo, a pesar de su evidente importancia, no ha sido objeto de análisis desde las ciencias sociales y políticas, generando una carencia de investigaciones que permitan llevar a cabo un balance sobre los beneficios y aportes que este mecanismo ha hecho a nuestro sistema político.

En el Perú, las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional cuentan con un procedimiento que consta de tres etapas que involucran a diversos actores que se desenvuelven en distintos escenarios. Una primera etapa confiere el rol protagónico de los promotores, quienes se encargan del proceso de recojo de firmas, el cual una vez concluido permite el paso a la segunda etapa, en la que las instituciones pertenecientes al Sistema Electoral Peruano (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Jurado Nacional de Elecciones) verifican el cumplimiento de los requisitos formales. Una vez superada esta instancia, se da lugar a la etapa legislativa, desarrollada al interior del Congreso de la República. Es esta última en la cual centraremos nuestro estudio, puesto que es este órgano el que finalmente se encuentra encargado de definir la suerte de cada una de las iniciativas populares promovidas, ya que es quien aprueba o desaprueba su concreción.

En los períodos legislativos comprendidos entre los años 2001-2011, el Jurado Nacional de Elecciones remitió al Congreso de la República cinco proyectos de iniciativa ciudadana de reforma constitucional que cumplían con las exigencias legales establecidas por la Ley de Derechos y Participación Ciudadanos. Sin embargo, los cinco proyectos no llegaron a ser objeto de debate ni votación por el Pleno del Congreso de la República, lo cual evidencia la existencia de deficiencias en las relaciones entre el Congreso de la República y los promotores de las iniciativas, lo que ha tenido como consecuencia el escenario

presentado, ninguna iniciativa ciudadana de reforma constitucional ha sido aprobada por el órgano legislativo.

En esta investigación estudiaremos los mecanismos de democracia participativa, y para ello presentaremos inicialmente un análisis desde la perspectiva institucional, para luego realizar un estudio de los actores involucrados y el modo en que su participación incidió en el archivamiento de los cinco proyectos ciudadanos presentados ante el Congreso de la República, correspondientes a los periodos legislativos comprendidos entre los años 2001-2011, que parte años después de la emisión de la Ley de Participación y Control Ciudadanos, debido a que desde el año 1996 esta norma perdió su plena vigencia a partir de las Leyes N° 25592 y N° 26670, promulgadas por el gobierno de Alberto Fujimori. Fue recién en el año 2001 que la Ley N° 26300 adquirió plena vigencia, una vez finalizado el gobierno de Fujimori y restituido el Estado Democrático de Derecho.

Para alcanzar los fines de esta investigación se ha efectuado la revisión bibliográfica de la teoría sobre los temas relacionados con nuestro estudio para generar el marco teórico y estado de la cuestión. Asimismo, se analizaron los documentos antecedentes y los correspondientes a los expedientes legislativos de las cinco Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional ingresados ante el Congreso de la República, con el objetivo de comprender en detalle el procedimiento que estas siguieron. De otro lado, se hizo uso de una herramienta adicional, las entrevistas, aplicada a tres tipos informantes: promotores, funcionarios públicos y expertos en mecanismos de democracia

participativa. A partir de esta herramienta y con los instrumentos creados y aplicados se pudieron conocer, desde las distintas ópticas, las experiencias y opiniones de los actores involucrados en el procedimiento, hasta lograr el nivel de saturación requerido para alcanzar nuestros objetivos.

Sobre la base de la información recabada se ha construido un argumento dividido en cuatro capítulos. El primer capítulo introductorio presenta lo que hasta el momento se ha dicho en la teoría política y jurídica sobre los mecanismos de la democracia participativa, para dicho fin presenta las perspectivas de estudio más frecuentemente empleadas por los investigadores. Asimismo, abordamos el tema de la crisis de la representatividad, la participación ciudadana, la ciudadanía y la sociedad civil; ello con la finalidad de proponer un marco teórico de base para el análisis.

En el segundo capítulo buscamos comprender el procedimiento formal establecido por la Ley de Derechos y Participación Ciudadanos y el Reglamento del Congreso de la República, seguido por los proyectos de iniciativa ciudadana de reforma constitucional al interior del órgano legislativo. Hemos puesto atención en no dejar de lado ninguna de las etapas a las que se encuentran sujetas las iniciativas ciudadanas, ya que consideramos que cada una de ellas resulta esencial y puede ser determinante en el procedimiento que ha llevado a su archivo. Así pues, hemos abordado en el capítulo dos cada una de las etapas del procedimiento de formalización de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional, para poder con ello comprender a cabalidad el objeto de nuestro estudio.

En el tercer capítulo abarcaremos los problemas formales que han contribuido en el archivamiento de las cinco iniciativas presentadas ante el Congreso, para ello en un primer apartado presentamos el itinerario seguido por cada una de las iniciativas de reforma constitucional de acuerdo al procedimiento establecido formalmente. Una vez mostrado cada caso, efectuamos un análisis sobre las deficiencias formales detectadas a partir de los inconvenientes comunes afrontados por los promotores, para así, en un último acápite; presentar los desafíos institucionales al interior del Congreso de la República, los cuales consideramos deberán ser asumidos si se pretende un mejoramiento en el desempeño de las iniciativas populares en el Parlamento.

Una vez comprendidos los problemas formales afrontados por los promotores al interior del parlamento, en el cuarto capítulo hemos introducido el análisis de los demás factores institucionales que han confluído en el archivamiento de las iniciativas ciudadanas, para lo cual ha sido importante estudiar los actores involucrados a lo largo del procedimiento, así como también su nivel de representatividad de los intereses de la sociedad civil, factor esencial para verificar el uso que se le viene dando a este mecanismo participativo. Finalmente, una vez respondida la pregunta central de esta investigación, basada en la búsqueda de motivos que han generado el archivamiento de las cinco iniciativas presentadas en el periodo 2001-2011, en el último acápite del cuarto capítulo, realizamos un balance relacionado con los aportes que hasta el momento han realizado a nuestro sistema político, las iniciativas ciudadanas de

reforma constitucional, y el modo cómo estas han contribuido al acercamiento de la ciudadanía con el Estado.

Las ideas trabajadas en los capítulos permiten construir una reflexión de fondo que conecta la estructura general del documento y permite una hipótesis de salida del caso. Se trata de pensar la inconclusa construcción de la ciudadanía en nuestro país y cómo ello ha devenido en los bajos niveles participación ciudadana y la débil capacidad de penetración y negociación de la sociedad civil al interior del Congreso de la República, la cual tal como mostramos responde no sólo al poco nivel de organización sino al desinterés por parte de los congresistas de abordar temas que signifiquen la reforma del Estado y sus políticas públicas.

Se han detectado, a partir del estudio realizado al procedimiento seguido por las Iniciativas Ciudadanas, deficiencias en la regulación establecida en el Reglamento del Congreso de la República, que no dispone un tratamiento preferencial para las iniciativas normativas que reciben el apoyo de un considerable número de firmas de la ciudadanía. Estas fallas en el diseño confluyen con el desinterés institucional por tender puentes de diálogo entre los promotores y sus representantes, y concluimos, son factores que han originado el archivamiento de todas las iniciativas populares promovidas durante el periodo 2001-2011 y hasta la actualidad.

Así, con esta investigación buscamos entender, a partir de los documentos oficiales y de las experiencias narradas por los actores involucrados, los

motivos que generaron el archivamiento de las cinco Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional presentadas entre los años 2001-2011, para con ello comprender que si bien podría atribuirse a las deficiencias de este mecanismo participativo a las fallas en el diseño institucional, sin embargo, no pueden obviarse los múltiples intereses sociales, políticos y económicos que se ven afectados, los cuales terminan siendo el principal punto de bloqueo para la generación de un debate político en torno a las demandas sociales por una reforma constitucional.



Capítulo I. Aproximaciones teóricas a los Mecanismos de Democracia Participativa

1. Los estudios realizados a los mecanismos de democracia participativa

A lo largo del s. XIX e inicios del s. XX, la democracia era identificada automáticamente con el modelo de democracia representativa, mientras que al modelo de democracia directa se le situaba en primer término como una antigua forma de desarrollar un modelo de estado democrático (García, 2008: 1). Sin embargo, a partir del marxismo clásico y el republicanismo tradicional, corrientes que se encontraban en la búsqueda de esquemas alternativos de distribución y ejercicio del poder político, hicieron que el modelo de democracia directa recobrar valor, aunque inicialmente se planteó como una alternativa para sustituir las formas de representación por las de autogobierno (García, 2008: 8).

Estos planteamientos, que con el paso del tiempo se mostraron irrealizables, fueron reformulados por el neorepublicanismo, el cual ha promovido una relectura moderna a la democracia directa que permite incorporarla en la vertiente representativa, para cubrir sus deficiencias en lo que corresponde a su relación con la ciudadanía, en tanto genera espacios de participación y, en consecuencia, una mayor cercanía del Estado con sus ciudadanos. De este modo, hablamos actualmente del modelo de democracia participativa, el cual en condiciones de igualdad y autonomía del sujeto, busca la creación de espacios deliberativos (García, 2008: 8).

El modelo de democracia participativa hace referencia a las instituciones y mecanismos que permiten el ejercicio y efectividad de los derechos de participación y control ciudadanos. En Latinoamérica, a fines de la segunda mitad del s. XX, se llevó a cabo un conjunto de reformas de Estado, correspondientes a los cambios surgidos por las denominada tercera ola de democratización (Huntington, 1994), la cual significó en muchos casos la realización de reformas constitucionales que trajeron consigo novedades tales como los mecanismos de tipo participativo. En consecuencia, en la actualidad tenemos que este tipo de mecanismos y los derechos de participación ciudadana han sido reconocidos en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay, y Venezuela (Hevia, 2010; Zovatto, 2007)¹.

El Perú no fue ajeno a esta corriente democratizadora, y efectuó el reconocimiento de estos mecanismo de democracia participativa por primera vez en la Constitución Política de 1979, posteriormente ratificado por la Constitución de 1993, norma base de la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300 del año 1994 (en adelante, la Ley), la cual reconoce en su artículo segundo como derechos de participación de los ciudadanos a los siguientes: a) Iniciativa de Reforma Constitucional; b)

¹ En estos países el reconocimiento de los MDD se efectuó constitucionalmente: en Argentina, en el año 1994; en Bolivia, a partir de las reformas constitucionales realizadas el año 2004, las cuales fueron ratificadas posteriormente en la Constitución del año 2009; Brasil, por su lado, efectuó el reconocimiento de los MDD con las reformas constitucionales llevadas a cabo en el año 2001; por su parte, Colombia reconoció los MDD en el año 1991 y con las reformas constitucionales del 2001; Costa Rica, en el año 1949 y con las reformas del 2002; Ecuador, en el año 1998 (ratificadas en su última Constitución del año 2008); Guatemala, en el año 1994; Nicaragua, en los años 1987 y 1995; Paraguay, en 1992; Uruguay, en el año 1967, así como también con las reformas constitucionales de 1997; y, finalmente, Venezuela efectuó el reconocimiento en el año 1999 (Zovatto, 2007:11).

Iniciativa en la formación de la leyes; c) Referéndum; d) Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; y, e) Otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

Una vez llevado a cabo el de proceso de incorporación e implementación de los mecanismos participativos en Latinoamérica, se han elaborado algunos estudios que han tenido como objeto de análisis a los diversos tipos de mecanismos reconocidos por el legislador. Entre estos estudios, se halla una tendencia predominante a abordar el tema desde un análisis comparativo, con un enfoque institucional², que toma como unidad de análisis a los procedimientos formales para el ejercicio del derecho a participar. Bajo esta óptica, estos estudios presentan un listado de los países en los cuales se han incorporado los mecanismos participativos y a sus particularidades³, las cuales son establecidas a raíz de tipologías basadas en diversas variables⁴.

² Desde un enfoque institucional son las instituciones del Estado las determinantes en el proceso político. Bajo este enfoque las instituciones políticas son vistas con un nivel de autonomía y se convierten en objeto de estudio. En ese sentido, se da importancia a cómo los gobernantes toman decisiones bajo una estrategia elaborada dentro del marco institucional. La metodología empleada bajo este enfoque ha solido ser la cualitativa, analizándose pocos casos pero a profundidad. El resultado de estas investigaciones no suelen ser valorativos.

³ Hevia de la Jara, presentan cuadros en los cuales se especifican los tipos de mecanismos de democracia participativa que han sido reconocidos en América Latina, así que como también detallando en qué países se ha hecho uso de cada tipo de mecanismo (2010).

⁴ Autores como Zovatto establece una tipología generada a partir de la vinculación, de este modo señala que la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa, y la obligatoria a su vez “puede ser dividida en: (a) obligatoria automática, cuando se está frente a un caso previsto específicamente en la Constitución, y (b) obligatoria acotada a determinados procedimientos, que sólo son iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo)” (2007: 4) Por su lado Altman, establece una tipología que radica en quién inicia la acción política, ya que puede ser el ejecutivo el que solicite a la población que ratifique a través del voto, decisiones políticas pendientes de ejecutar. De otro lado, el mecanismo puede ser promovida desde la sociedad civil. A partir de esta tipología Altman clasifica a los MDD en dos: MDD desde abajo, cuando provienen de la sociedad civil, y MDD desde arriba cuando provienen del ejecutivo (2005: 212).

Una de las variables consideradas es el alcance territorial de los efectos del uso de un mecanismo participativo (Hevia 2010; Altman 2005). Sucede que algunas iniciativas de reforma normativa tienen como objeto cuestionar normas de diferentes alcances territoriales, pudiendo afectar leyes de alcance nacional, regional o local, lo que genera variaciones en sus requisitos, como por ejemplo la cantidad de firmas de personas que apoyen la iniciativa. De otro lado, también se generan variaciones en los efectos de las iniciativas, puesto que la derogación de una norma de alcance nacional puede afectar políticas generales, a diferencia de lo que sucede con las normas regionales o locales (Hevia, 2010).

Otra tipología planteada surge de la naturaleza de la consulta efectuada por el mecanismo participativo, resultando que estos pueden ser obligatorios o automáticos, acotados o facultativos (García, 2008: 50). De otro lado, algunos teóricos han clasificado a los mecanismos a partir de dónde se inicia la acción política:

“Por un lado, los poderes políticos formales (la rama ejecutiva y, o, la legislativa) pueden requerir que los ciudadanos voten para ratificar una decisión adoptada por los primeros. Los votos de ratificación se han realizado en un variado abanico de asuntos políticos: acuerdos de paz, integración económica o política, enmiendas constitucionales y otras similares. La literatura se refiere a ese tipo de mecanismos como los provenientes “desde arriba”. Por otra parte, la democracia directa, “desde abajo”, está compuesta por aquellos mecanismos a través de los que, una vez que eligió a los representantes y al gobierno, la ciudadanía sigue siendo un actor de veto en el juego político. De esa manera, un grupo de ciudadanos puede alterar el statu quo político rechazando una ley ya adoptada, proponiendo una nueva medida legislativa o revocando el mandato de un funcionario electo. La principal diferencia es que, en el primer caso, la ciudadanía tiene

un papel reactivo y, en el segundo caso, proactivo” (Altman, 2005: 212).

Pero algunos de estos estudios no se han limitado a efectuar una descripción destinada a la creación de tipologías, sino que también han incorporado en el análisis una descripción y reseña de las veces que estos mecanismos han sido activados en cada país, así como también si es que estos llegaron o no, a ser aprobados (Altman, 2010; Hevia, 2010; Zovatto, 2007).

En el caso particular de Uruguay, país en el cual se ha efectuado un mayor uso de los mecanismos de iniciativa legislativa popular, Hevia de la Jara hace un detalle de los patrocinadores y los partidos políticos que apoyaron las iniciativas. Sin embargo, este avance resulta siendo aún limitado debido a que se resume en una enumeración⁵. En ese sentido, el análisis de los actores está restringido al nivel formal, sin estudios que profundicen sobre temas esenciales para la comprensión de estos mecanismos, tales como los intereses que llevan a un grupo de personas a embarcarse en este tipo de procedimientos que implican una serie de esfuerzos tales como el recojo de firmas, que en países como Uruguay y Bolivia significa la obtención de firmas de un porcentaje tan alto como el 10% de los votantes del padrón electoral⁶.

⁵ Hevia de la Jara presenta una tabla denominada “Uso de la ILP [Iniciativa Legislativa Popular] en Uruguay” y muestra a las 7 experiencias de referéndum llevadas a cabo en dicho país, especificando a los patrocinadores y al apoyo político-sindical que las iniciativas recibieron (Hevia, 2010: 184).

⁶ Con relación a la cantidad de firmas necesarias para promover una iniciativa popular, los porcentajes varían de país en país. Así se tiene que en Venezuela y Uruguay se requiere un 10% de firmas del padrón electoral; en Colombia y Costa Rica, se requiere un 5%, mientras que en Argentina la cantidad requerida es del 3%, así como en Paraguay la norma establece que se requiere el 2% de las firmas del padrón electoral (Hevia, 2010: 179).

Otro inconveniente hallado en algunos de estos estudios consiste en que el análisis realizado solo toma en consideración los procedimientos y efectos formales de los mecanismos participativos, ya que se centran en mostrar detalles como la cantidad de firmas que se requieren para lograr promocionarlos, así como también las modalidades o procedimientos que en cada país existen para que los ciudadanos los activen. Del mismo modo, no ha efectuado un análisis crítico sobre el modo en que este procedimiento ha sido implementado y ha favorecido o no al éxito de los mecanismos participativos (Gómez, 2010; Biglinio, 2004).

A pesar de los inconvenientes mencionados y de la necesidad de abordar el estudio de los mecanismos participativos desde otros enfoques distintos del institucional, no podemos pasar por alto el aporte que han significado los estudios basados en el análisis del aspecto formal y procedimental, más aún considerando que los mecanismos de democracia participativa no son directamente ejecutables, ya que para poder activarlos, los promotores requieren del cumplimiento de una serie de requisitos y procedimientos establecidos formalmente. De este modo, los estudios hasta ahora mencionados constituyen un aporte para la comprensión de los mecanismos participativos y su desarrollo.

En el Perú, entre los estudios realizados tenemos aquellos que observan el tema desde una perspectiva institucional a nivel formal y jurídico, mostrando las normas que regulan el procedimiento para este tipo de iniciativas, así como los requisitos establecidos en las normas (Maraví, 1998). Caso distinto es el de los

estudios efectuados por la promoción del Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la cual ha elaborado una investigación que busca determinar “¿cómo la asistencia técnica de la ONPE fortalece la institucionalidad democrática y la cultura electoral de las organizaciones a través del apoyo a sus procesos electorales?” (ONPE, 2010:15). En el caso del Jurado Nacional de Elecciones, ha promovido la publicación de dos estudios realizados por profesores españoles, los cuales son un gran aporte para comprender teóricamente a los mecanismos participativos. Nos referimos a los estudios realizados por Antonia Gonzáles (2007) y por José Guillermo García (2008).

En el caso del estudio efectuado por Antonia Gonzáles, nos presenta un análisis teórico sobre la participación ciudadana en los gobiernos locales, mostrando aquellos factores que según la teoría y en particular la obra “La Cultura Cívica” de Almond y Verba (1989), inciden en los niveles de participación de determinados sectores sociales. De otro lado, el estudio realizado por José García presenta una revisión teórica de las posibilidades y limitaciones de la democracia directa, así como los puntos de oportunidades políticas, o de acceso al poder, a través de los mecanismos participativos. Ambos estudios significan un gran aporte al análisis teórico de los mecanismos de democracia participativa.

De otro lado, entre los mecanismos participativos, podemos diferenciar aquellos destinados a efectuar un control sobre los actos de sus representantes y aquellos que buscan la participación activa de los ciudadanos en la toma de

decisiones de sus representantes. En este último grupo se ubican a los mecanismos que son objeto de estudio de esta investigación, las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional. Al respecto, no existen estudios de investigación a nivel nacional ni regional que hayan enfocado su análisis en ellos.

En suma, de la revisión a los estudios sobre la materia, se evidencia que el análisis de los mecanismos participativos ha sido abordado preponderantemente desde la perspectiva institucional, lo que hace notoria la ausencia de estudios que permitan apreciar el éxito o las deficiencias de los mecanismos de democracia participativa, así como también la suerte que las iniciativas legislativas ciudadanas han tenido al interior del Parlamento, organismo político ante el cual son presentadas.

Así, tenemos que a pesar de que se hace mención a un debate aún abierto sobre el balance de la implementación de los mecanismos de democracia participativa (Welp, 2008:118), no se analiza ni desarrolla qué medidas se han tomado en cada país para que estos mecanismos, ajenos a la lógica de la representación, puedan tener éxito dentro de sistemas con los conductos previstos para el ejercicio de derechos políticos en una democracia representativa. En ese sentido, consideramos también importante comprender cuál es la dinámica que los mecanismos de democracia participativa tienen al interior de la democracia de tipo representativa; por ello, en el siguiente acápite analizaremos qué se ha dicho hasta el momento respecto a la relación

generada entre la democracia representativa y los mecanismos de democracia participativa.

2. Perspectivas de análisis del modelo de democracia participativa al interior de la democracia representativa

La incorporación de los mecanismos de democracia participativa en los sistemas de democracia representativa puede ser interpretada de tres modos, tal como lo presenta José García (2008): como espacios deliberativos de igualdad y autonomía (2008:10); como mecanismos de *accountability* (2008: 14) y como empoderamiento ciudadano (2008: 18).

Los mecanismos de democracia participativa (en adelante, MDD) como espacios deliberativos pueden ser entendidos como sustitutorios de los fallidos métodos de la democracia representativa. A partir de esa concepción la democracia participativa se halla más cercana al modelo de democracia directa y es entendida dentro de una estructura que crea espacios y condiciones para la discusión abierta de aquellos temas que son de interés público (Habermas, 1998). Bajo esta interpretación se comprende al individuo situado dentro del ámbito de su cultura, la cual le facilita la expresión de sus demandas e intereses. En ese sentido, el modelo de democracia es visto desde un enfoque culturalista, en el cual el diálogo es considerado como reparador de la sociedad civil, y como promotor de la construcción de una democracia fuerte.

El segundo modo de interpretar la incorporación de los MDD es desde una perspectiva conservadora que concibe a la democracia directa como

complementaria al modelo representativo, esto es, como procedimientos de control y observancia ciudadana que refuerzan el sistema de pesos y contrapesos de la democracia representativa. Se ha afirmado, a partir de esto, que, desde la visión conservadora, los MDD se constituyen en mecanismos de democracia semidirecta, debido a que su desarrollo se da dentro del marco de la democracia representativa (García, 2008: 9). Tenemos pues, que la democracia participativa es comprendida como mecanismo de *accountability*, con lo cual la participación de los ciudadanos no está solo restringida a las elecciones periódicas sino también el reconocimiento de un conjunto de derechos que facilitan efectuar un control sobre los representantes.

Esta segunda concepción surgió una vez superado el debate generado a partir de la Tercera Ola democratizadora de Huntington (1994). Durante la crisis de la democracia representativa se generó un debate que dio lugar a la creación de dos posturas frente a la concepción de la democracia. La democracia podría ser vista como un conjunto de procedimientos formales que permitían el establecimiento de un Estado democrático; entre estos procedimientos se considera al electoral, de modo tal que en aquellos países donde se había llevado a cabo comicios electorales se podía hablar de un Estado democrático. De otro lado, ante las deficiencias encontradas a esta definición, propuesta por autores como Schumpeter, surge la siguiente idea: para que exista democracia no bastará la competencia electoral, sino que será necesario el reconocimiento de un conjunto de derechos ciudadanos tales como la posibilidad de exigir la responsabilidad de sus representantes electos (Dahl, 1997).

Es importante acotar que esta visión conservadora de la democracia directa refleja un matiz económico que pretende fortalecer el sistema de pesos y contrapesos, controlando la gestión política y administrativa del Estado (O'Donnell, 2002).

Una tercera forma de comprender a la incorporación de los MDD propone verlos también como complementarios a la democracia representativa, pero ya no como mecanismos de control sino como mecanismos que se integran a un proceso de empoderamiento de la ciudadanía, al considerársele como capaz de participar en la toma de decisiones públicas a partir del desarrollo de políticas de tipo organizativo en la búsqueda de ser un canal para las demandas y problemas sociales. Este tercer enfoque se refiere a la democracia directa como empoderamiento ciudadano, ante la ausencia de Estado y la desatención de las demandas sociales. Desde esta perspectiva, se piensa en una redefinición de la política, en particular de la relación ciudadano-gobernante, lo que importa una transformación de las estructuras políticas tradicionales, buscando la creación de estructuras por las cuales canalizar un poder compartido entre la ciudadanía y sus propios gobernantes.

Estas tres interpretaciones de la incorporación de los MDD son importantes en tanto facilitan su comprensión. Así, si entendemos desde qué enfoque analizó el constituyente del 93 la incorporación de los MDD, podremos deducir sus fines y sus límites. Pasar esto por alto, en cambio, nos podría llevar al error de esperar de estos mecanismos el cumplimiento de unos fines para los cuales no han sido instituidos.

Los MDD fueron incorporados en el Perú en un contexto social, político y económico de crisis. El entonces presidente Alberto Fujimori después de declarar, el cinco de abril de 1992, el autogolpe de Estado, y movido por las presiones internacionales, elaboró una Constitución Política que incorporó instituciones consideradas claves para la consolidación de la democracia. Se creó a la Defensoría del Pueblo, las funciones del Tribunal de Garantías fueron trasladadas al Tribunal Constitucional, se les otorgó más facultades, y además se decidió la incorporación de los MDD, los cuales, sin embargo, fueron incorporados solo formalmente, al igual que otras instituciones que no tuvieron respaldo, tales como las acciones de inconstitucionalidad.

Dentro de este contexto político, los mecanismos participativos fueron incorporados al sistema político como complementarios a los correspondientes al modelo de democracia representativa. De este modo, se incorporó en nuestro sistema político dos tipos de mecanismos: un grupo que responde a la perspectiva que concibe a los mecanismos como complementarios y de control ciudadano, y un segundo grupo que responde a la visión de los mecanismos como medios de empoderamiento ciudadano. En efecto, la Ley de Participación y Control ciudadanos, Ley N° 26300 promulgada el año 1994, reconoció dos tipos de mecanismos: por un lado, los denominados mecanismos de participación ciudadana, entre los cuales se ubican la iniciativa normativa de reforma constitucional y de formación de leyes, al referéndum, a la Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales y a otros mecanismos restringidos territorialmente al ámbito de los gobiernos municipales y

regionales; y, por otro lado, se reconocieron los mecanismos de control ciudadano, entre los cuales están la revocatoria y la remoción de autoridades, así como la demanda de rendición de cuentas, entre otros restringidos al ámbito regional y local.

Debido a su naturaleza, y a la concepción desde la cual el legislador incorporó a los mecanismos de democracia participativa en nuestro sistema político, creemos que la incorporación formal de los MDD, y en particular de las iniciativas de reforma constitucional, necesariamente debe ser acompañada por el fortalecimiento de las instituciones del Estado que, si bien corresponden al modelo representativo, están involucradas en el procedimiento de formalización de las iniciativas.

Así mismo, para que los mecanismos de democracia participativa tengan éxito en la sociedad, deben ser precedidos por instituciones de gobierno participativo con poder de decisión, que permitan el surgimiento del empoderamiento ciudadano, lo cual demandaría la creación de espacios donde se fomente la deliberación sobre problemas sociales que afectan a la comunidad en el día a día, así como el debate informado donde también se encuentren involucrados sectores burocráticos para que con ello se enriquezca la comprensión del funcionamiento de las instituciones políticas del Estado (ONPE, 2010: 32).

En el caso de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional peruanas, estas cuentan con un procedimiento establecido normativamente que se inicia con el proceso de recojo de firmas llevado a cabo por los promotores de la

reforma constitucional. Una vez que estas firmas son verificadas por el órgano competente, la iniciativa normativa es remitida por el Jurado Nacional de Elecciones al Congreso de la República, el cual tiene en sus manos la posibilidad de aprobar o rechazar la iniciativa popular.

Desde la incorporación e implementación de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional en el sistema político peruano, se han presentado ante el Congreso de la República 5 iniciativas, de las cuales ninguna ha llegado a ser aprobada por el Pleno del Congreso.

En este escenario, a pesar de la activación de los mecanismos por parte de la ciudadanía, estos intentos por concretar las demandas sociales por una reforma constitucional se ven frustrados al interior del Congreso de la República. Por ello, resulta necesario efectuar un análisis sobre lo hasta ahora dicho sobre democracia representativa y la crisis que acaso atravesaría, y que dio lugar a la incorporación de los MDD.

3. La crisis de la democracia representativa y su implicancia en la implementación de los mecanismos participativos

La crisis de representación que se ha vivido en nuestro país en las últimas décadas, aunada a la crisis de legitimidad del Congreso de la República como institución encargada de incorporar en el debate las demandas sociales de la población, generaron “un resurgimiento del ideal (o de la ideología) de la democracia directa [que] acompañó al auge y proliferación de los sondeos de

opinión” (Manin, 1998:118), lo que trajo como consecuencia la incorporación de los mecanismos del modelo participativos al interior de los sistemas políticos de algunos países de América Latina, entre ellos el Perú. Esto puso en evidencia la necesidad de dar una mirada sobre aquellos mecanismos que fueron incorporados constitucionalmente con el objeto de dar mayor participación a la ciudadanía en la elaboración del sistema normativo, y en la ejecución de políticas públicas.

La incorporación de los MDD no ha significado en nuestro país la eliminación del modelo de democracia representativa, así como tampoco de las instituciones políticas que le corresponden. Por el contrario, se ha generado una coexistencia de ambos modelos, coexistencia que les obliga a interactuar, con el objeto de que los mecanismos participativos y deliberativos puedan subsanar los vacíos dejados por las crisis de representación. De este modo, los mecanismos participativos son entendidos como complementarios a los mecanismos del modelo de democracia representativa, ya que se entiende que no es posible remplazar a los dispuestos por la democracia representativa porque resultaría inmanejable el desarrollo de una sociedad en la cual todas las decisiones sean tomadas directamente por los ciudadanos, teniendo en consideración el tamaño de las sociedades actuales. Esta visión de la incorporación de los MDD pertenece a la postura más activista con relación al tema, la cual sostiene que “en el sentido republicanista la democracia participativa se integra perfectamente con la democracia representativa al mejorar sus precondiciones cívicas” (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2010: 28).

Si bien es cierto que la coexistencia de ambos modelos necesariamente significa su interacción, cabe preguntarnos en qué medida la democracia directa puede cubrir las deficiencias de la democracia representativa, porque si bien es cierto que los MDD son actualmente importantes para el desarrollo de una sociedad, para el fortalecimiento de la democracia al suprimir el elitismo y desinformación, no se puede afirmar que su ausencia implique ausencia de democracia. Así las cosas, consideramos que para poder comprender esta interacción previamente debemos comprender los principios de un modelo de democracia representativa.

Frecuentemente, cuando se habla del modelo de democracia representativa, se piensa en el modelo tradicional, que resume a la democracia en la elección de un grupo de miembros para que tomen las decisiones sobre el rumbo de la sociedad que representan. De este modo, se señala que

“bajo la lógica de la democracia representativa la condición de ciudadano deja de ser la de aquel animal político circunscrito al hábitat de la *polis* donde la intermediación política era limitada y pasa a ser definida en base al derecho de escogencia de unos representantes, quienes envestidos por la legitimidad resultante de la opción mayoritaria, gobernarían en nombre de esa ciudadanía que delega en ellos dicha función” (García, 2008: 6).

Así pues, quienes optan por esta definición del modelo de democracia representativa ven a la representación política como una “actividad sustantiva de actuar por los demás” (García, 2008: 6); sin embargo, consideran que ello no significa la disminución de la condición activa del ciudadano, “provisto desde entonces con otros modos de actuación política como es el control y la petición

de cuentas a sus representantes a través del voto, institución encargada de regular la independencia y discrecionalidad de unos agentes que deben sensibilidad a las demandas e intereses del elector” (García, 2008: 6).

El problema con esta concepción de la democracia representativa se ha suscitado debido a que los representantes no ha logrado encarnar los intereses de la ciudadanía por diversos motivos, entre ellos, la complejidad de las sociedades compuestas por diversos grupos heterogéneos, tal como señala Manin: “al explicar las razones por las que los gobiernos representativos no dan ningún papel a la asamblea de ciudadanos, los autores habitualmente se refieren al tamaño de los estados modernos” (1998: 8).

Otro modo de comprender al modelo de democracia representativa es caracterizarla tal como lo ha realizado Sartori, quien considera que un sistema es representativo en cuanto tiene como una de sus características contar con una teoría electoral de la representación que permita la elección libre y universal de los representantes de la ciudadanía; una teoría de la representación como responsabilidad, es decir cuando se prevé mecanismos para hacer responsables a los representantes por los actos que realizan en el desarrollo de sus funciones; y una teoría de la representación como mandato, donde los representantes se encuentren comprometidos con sus promesas electorales (Sartori, 2007).

Esta visión del modelo de democracia representativa abarca dos dimensiones que hasta el momento habían sido obviadas por los teóricos. Una teoría de la representación como responsabilidad y una teoría como mandato. Es al interior

de estos dos niveles en los cuales se comprende la incorporación de los mecanismos participativos, ya que serán estos los medios usados por la ciudadanía para ejercer un control que permita exigir la responsabilidad de sus representantes ante sus actos, así como su sujeción a las demandas sociales.

En el caso particular de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional, tal como lo ha dispuesto el legislador, el poder legislativo cumple el rol de intermediario en el procedimiento. En ese sentido, se requiere analizar si el diseño bajo el cual estos mecanismos fueron incorporados al sistema político, hacía prever desde sus orígenes los problemas que actualmente afronta, los cuales se reflejan en la frustración de los cinco intentos ciudadanos por dar vigencia a las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional que promueven. Es este escenario el que permite cuestionarse sobre la viabilidad del diseño al cual se encuentran sujetas las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional, así como también preguntarnos si es que se puede hablar en este caso de una distorsión del mecanismo participativo:

“Como se desprende de los respectivos procedimientos que involucran a estos tipos de iniciativas ciudadanas para el desarrollo de leyes, la presencia de intermediarios –cosa evidente del órgano legislativo en la primera de las categorías– se convierte en un elemento que vendrían a distorsionar la esencia misma de la democracia directa. No sería válido admitir que hay una facultad directa de los ciudadanos para la creación o modificación de leyes si su derecho está limitado al mero procedimiento de presentación de proyectos ante el Congreso, ya que al final sería este ente quien tendría la última palabra sobre el destino de cualquier propuesta de ley” (García, 2008: 46).

En esa línea, debemos recordar que los mecanismos participativos son medios dirigidos en beneficio de la ciudadanía, la cual puede hacer uso de ellos para

exigirle al Estado atención en los asuntos que considere necesario. Sin embargo, la ciudadanía organizada que logra alcanzar el número de firmas requerido por ley para presentar una “iniciativa [que] es un instrumento pensado para reparar los pecados de omisión de la asamblea legislativa” (Bogdanor, citado por García, 2008: 46), debe acudir al Congreso de la República, donde los representantes que no atendieron a sus demandas tienen en sus manos la decisión sobre la aprobación o el rechazo de la iniciativa normativa.

A partir de lo reseñado, queda en evidencia que la crisis de representación y los problemas de bajos niveles de institucionalidad estatal afectan directamente a la viabilidad de los mecanismos de democracia participativa, y en especial a las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional. En ese sentido, no podemos pasar por alto que la democracia participativa debe ser combinada con el sistema de partidos, los cuales no pueden ser reemplazados en posición de representantes de la sociedad (Macpherson, 1981: 113).

De este modo es pertinente partir de la premisa de que los mecanismos de democracia participativa fomentarán la construcción de la ciudadanía, a partir del desarrollo humano y del acercamiento del pueblo con los poderes centrales (Pateman citado Onpe, 2010). Sin embargo, creemos, tal como sostiene Manin, que la representación es un trabajo difícil de lograr debido al peso de la disciplina partidaria, ya que las decisiones son tomadas en su mayoría en sede parlamentaria, lo cual puede llevar, en muchas ocasiones, a que proyectos de ley que buscan beneficiar a sectores minoritarios de la población no sean

aprobados. Un problema mayor se da cuando en las listas electorales para el Congreso no se considera a los diversos sectores de la población. Fueron justamente estos problemas los que generaron la crisis de representación y los que dieron lugar a que se incorporen los mecanismos de democracia participativa.

Si bien los mecanismos de participación ciudadana fueron vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y para mantener la estabilidad de los sistemas políticos; estos mecanismos, en particular las iniciativas de reforma constitucional, no han tenido éxito. Todas las propuestas han sido archivadas. Hay, en cambio, unos pocos países que cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Por ejemplo, en Uruguay las iniciativas de reforma constitucional que provienen de la ciudadanía y que cuentan al menos con el apoyo del 10% de los electores hábiles han tenido éxito, con un alto número de consultas populares.

En ese sentido, consideramos que los MDD, y en particular las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional en nuestro país, no han contribuido ni perjudicado en el fortalecimiento del modelo de democracia representativa, así como tampoco han tenido incidencia en la agenda de debate del Congreso de la República. Por el contrario, no han podido interactuar de manera eficiente, pues no han alcanzado éxito en ninguno de los cinco proyectos ingresados al Legislativo.

Es pertinente traer a colación lo señalado por Manin respecto a la interacción de estos dos modelos de democracia:

“El autogobierno popular y la representación absoluta conducen a la abolición de la diferencia entre los que gobiernan y los que son gobernados, el primero por convertir a los gobernados en gobernantes, la segunda porque sustituye a los representantes por los que son representados. El gobierno representativo, por otro lado, mantiene esta diferencia” (Manin, 1998: 120).

No obstante, un gobierno representativo con instituciones débiles no permitirá el buen funcionamiento de un gobierno representativo, y mucho menos la coexistencia eficiente y eficaz de ambos modelos. Así las cosas, creemos necesario analizar de qué hablamos cuando hacemos referencia a la ciudadanía y participación ciudadana, tema que abordaremos en el siguiente acápite.

4. Sociedad civil, participación ciudadana y ciudadanía para la promoción de los mecanismos participativos

La crisis de representación y la incorporación de los diversos mecanismos de democracia participativa generaron la búsqueda de una reforma del modelo representativo a partir de la revalorización del ciudadano, lo cual nos invita a considerar de qué ciudadanía estamos hablando en aquellos sistemas de democracia representativa que han incorporado dentro de sí diversos mecanismos de democracia participativa, teniendo en consideración que el modelo de democracia participativa contribuye al empoderamiento de la ciudadanía y en su derecho a intervenir en la toma de decisiones del Estado.

Si bien es cierto que las raíces del concepto de ciudadanía son griegas y romanas, el concepto moderno de ciudadanía sienta sus bases en los s. XVII y s. XVIII, en los cuales se desarrollaron “las revoluciones francesa, inglesa americana y del nacimiento del capitalismo” (Cortina, 1998: 55). Es en este contexto histórico de búsqueda de protección de los derechos naturales, la defensa por la vida, la integridad y la propiedad, y la aparición del Estado moderno, que “se va configurando el actual concepto de ciudadanía, ligado en principio a los dos lados de la expresión estado nacional, Estado y nación” (Cortina, 1998: 56). Sobre esta base, si hablamos de ciudadanía contemporánea, podemos hacer referencia a cuatro modelos: liberal, libertaria, republicana y comunitaria (Benítez, 2004: 14 ss.).

La ciudadanía liberal se sostiene en el concepto manejado por John Rawls para quien la ciudadanía debe ser entendida como un status de iguales libertades básicas, basándose en las teorías políticas contractuales de Locke, Rousseau y Kant. La ciudadanía libertaria, por su lado, consiste en entender al ciudadano como un cliente de un Estado mínimo, y tiene como uno de sus defensores a Robert Nozick, quien basa su teoría en su propuesta del estado de naturaleza y los derechos naturales de propiedad que propuso en su momento John Locke, así como en la propuesta moral kantiana de persona. Esta concepción de la ciudadanía está relacionada con una visión liberal más radical.

La ciudadanía republicana está vinculada con los derechos políticos de comunicación y participación política, las llamadas libertades positivas. Se

considera bajo esta visión que estos derechos son los que permiten la configuración del status de ciudadano del modelo republicano, ya que es este el que posibilita su papel activo. Uno de los defensores de esta propuesta es Jürgen Habermas, quien propone a partir de esta visión que el ciudadano votante, considerado como alienado por los subsistemas económico y administrativo, se convierta en un ciudadano dialogante con la capacidad de plantear sus razones, preferencias y sea a su vez capaz de buscar consenso con sus semejantes, sobre determinado punto de interés público:

“Para algunos autores como Habermas (1998), esto supondría pasar del *ciudadano votante*, alienado por unos subsistemas económico y administrativo donde la media del dinero y del poder político condicionan sus decisiones, a un *ciudadano dialogante*, presto a ejercer su autonomía a partir de argüir sus razones y preferencias ante sus semejantes, de manera de reunir consenso en torno a una determinada orientación capaz de producir una opinión pública fuerte que contravenga como alternativa al actual sistema de dominación ideológica sobre el cual descansa la democracia electoral, modulada por partidos de masas orientados a la captura indiscriminada del voto y por medios de comunicación poco neutrales e imparciales” (García, 2008: 11).

Finalmente, tenemos a la ciudadanía comunitaria, que significa el reconocimiento e igual valor de las diferentes identidades individuales y colectivas de los miembros de la comunidad política, ya que considera este reconocimiento necesario como un paso previo para la construcción de una ciudadanía comunitaria. Su defensor es Charles Taylor.

Desde la perspectiva de la democracia representativa, la condición de ciudadano se desarrolla de un modo restringido, deja de tener un alto nivel de protagonismo “y pasa a ser definida en base al derecho de escogencia de unos representantes, quienes vestidos por la legitimidad resultante de la opción

mayoritaria, gobernarían en nombre de esa ciudadanía que delega en ellos dicha función” (García, 2008: 6). Ahora bien ¿bajo qué concepto de ciudadanía debemos pensar los mecanismos de la democracia participativa?

Necesariamente, cuando se habla de democracia participativa se hace referencia a un proceso de empoderamiento ciudadano, vinculado con la visión de ciudadanía republicana por la cual se invita a repensar el modelo de toma de decisiones. Este tipo de ciudadanía no permite una visión “como enemigos a los partidos políticos y a la sociedad civil, [ya que] ambos, dentro de una democracia moderna, tienen un importante rol que desempeñar” (Miró Quesada, 2010). Esta línea nos permite imaginar a un ciudadano activo, con altos niveles de participación y que tomen parte del proceso de elección de los gobernantes pero consciente de que la votación no es la única forma de participación, ya que el voto no permite aportar directrices sobre políticas públicas y decisiones. Desde la ciudadanía republicana todos los asuntos que afectan a la comunidad deben ser sujetos de debate y deben movilizar a los ciudadanos.

Como se puede apreciar, esta concepción de ciudadanía implica una ciudadanía activa, que hace ejercicio de lo conocido en teoría política como participación ciudadana, definida por Verva, Scholzman y Brady de la siguiente forma:

“Al hablar de participación política nos referimos a las actividades que tienen la intención o el efecto de influir en la acción del gobierno. Pueden lograr esta influencia de manera directa, interviniendo en la elaboración o implementación de las políticas públicas, o de manera indirecta a través de la selección de las

personas que se encargan de hacer esas políticas” (González, 2007: 2).

No podemos pasar por alto que, al igual que lo que sucede cuando discutimos sobre ciudadanía, cuando se argumenta sobre el significado de la participación política ciudadana, también se encuentran puntos de vista más estrictos que proponen a la participación política como un equivalente a la codecisión de los ciudadanos y sus representantes. Sin embargo, debido a lo irrealizable de esta propuesta en nuestras sociedades actuales, la participación política “se encontraría supeditada a un sistema de representación y delegación en las decisiones, en el cual deciden los representantes integrados en las instituciones políticas” (González, 2007: 2). En este escenario, “la participación política se llevaría a cabo en el marco del significado amplio dentro de la vertiente institucional, y contemplaría exclusivamente una serie de conductas convencionales las cuales son propiciadas generadas, gestadas, animadas o impulsadas desde las instancias del poder constituido” (González, 2007: 2). Entonces, tenemos que la relectura moderna del modelo democrático participativo propone como solución ante la crisis de representación a la exigencia de participación ciudadana.

“En concreto este sistema democrático se caracterizaría por: la deliberación conjunta en las esferas públicas (en los espacios sociales y políticos en los que los ciudadanos se encuentran); el autodesarrollo individual a través de la participación, ya que ésta genera hábitos de diálogo, desarrolla habilidades argumentativas que enriquecen a los individuos: el sufragio universal y uso ciudadano de las instituciones mediadoras de participación como elecciones, sindicatos, grupos, corporaciones...; otro de sus rasgos fundamentales es que la democracia es considerada como una forma de vida, no solo como un conjunto de instituciones” (González, 2007: 7).

No obstante lo señalado, es importante considerar lo señalado por Rosanvallon quien cuestiona a los que sostienen que la ciudadanía pierde su carácter activo debido a su disminuida participación electoral o su desinterés por la afiliación partidaria, puesto que considera que bajo esta perspectiva no se está apreciando que la ciudadanía “se ha transformado de tal manera que su centro de acción se ha orientado hacia los contrapoderes, es decir hacia las formas de participación política ajenas a los partidos políticos y a los mecanismos electorales” (Feenstra, 2012: 62). Entendiendo entre estos contrapoderes a la sociedad civil.

El concepto de sociedad civil, en estos tiempos es usado constantemente en los diversos discursos políticos de múltiples y heterogéneos modos, por ello es importante detenernos y establecer los límites de su denominación y comprender su naturaleza. El concepto de sociedad civil tiene sus orígenes en Europa del Este, donde en la década de los ochenta fue empleado por los opositores al Estado totalitario soviético lo emplearon como estrategia subversiva “con el propósito de conquistar espacios de libertad y con el objetivo final de lograr un cambio en el sistema político” (Feenstra, 2012: 68). Sin embargo, cuando se piensa en sociedad civil en Europa occidental, esta respondió a “una realidad diferente y se dividió en dos tendencias: una vinculada al modelo neoliberal y la otra a un modelo progresista” (Feenstra, 2012: 68), la primera muestra a una sociedad civil que busca la disminución del

Estado, el cual debe estar regido por las leyes de la economía, mientras que el modelo progresista se basa en una visión de desconfianza hacia el Estado⁷.

Para los fines de esta investigación nos acercaremos al concepto de sociedad civil desde el modelo progresista, ya que encaja debidamente con la idea de un ciudadano empoderado y con gran nivel de participación política al interior del Estado. Sobre esta base, la noción de la sociedad civil se plantea como

“[...] un agregado de instituciones, cuyos miembros participan en un conjunto de actividades no estatales —producción económica y cultural, vida doméstica y asociaciones de ayuda mutua—, y que preservan y transforman su identidad ejerciendo toda clase de presiones o controles sobre las instituciones de Estado” (Keane, 1992: 14).

De este modo, la función de las instituciones no estatales de la sociedad civil radica en el ejercicio de presiones o controles sobre el Estado, siendo el objetivo principal “que estas instituciones se conviertan en ‘una espina clavada permanentemente en el flanco del poder político’ (Keane, 1988: 15) y que se encarguen, de esta forma de mantener a los representantes políticos bajo la

⁷ “El modelo neoliberal de sociedad civil, traducido en la idea de *the big society* por parte de David Cameron, presenta como objetivo principal el desmantelamiento del Estado del bienestar. Se pretende consolidar una economía flexible y competitiva y asegurar la existencia de un Estado limitado a la protección del mercado, garante de la ley y el orden, pero con escasa, o nula, capacidad de intervención sobre la economía y la sociedad. Aquí el objetivo no consiste en dar nuevas posibilidades de implicación ciudadana, sino en limitar su acción en el, supuestamente libre, ejercicio dentro del mercado.

En cuanto a las diversas propuestas progresistas que aparecen de sociedad civil —dentro de las cuales se integra la reflexión de Keane—, estas tienen en común la generalizada pérdida de confianza del Estado como el único centro de gestión y decisión de las cuestiones políticas, así como su defensa por consolidar vías de participación ciudadana en decisiones que afectan a la vida pública. Estas propuestas se entienden tanto en oposición a un Estado paternalista como a una comprensión reducida de la democracia, como democracia de élites políticas (Schumpeter, 1984). La noción de sociedad civil es empleada por estos modelos con la intención de encontrar un recambio normativo que sea capaz de aglutinar nuevas preocupaciones —tales como el respeto al medio ambiente o la igualdad entre mujeres y hombres— y que, a su vez, sea válido para promover la participación de los ciudadanos y que permita que estos sean, usando palabras de Adela Cortina (2003), ‘señores y no siervos’ de su propio destino” (Feenstra, 2012: 68).

atenta mirada de unos gobernados capaces de mantenerlos públicamente responsables” (Feenstra, 2012: 69). No obstante, no podemos pasar por alto, que a partir de la conceptualización presentada, la sociedad civil está sujeta a un proceso de auto-organización, hecho que la opone estructuralmente al Estado, al no encontrarse sujeta a reglas fijas que determinen su funcionamiento.

En el Perú se han formulado cinco proyectos de reforma constitucional ciudadana durante el periodo 2001-2011, y tal como analizaremos a lo largo de esta investigación, ninguno llegó a ser debatido por el Pleno del Congreso. Ello es evidencia de las dificultades que existen para la generación de estos puentes de comunicación entre los grupos promotores de leyes y los partidos políticos institucionalizados. Así mismo, nos plantea la interrogante sobre cuáles de estas cinco propuestas respondieron a movilizaciones generadas por la sociedad civil, y de qué modo esto generó dificultades en su desarrollo al interior del parlamento. En ese sentido, en los capítulos siguientes desarrollaremos un estudio que permitirá conocer el procedimiento que siguen las iniciativas legislativas ciudadanas y los actores involucrados, para así comprender los problemas que afrontan las iniciativas populares de reforma constitucional en los periodos legislativos 2001-2011. Para ello es necesario iniciar nuestro estudio desde un análisis institucional que nos ayuda a comprender el procedimiento formal que siguen los proyectos de iniciativa ciudadana de reforma constitucional en el Congreso de la República.

Capítulo II. El procedimiento formal de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional según la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos

1. La etapa de formación en el procedimiento de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional

En el Perú, los mecanismos de democracia participativa fueron concebidos por el constituyente como complementarios a los correspondientes a la democracia representativa, resultando de ello su coexistencia e interacción, en lugar de su exclusión. Bajo esta concepción, los MDD fueron incorporados por el constituyente en nuestro sistema político mediante un conjunto de normas que forman parte de las instituciones políticas formales.

Las instituciones políticas formales son el conjunto de reglas de juego que sirven para delimitar el procedimiento por el cual se encausan los derechos, atribuciones u obligaciones de los diversos actores y organismos de un sistema político (Colomer, 2001). Los mecanismos de democracia participativa reconocidos constitucionalmente en nuestra democracia representativa han sido incorporados de modo formal en sus dos aspectos: el sustantivo o material y el adjetivo o procesal; así pues, no sólo han sido reconocidos como derechos en nuestra Constitución Política sino que han sido desarrollado por la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos en la cual se han establecido los alcances, límites, y el procedimiento para el ejercicio y efectividad de los derechos de participación ciudadana.

El reconocimiento sustantivo del derecho de participación está recogido inicialmente en el artículo 206° de la Constitución Política, en el cual se dispone que

“[T]oda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral’ (el resaltado es nuestro) (Constitución Política del Perú, artículo 206°).

El reconocimiento adjetivo o procesal de un derecho consiste en la creación del procedimiento formal orientado a la ejecución del derecho, entendiéndose por procedimiento al conjunto de actos que deben seguir los ciudadanos, así como los requisitos que deben cumplirse al momento de iniciar dicho procedimiento – en cada una de sus etapas –, y los actores que están en la posibilidad de ejercer el derecho.

De este modo, el establecimiento expreso de un procedimiento formal debería generar predictibilidad, seguridad y, por ello, es esencial para la efectividad y el pleno ejercicio de un derecho, ya que de lo contrario los ciudadanos interesados en ejercerlo no sabrían adónde acudir y qué requisitos deben cumplir. En ese sentido, es necesario estudiar la institución de los MDD desde

una perspectiva formal, acercándonos al procedimiento, aunque conscientes de que no es solo el aspecto formal el factor esencial para comprenderlos.

El procedimiento de las iniciativas normativas ciudadanas de reforma constitucional (en adelante, ICRC) consta de una serie de actos que hemos agrupado por etapas, tal como se aprecian en el siguiente gráfico:



Elaboración propia

La primera etapa, denominada Etapa de Formación de la ICRC, comprende los momentos en los cuales los interesados en promover una iniciativa ciudadana buscan cumplir con los requisitos exigidos por ley. Este momento se inicia formalmente con la compra del Kit Electoral ante la ONPE, momento desde el cual los promotores inician su trabajo de recolección de firmas. Un segundo momento parte cuando los promotores acuden ante las diversas entidades del sistema electoral para corroborar el válido cumplimiento de los requisitos establecidos por las leyes correspondientes. Esta etapa dos, la hemos denominado *etapa institucional pre-legislativa*. Y finalmente, un tercer momento, desarrollado al interior del Congreso de la República y que

corresponde a la etapa de formalización de la iniciativa normativa ciudadana, denominada como *etapa institucional legislativa*.

En la *etapa de formación de la iniciativa ciudadana* es importante considerar quiénes pueden promover una ICRC. Los derechos de participación ciudadana recaen en todos los ciudadanos; sin embargo, su ejercicio no se lleva a cabo de manera individual, ya que el sujeto activo del derecho de participación ciudadana es de tipo colectivo, puesto que los promotores de las iniciativas populares requieren del apoyo de un conjunto de ciudadanos para su ejecución, tal como lo dispone el artículo 17° de la Ley:

“el derecho de la iniciativa de reforma total o parcial de la Constitución requiere la adhesión de un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral nacional” (Ley N° 26300, artículo 17°).

Se constituye, de este modo, en un derecho de ejercicio colectivo. Al respecto es importante mencionar que según la Resolución N.° 0604-2011-JNE, de 6 de julio de 2012, el número mínimo de adherentes para ejercer el derecho de participación ciudadana de reforma constitucional, sobre la base del padrón electoral, es de 59 850 (cincuenta y nueve mil ochocientos cincuenta) firmas, número equivalente al 0.3% exigido por la Ley. Ahora bien, toda iniciativa ciudadana legislativa cuenta con uno o un conjunto de promotores que están encargados de recabar las firmas requeridas y que necesariamente debe ser registrado con la inscripción de la iniciativa normativa. En la ley no se ha establecido ningún requisito para poder promover una iniciativa normativa ciudadana, de modo tal que los promotores no requieren del respaldo de una

agrupación política ni de mostrar los intereses que mueven la presentación de este tipo de iniciativas, mucho menos tienen la obligación de mostrar quién o quiénes financian la iniciativa. No obstante, el artículo 4° de la Ley dispone que la solicitud de iniciación del procedimiento de todas las iniciativas correspondientes a los derechos de participación son presentadas ante la autoridad electoral, y deben ir acompañadas por la relación de nombres, documentos de identificación, firmas o huellas digitales de los promotores de la iniciativa, así como también su domicilio para los efectos del procedimiento.

Las firmas de los adherentes son recabadas por los promotores a partir del *kit electoral*, el cual consta del conjunto de documentos y formatos necesarios para recolectar las firmas requeridas. La ONPE es la institución encargada de efectuar la venta del Kit, y esta labor es llevada a cabo por el Área de Atención al Ciudadano y Trámite Documentario de la ONPE (artículo 5 del Reglamento de la ONPE). Es pertinente mencionar que desde el año 2001 al 2011 la ONPE ha vendido ciento treinta y cinco kits electorales a los promotores de diversos tipos de mecanismos de democracia participativa, entre los cuales veinticinco (25) eran destinados a la promoción de una ICRC (Ver Anexo 1). Traemos a colación estas cifras porque ellas muestran la dificultad que los promotores enfrentan para poder recabar la cantidad de firmas exigidas por ley.

De otro lado, tal como lo dispone la ley, toda iniciativa debe ir acompañada de la propuesta normativa correspondiente, y de acuerdo al artículo 18° de la misma ley, estas iniciativas se tramitan con arreglo a las mismas reglas dispuestas para las propuestas hechas por los congresistas. Por ello debemos

tener presente lo establecido en el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, en el cual se especifican los requisitos para la presentación de proposiciones normativas en general. Las iniciativas ciudadanas deben contener una exposición de motivos en la que se expresen sus fundamentos y el análisis costo-beneficio de la futura norma y, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental.

Bajo un estudio comparado sobre el reconocimiento de los MDD en los demás países de América Latina, tenemos lo siguiente: en Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Uruguay, se ha reconocido el derecho a la iniciativa popular (Zovatto, 2007: 9)⁸.

De todos estos casos hablamos de iniciativas denominadas como “*ad parlamentum*”, ya que los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados por el parlamento y la decisión al respecto la toma este sin consultar con el electorado” (Zovatto, 2007: 7). Sin embargo, existen casos en los cuales sí se puede hablar de una auténtica actividad legislativa de origen popular, como sucede en Uruguay, país donde las iniciativas de reforma constitucional que provienen de la ciudadanía y que cuentan con el apoyo de al menos el 10% de los electores hábiles son sometidas directamente a consulta popular. Caso semejante es el colombiano y el peruano, países donde los proyectos que responden a una iniciativa popular y que han sido rechazados por el parlamento pueden ser sometidos a un referéndum, siempre y cuando la

⁸ En Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Uruguay y Paraguay aún no se ha hecho uso de este mecanismo (Zovatto, 2007: 9).

solicitud tenga el respaldo del 10% de los electores inscritos en el censo electoral⁹.

Así, en los tres países mencionados, Uruguay, Colombia y Perú, el requisito de firmas adherentes para someter a consulta popular la iniciativa ciudadana es del diez por ciento del electorado hábil, cantidad comparativamente bastante superior al 0.3% de firmas exigido en nuestro país para la presentación de ICRC, ante el Congreso de la República, lo cual consideramos puede responder a la necesidad de evitar el abuso del uso de este derecho, ya que con ello se podría generar inestabilidad democrática, considerando la importancia en el funcionamiento del Estado de una reforma constitucional.

Como adelantábamos en los párrafos precedentes, con relación a los requisitos para iniciar el procedimiento de las iniciativas correspondientes a los derechos de participación, el artículo 4° de la ley en mención dispone que la solicitud de inicio del procedimiento debe ser presentada ante la autoridad electoral acompañada del proyecto normativo correspondiente. En lo que respecta al contenido del proyecto debemos considerar lo prescrito en el artículo 19° de la ley, que dispone que será improcedente toda iniciativa de reforma

⁹ En nuestro país, dentro de los derechos reconocidos en la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, se encuentra el derecho al referéndum, que consiste, tal como lo dispone el artículo 37°, en el derecho de los ciudadanos a pronunciarse conforme a la Constitución en temas normativos, tales como la reforma total o parcial de la Constitución, para lo cual se requiere el apoyo de un número no menor al diez por ciento (10%) del electorado nacional (artículo 38° de la Ley). Además, a partir de lo prescrito por el artículo 41° de la Ley, si la iniciativa legislativa ciudadana apoyada por el 0.3% del electorado fuera rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso, los promotores podrán solicitar la iniciación del procedimiento del referéndum, para lo cual deberán adicionar las firmas necesarias para completar el 10% exigido por Ley. De este modo, tenemos que en nuestro país, al igual que en Colombia, los promotores tienen la posibilidad de someter a referéndum su iniciativa de reforma constitucional en caso esta sea rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso.

constitucional que pretenda el recorte de los derechos ciudadanos consagrados en el artículo 2° de la Constitución Política del Perú, lo cual es acorde con el artículo 32° del mismo cuerpo normativo, que establece al referéndum entre otros, como medio para la reforma total o parcial de la Constitución, con excepción de aquellos referidos al reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, cuando se pretenda su supresión.

Una vez que los promotores culminan con la *etapa de formación de la ICRC*, se da inicio a la *etapa institucional pre-legislativa* con la presentación de la ICRC ante la autoridad electoral, el Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, JNE), para lo cual esta iniciativa debe ser acompañada por el nombre, los números de documento nacional de identidad, firmas y huellas digitales de los promotores, así como el domicilio para las notificaciones correspondientes. Una vez esto se concreta, se procede a designar personeros para que participen en el procedimiento de depuración de firmas de suscriptores ante la RENIEC, tal como analizaremos en el apartado siguiente.

2. La Etapa Institucional Pre-legislativa en el procedimiento formal de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional

El JNE junto con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (en adelante, ONPE), y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en adelante RENIEC), conforman el Sistema Electoral peruano, de conformidad con lo establecido por el Artículo 177° de la Constitución Política del Perú, y están

obligados a mantener permanentes relaciones de coordinación, de acuerdo a sus atribuciones.

Uno de los requisitos para la promoción de las iniciativas populares, y en particular de las ICRC, es el apoyo a través de las firmas del 0.3% de la población electoral nacional, entendiéndose que dicho cálculo se efectúa sobre último padrón aprobado para la circunscripción nacional (Resolución N.º 0604-2011.JNE). Una vez que los promotores han cumplido con recabar las firmas requeridas, acuden al JNE y presentan formalmente su proyecto normativo con la correspondiente lista de adherentes, solicitando se cumpla con la verificación de las firmas presentadas; dicha solicitud es realizada por la Sub Gerencia de Actividades Electorales, y es gratuita para los ciudadanos. Paso seguido, el Secretario General del JNE emite un oficio dirigido al Jefe del RENIEC por el cual, por encargo del Presidente del JNE, demanda la revisión de las firmas adherentes para la iniciación del procedimiento de iniciativa de Reforma Constitucional solicitado por el ciudadano que corresponda (artículo 6º de la ley). Es de mencionar que este detalle no había sido establecido en la ley en el momento de su promulgación: fue recién en el año 2002, con la Ley 27706, que se incorpora el literal o) al artículo 7º de la Ley Orgánica del RENIEC, que dispone como una de sus funciones la verificación de la autenticidad de las firmas adherentes para la inscripción de toda organización política, así como para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, entre los cuales está el derecho a la iniciativa normativa. Esta ley también modificó el artículo 6º de la Ley de Participación y Control Ciudadanos. De este modo, el JNE remite a la RENIEC los planillones con las firmas presentadas por los promotores, así

como el disco compacto que las contiene, y a su vez emite un oficio dirigido al solicitante de la iniciativa por el cual se informa de los actos realizados ante la RENIEC.

La verificación de las firmas tiene como objeto comprobar la autenticidad y validez de las firmas y huellas dactilares presentadas en las listas de adherentes. Este procedimiento cuenta con dos etapas: la verificación electrónica de los registros y la comprobación de firmas, la cual es llevada a cabo haciendo uso de la técnica del cotejo, bajo los conceptos teóricos y prácticos de la grafotecnia y la dactiloscopia¹⁰. Es necesario precisar que la RENIEC efectúa la revisión de las firmas en un plazo de diez días desde el momento de la recepción de la documentación.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 9° de la ley, los promotores de las iniciativas ciudadanas pueden designar personeros ante cada uno de los órganos electorales, con el objetivo de que presencien y fiscalicen los actos del proceso. Este punto es importante ya que su participación puede contribuir en el desarrollo del proceso, debido a que, de acuerdo a lo establecido por el artículo 10° de la Ley, una vez depuradas la relación de suscriptores y no habiendo alcanzado el número exigido por ley, los promotores podrán, dentro de un plazo adicional de hasta treinta días, completar el número de adherentes requerido.

¹⁰ La RENIEC cuenta con la Resolución jefatural N° 188-2002-JEF/ RENIEC, que aprueba el Manual de Procedimiento para la comprobación de la autenticidad de las Firmas y los Números de los Documentos de Identificación de los Ciudadanos Adherentes.

Una vez terminado el proceso de verificación de las firmas, el Gerente de Operaciones Registrales del RENIEC comunica mediante oficio al JNE sobre el resultado de las operaciones realizadas. En dicho oficio se detallan las firmas que han sido declaradas válidas así como la cantidad de firmas que no han pasado la prueba.

Una vez tomado conocimiento del oficio, el Pleno del JNE emite resolución en la cual detalla el trámite que hasta el momento ha seguido la iniciativa ciudadana, así como también el cumplimiento de los requisitos correspondientes. En dicha resolución el pleno del JNE resuelve como corresponde de acuerdo a ley, poner en conocimiento del Congreso de la República y del ciudadano solicitante la certificación de las firmas, y la remisión del respectivo proyecto. De este modo, se pone fin al procedimiento seguido ante las entidades del Sistema Electoral peruano (Ley de Participación y Control ciudadano, Ley N° 26300).

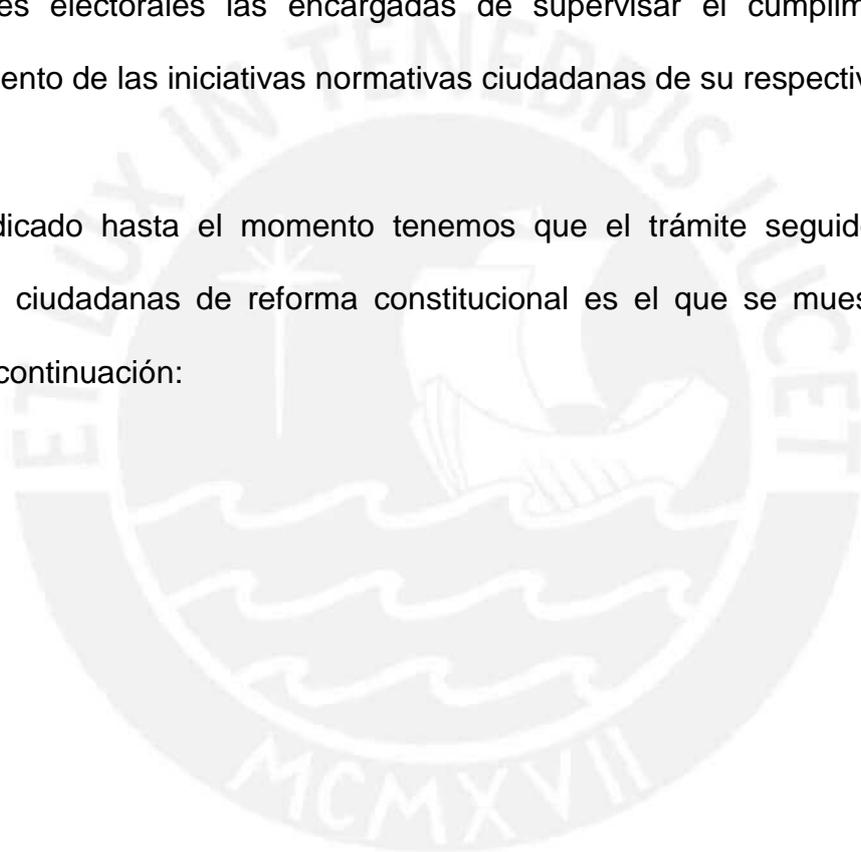
Con relación a la Etapa Institucional Pre-legislativa, analizada bajo una perspectiva comparada, debemos señalar que en países como Argentina, la ley de Iniciativa Popular, Ley N° 24.747, incorpora la participación de otros organismos, tales como la Defensoría del Pueblo al disponer lo siguiente:

“Artículo 6°.- Toda planilla de recolección de firmas para promover una iniciativa debe contener un resumen impreso del proyecto de ley a ser presentado, y la mención del o los promotores responsables de la iniciativa.

El resumen contendrá la información esencial del proyecto, cuyo contenido verificará el Defensor del Pueblo en un plazo no superior a diez (10) días previo a la circulación y recolección de firmas.”

De otro lado en los países de América Latina el sistema electoral se encuentra concentrado en un Tribunal o Corte Electoral. Entre los países donde se ha reconocido la iniciativa normativa popular tenemos que Brasil, Paraguay cuentan con un Tribunal Electoral¹¹, mientras que Colombia tiene como autoridad electoral al Consejo Nacional¹². Por su lado, Uruguay cuenta con una Corte Electoral, y Guatemala con su Tribunal Supremo Electoral¹³. Son estas autoridades electorales las encargadas de supervisar el cumplimiento del procedimiento de las iniciativas normativas ciudadanas de su respectivo país.

De lo indicado hasta el momento tenemos que el trámite seguido por las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional es el que se muestra en el gráfico a continuación:

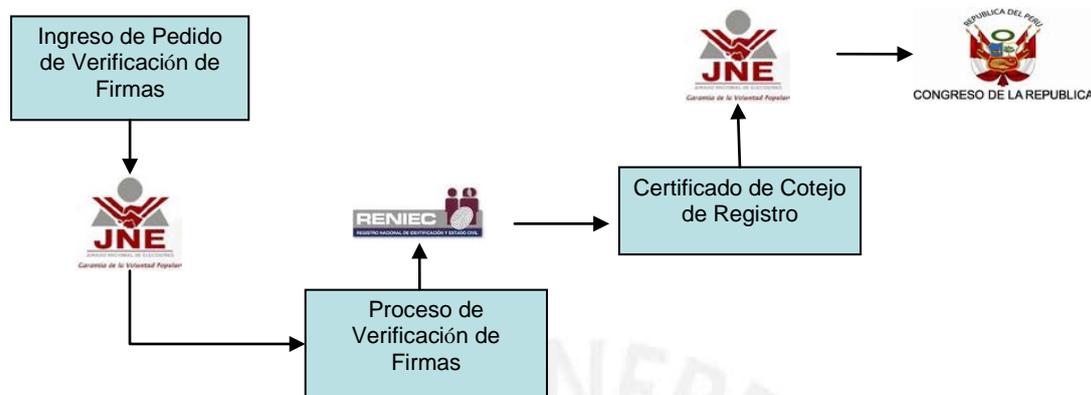


¹¹ Brasil cuenta con el Tribunal Superior Eleitoral, restablecido el 28 de mayo de 1945. En el caso de Paraguay, la Constitución Nacional establece que la Justicia Electoral forma parte del Poder Judicial, desde el año 1945.

¹² Colombia cuenta con el Consejo Electoral, creado por la Ley N° 96 del año 1985, que sustituyó la Corte Electoral por el Consejo Nacional Electoral y redujo sus miembros a siete, designados por el Consejo de Estado.

¹³ El Tribunal Electoral uruguayo data de 1924 y el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala fue creado en 1983.

Gráfico 2: Etapa Institucional pre-legislativa



Elaboración propia

De este modo, una vez concluida la *etapa institucional pre-legislativa*, se da inicio a la que denominamos *etapa institucional legislativa* la cual implica el procedimiento al interior del Congreso de la República, y que analizaremos en los siguientes apartados, ya que es la unidad de análisis de nuestra investigación.

3. La Etapa Institucional Legislativa en el procedimiento formal de las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional

En nuestro país las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional pueden ser denominadas “*ad parlamentum*” (Zovatto, 2007: 7) a partir de que son analizadas, revisadas y aprobadas por el Congreso de la República.

Como se señaló anteriormente, las iniciativas de reforma constitucional están reguladas por el capítulo dos de la Ley de Derechos y Participación

Ciudadanos, y de acuerdo al artículo 18° de dicha ley, se tramitan con arreglo a las mismas reglas dispuestas para las iniciativas de los congresistas, de modo tal que es necesario recurrir al Reglamento del Congreso de la República para conocer el procedimiento que las iniciativas legislativas ciudadanas deben seguir al interior de este organismo parlamentario.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 76° del Reglamento del Congreso, dedicado a los requisitos especiales en la presentación de proposiciones normativas, se establece con relación a las iniciativas ciudadanas lo siguiente:

“Las proposiciones de ley que presentan los ciudadanos deben ir acompañadas por las firmas de por lo menos 0.3% de la población electoral y una resolución expedida por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que declare expedito el procedimiento al haberse realizado la comprobación de firmas, de acuerdo con la ley que regula la materia. El oficio de remisión al Congreso debe estar firmado por uno o por los diez primeros ciudadanos que suscriben la iniciativa, indicando, además del número de libreta electoral, la dirección donde deba notificársele en caso necesario.”

Así, el primer acto llevado a cabo ante el Congreso de la República es la remisión por parte del JNE del oficio mediante el cual traslada y pone en conocimiento del Congreso la ICRC, ingresándola a la Oficina de Trámite Documentario, donde es registrada y enumerada como Proyecto de Ley.

De acuerdo al artículo 64° del Reglamento del Congreso

“Los procedimientos parlamentarios son el conjunto de actos sucesivos e integrados que se realizan para promover el debate y los acuerdos del Congreso destinados a producir leyes y

resoluciones legislativas, actos de control político y designaciones y nombramientos”.

El conjunto de actos sucesivos a los que hace referencia la norma se encuentra agrupada por etapas, tal como lo recoge el artículo 73° del mismo cuerpo normativo. En primer lugar, tenemos a la Iniciativa legislativa, seguida del *estudio en comisiones*, y la posterior *publicación de los dictámenes* en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el diario oficial El Peruano. Una vez llegado a este punto se procede al debate en el pleno, y de ser el caso a la posterior aprobación por doble votación; y, finalmente a la promulgación¹⁴.

Entonces, una vez verificado que la proposición de ley cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones; así la Oficialía Mayor envía por medio de Decreto de Envío la proposición recibida y registrada a una o dos comisiones como máximo, bajo el criterio de especialización, para su estudio y dictamen. Una vez que los proyectos han sido decretados a las comisiones, estas tienen un plazo máximo de treinta (30) días útiles para expedir el dictamen respectivo. De este modo, si la Comisión competente verifica que la proposición cumple con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso, así como su constitucionalidad, podrá calificar la admisibilidad o podrá rechazar de plano y

¹⁴ Al respecto, es de considerar que de acuerdo al mismo artículo “están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso”.

archivar las iniciativas ciudadanas, al igual que los demás proyectos (artículo 77° del Reglamento del Congreso).

El producto del estudio y análisis realizado en las comisiones, conformadas por los congresistas, personal de confianza y personal especializado del Congreso, son los dictámenes, documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que han sido sometidas a su conocimiento, así como las conclusiones y recomendaciones que la Comisión realiza a partir del estudio realizado (artículo 70° del Reglamento). De dicho estudio la Comisión puede dictaminar el archivamiento o inadmisibilidad del proyecto de ley, acto que debe ser informado a la Oficialía Mayor, y en caso sean varias las Comisiones, se podrá presentar dictamen conjunto¹⁵.

Solo los proyectos que tengan Dictamen podrán ser debatidos por el Pleno del Congreso, existiendo la posibilidad, si el Pleno lo estima necesario, de acordar a pedido de un congresista o un grupo parlamentario y por mayoría simple de los presentes, “la conformación de una Comisión de Redacción, conformada por tres Congresistas propuestos por el Presidente, a efecto de que revisen la redacción de las proposiciones aprobadas” (artículo 78° del Reglamento del Congreso).

¹⁵ Cuando se trate de un dictamen de reenvío de la proposición legislativa por efecto de la aprobación de una cuestión previa o reconsideración, por observación formulada por el Presidente de la República, el plazo para dictaminar no puede exceder de treinta días útiles.

Dado que el objeto de nuestra investigación son las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional, es pertinente mencionar que el debate y aprobación de proposiciones de ley que se refieran a reforma de la Constitución

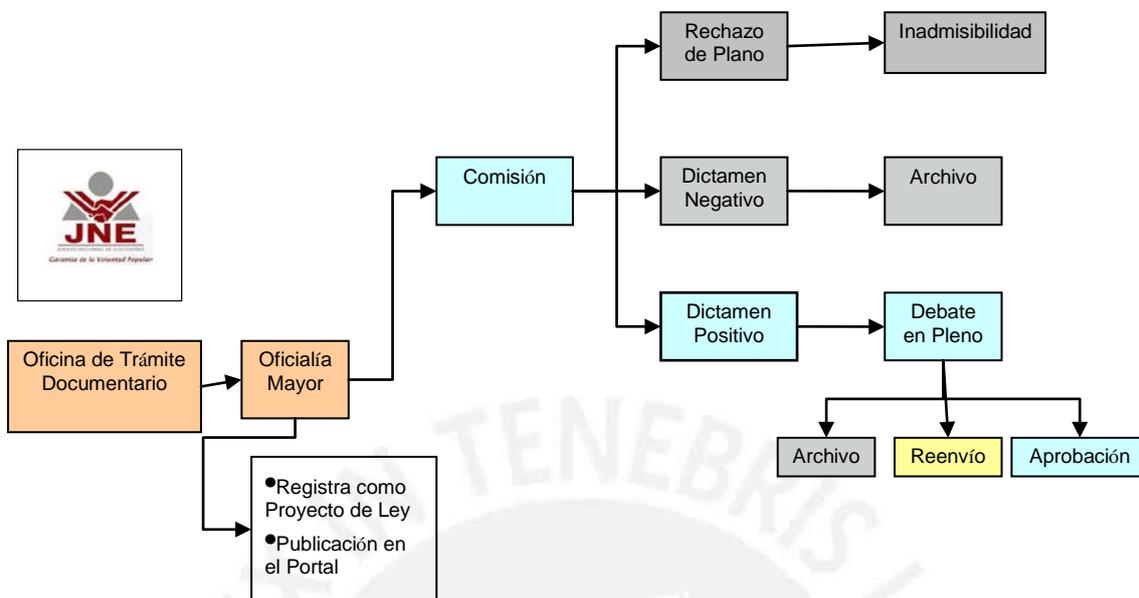
“se aprobarán con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número legal de Congresistas, para luego ser sometida a referéndum o, en su defecto, será aprobada en dos períodos anuales de sesiones sucesivos con el voto aprobatorio de un número superior a los dos tercios del número legal de Congresistas” (artículo 81° del Reglamento del Congreso)¹⁶.

La ley no ha previsto modificación respecto en el procedimiento que seguirán las propuestas normativas que provienen de la ciudadanía, factor que consideramos necesario resaltar dado que consideramos que por la naturaleza de la propuesta esta debería haber significado un tratamiento especial por parte del legislador; el efecto de esta indiferenciación es un desincentivo para la ciudadanía, hecho que analizaremos más adelante.

A partir de lo reseñado, tenemos que la *etapa institucional legislativa* consta de los actos detallados en el gráfico a continuación:

¹⁶ Es de considerar que la ley aprobada por cualquiera de las formas señaladas no puede ser observada por el Presidente de la República.

Gráfico 3: Etapa Legislativa



Elaboración propia

En suma, hemos presentado todas las etapas del procedimiento legislativo seguidas por las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional, el cual se inicia con la compra del Kit electoral por parte de los promotores ante la ONPE, y termina con su ingreso al interior del Congreso de la República. Ahora bien, tal como se ha reseñado, el procedimiento que las iniciativas ciudadanas siguen al interior del Congreso de la República es el mismo procedimiento que siguen todos los proyectos de ley, con lo cual el legislador no ha previsto un trato diferenciado para este tipo de iniciativas a pesar de su origen popular. Este trato indistinto perjudica el procedimiento de las iniciativas ciudadanas debido a que a diferencia de lo que sucede con los demás proyectos de ley que son analizados en el Parlamento, estos no cuentan con el respaldo de alguna autoridad política, con lo cual carecen de un impulsor que al interior del interior del Congreso vele porque el proyecto de ley sea atendido, genere un dictamen

que muestre el análisis llevado a cabo por los congresistas en torno a la iniciativa popular, y no sea archivado sin la motivación debida, tal como ha sucedido con tres de las iniciativas populares ingresadas en el periodo 2001-2011.

De este modo, en este apartado se ha reseñado el aspecto formal del procedimiento, con lo cual hemos podido mostrar el problema hallado en el tratamiento indistinto que se da a las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional según el Reglamento del Congreso de la República. Consideramos que, una vez comprendido el procedimiento formal, podemos entrar a analizar el itinerario que siguieron en los hechos cada uno de los proyectos ciudadanos presentados durante los periodos legislativos 2001-2011, trabajo que realizaremos en el siguiente capítulo.

Capítulo III: Las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional al interior del Congreso de la República

1. Las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional del periodo legislativo 2001-2011

A lo largo de los dos periodos legislativos desarrollados entre los años 2001-2011 se presentaron ante el Congreso de la República cinco Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional

El 9 de agosto del año 2002 se ingresó ante el Congreso la iniciativa ciudadana registrada como Proyecto de Ley N° 3534-2002-CR (Ver Anexo 2), por la cual se pretendía la restitución de la Constitución Política del Perú sancionada y promulgada por la Asamblea Constituyente de 1979. Dicho proyecto fue promovido por la Organización Iniciativa Ciudadana–Foro Democrático y fue decretado en el Congreso a la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, el 20 de agosto del 2002, figurando como fecha de recepción el día 23 del mismo mes; y, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 11° de la Ley N° 26300, se efectuó su publicación en el diario oficial El Peruano, el 28 de agosto del 2002.

El 9 de setiembre, tal como consta en al Acta de Sesión Ordinaria, presidida por el congresista Henry Pease García, se recibió a los promotores de la iniciativa, los señores Agustín Haya de la Torre, como presidente de Foro

Democrático y al abogado de la organización, al señor Alberto Borea Odría, para que sustenten su proyecto de ley.

Tal como figura en el portal de Internet del Congreso de la República, esta iniciativa tuvo como consecuencia dos dictámenes. El primer dictamen, aprobado por mayoría, fue emitido el 24 de setiembre del 2002, y recomendó la no aprobación del proyecto de ley y en consecuencia su correspondiente envió al archivo (Congreso de la República, 2002a), este proyecto votado un día antes de su emisión, fue aprobado con la abstención de voto de los congresistas del Partido Aprista Peruano, Jorge Del Castillo Gálvez, Aurelio Pastor Valdivieso, Javier Velásquez Quesquén y José Luis Delgado Núñez Del Arco.

El segundo dictamen, firmado por el congresista Javier Diez Canseco Cisneros, se emitió el 4 de octubre del mismo año y recaía sobre los proyectos de Ley N° 3534 y N° 3676/2002 (este último proponía una ley que convocaba a elecciones generales para conformar una Asamblea Constituyente). En este dictamen se propuso el restablecimiento de la Constitución de 1979 y la Convocatoria a Asamblea Constituyente (Congreso de la República, 2002b); sin embargo, esta iniciativa ciudadana tuvo que ser archivada tal como lo recomendaba el dictamen en mayoría (Congreso de la República, 2002a).

La segunda iniciativa ciudadana fue registrada como Proyecto de Ley N° 5211/2002-CR (Ver Anexo 3), promovida por la Organización Política Nacional Fuerza Democrática y decretada a la entonces denominada Comisión de

Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, el 13 de enero del 2003, figurando como fecha de recepción el día 14 del mismo mes. Esta iniciativa proponía la nulidad de la Constitución de 1993 y la vigencia de la Constitución de 1979 (Asamblea Constituyente, 1979), así como también la convocatoria a una Asamblea Constituyente para procederse a la reforma parcial o total de esta última Constitución.

El 31 de marzo del 2003 el presidente de la Comisión, el congresista Henry Pease, propuso la conformación de un Grupo de Trabajo integrado por los congresistas José Luis Delgado Núñez, Ántero Flores-Aráoz y Marcial Ayaipoma, con la finalidad de que analicen y emitan un informe con relación al tema.

Poco después, el 28 de abril, en la Comisión de Constitución se da cuenta del informe presentado por el grupo de trabajo encargado de pronunciarse sobre el proyecto de ley y se acuerda, a propuesta del grupo de trabajo y en cumplimiento del artículo 14° de la Ley N° 26300, otorgar a la agrupación política Fuerza Democrática la oportunidad de que nombre a dos representantes para la sustentación de la iniciativa ante la Comisión de Constitución. De este modo, el 5 de mayo se presentaron ante la Comisión los señores Alberto Borea Odría y Ángel Delgado Silva, presidente y secretario general del Partido Político Fuerza Democrática.

Fue recién en el año 2006 que la Comisión, esta vez presidida por el congresista Ántero Flores Aráoz Esparza, decidió rechazar de plano y archivar

el proyecto de ley, mediante oficio N° 027-2006/CCYR-CR (Congreso de la República, 2006: 61). Al respecto es importante recordar lo establecido por el artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, en el que se establece que

“[L]as proposiciones rechazadas de plano no requieren dictamen y sólo se archivan mediante decreto, informándose a la Oficialía Mayor. En el acta de la respectiva sesión, debe especificarse las causales que determinan la decisión de la Comisión, tales como la copia de otros proyectos y su incompatibilidad con la Constitución Política, entre otras” (Congreso de la República, 1997: 37).

De este modo, tenemos que según el Acta de Sesión N.° 18, de fecha 20 de marzo del 2006, se decidió archivar un conjunto de veintiocho proyectos de ley, entre los que se encuentra la iniciativa normativa ciudadana promovida por la Organización Política Nacional Fuerza Democrática, bajo el siguiente fundamento:

“El tema de la Reforma Constitucional integral quedó diferido, por ello es conveniente mandar al archivo hasta que se constituya el próximo Congreso” (Congreso de la República, 2006: 61).

En esta acta se constata que el presidente de la comisión indicó la existencia de un plazo previo a la sesión para que se presenten pedidos de exclusión de la relación de proyecto de ley para el archivo, ante lo cual no se había recibido respuesta alguna, por lo que se solicitó la dispensa de la aprobación del Acta para tramitar los acuerdos, solicitud que fue aprobada por la unanimidad de los presentes. Así, esta iniciativa no llegó a ser objeto de ningún debate ni por lo menos al interior de la comisión a la cual fue decretada. No obstante, tal como señalan los miembros de la Organización Política Nacional Fuerza Democrática, a

partir de la exposición que llegaron a realizar al interior de la Comisión, se les sugirió interponer una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, la cual fue declarada infundada.

La tercera iniciativa ciudadana fue incorporada el 24 de marzo del 2003, y registrada como Proyecto de Ley N° 6100/2002-CR (Ver Anexo 4), promovida por la Asociación Civil Dignidad Humana. Este proyecto tenía como denominación la siguiente: “Protege la Dignidad de la Persona Humana: la vida, la familia, la educación y la salud”. Fue decretado a la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, con fecha 26 de marzo del 2003, figurando como fecha recepción el día 28 del mismo mes.

El 19 de mayo del 2003 las señoras Blanca Neyra y Magaly MacBride, asistieron a la Comisión de Constitución, en representación de la Asociación Civil Dignidad Humana, para sustentar su iniciativa legislativa de reforma constitucional. Una vez expuesta su sustentación se dispuso su incorporación al dictamen de Reforma Constitucional presentado por la Comisión de Constitución, tal como consta en el Acta de Sesión de esa fecha.

A pesar de que las iniciativas normativas ciudadanas tienen preferencia en el debate parlamentario y que el Congreso de la República no puede excederse de 120 días para pronunciarse sobre ellas, encontramos que tres años después de presentada la iniciativa de la Asociación Civil Dignidad Humana, la Comisión decidió rechazar de plano y archivar el Proyecto de Ley, mediante el mismo oficio N° 027-2006/CCYR-CR por el cual se determinó también el archivo de la

iniciativa de la Organización Fuerza Democrática. De este modo, según el Acta de Sesión N° 17, de fecha 13 de marzo del 2006, presidida por el congresista Ántero Flores Aráoz Esparza, se decidió archivar un conjunto de ciento setenta y dos proyectos de ley, entre los cuales se encontraba la iniciativa ciudadana promovida por la Asociación Civil Dignidad Humana, bajo el siguiente fundamento:

“La propuesta necesita una reforma integral de la Constitución, pues básicamente propone una redacción semejante a la de la Constitución de 1979 en materia de Derechos Humanos, por lo que es conveniente su archivo hasta que se decida una reforma integral”.

Así, este proyecto tampoco fue sometido a debate al interior de la Comisión, así como tampoco fue analizado por el Pleno, máxima asamblea deliberativa del Congreso (artículo 29° del Reglamento del Congreso).

Durante el periodo legislativo 2006-2011, se presentó ante el Congreso la iniciativa ciudadana que proponía modificar los artículos 2°, 7°, 11°, 17°, 18°, 23°, 32°, 41°, 43°, 44°, 56°, 57°, 62°, 63°, 66°, 68°, 70°, 74°, 88°, 89°, 90°, 112°, 117°, 138°, 142°, 147°, 158°, 179° y 206° de la Constitución, con lo que se proponía establecer a la democracia directa como régimen de gobierno, a través de la incorporación de causales de vacancia presidencial, la revocatoria del presidente, vicepresidentes y congresistas; y la incorporación de otros principios del estado peruano (Ver Anexo 5). El 22 de junio del 2009, este proyecto fue decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Esta iniciativa normativa fue registrada como proyecto de ley el N° 3342/2008-IC, y consignó como su promotor al señor Andrés Avelino Alcántara Paredes, en su calidad de presidente de la Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú. Una vez ingresada al Congreso y decretada a la Comisión de Constitución, se efectuó la publicación del proyecto en el diario oficial, el 06 de agosto del 2009.

En el expediente virtual del proyecto de ley no figura trámite posterior a la publicación en el diario oficial; asimismo, de la búsqueda efectuada en las agendas de sesiones de la Comisión de Constitución y Reglamento durante el periodo 2009 – 2010 y 2010 – 2011 no se encuentra ninguna mención relacionada con esta iniciativa. En ese sentido, se debe considerar que, si bien es cierto que ninguna ley regula qué es lo que sucede con los proyectos de ley no dictaminados al final de un periodo legislativo, es de práctica parlamentaria que estos proyectos sean remitidos a archivo, tal como sucedió con este proyecto.

Finalmente, el 23 de diciembre del año 2009 se ingresó ante el Congreso de la República la quinta iniciativa ciudadana, presentada por Alfredo Ricardo Natividad Henostroza, registrada como Proyecto de Ley N° 3771/2009-IC (Ver Anexo 6) que proponía la renovación por mitades, cada dos años y medio, del Congreso de la República así como también la instauración del voto facultativo. Este proyecto también fue decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento a los pocos días de ingresado, y al igual que el proyecto anterior, llegó a ser publicado el día 6 enero del 2010 en el diario oficial El Peruano.

El 2 de diciembre del 2010 la Comisión de Constitución y Reglamento emitió Dictamen Negativo para el proyecto en cuestión y el Proyecto de Ley N° 3715/2009-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Alianza Parlamentaria y decretado a la Comisión el primero de diciembre del 2009, es decir días antes de que el proyecto de la iniciativa ciudadana fuera decretado a la misma Comisión. Este proyecto proponía también la modificación del artículo 31° de la Constitución Política y en consecuencia la incorporación del voto facultativo en el ordenamiento jurídico peruano, pero con aplicación progresiva. Para ello se planteaba una disposición transitoria por la cual el voto facultativo debía aplicarse a partir de las elecciones regionales y municipales llevadas a cabo en el 2010.

Es interesante lo sucedido en este dictamen, ya que a pesar de que emitiera opinión sobre el proyecto de Ley N° 3771 que incluía más de un propuesta, en su contenido sólo se recoge el análisis del voto facultativo, con lo cual solo se analizó el tema que fue promovido no únicamente por la iniciativa ciudadana sino que también por Alianza Parlamentaria a través del Proyecto de Ley N° 3715/2009-CR. Así tenemos que en dicho dictamen no se hace pronunciamiento alguno frente al otro extremo de la iniciativa ciudadana, es decir, la renovación por mitades del Congreso de la República, así como tampoco alguna referencia directa a la iniciativa ciudadana y sus motivaciones.

En suma, los detallados son los cinco proyectos de ley ingresados ante el Congreso de la República, los cuales tal como se ha podido mostrar cumplieron

con el procedimiento establecido en la ley y fueron derivados a la Comisión de Constitución al interior del parlamento.

De acuerdo con lo reseñado, las iniciativas pueden ser separadas en dos grupos a partir del periodo legislativo en el cual fueron presentadas ya que esto determina la composición del Congreso en cada periodo. A partir de esta distinción cronológica, tenemos que los tres primeros proyectos fueron ingresados en el periodo legislativo 2001-2006 durante la presidencia de la Comisión de Constitución del congresista Henry Pease García, mientras que los dos últimos fueron ingresados durante el periodo legislativo 2006-2011, cuando la Comisión de Constitución se encontraba presidida por la congresista Mercedes Cabanillas Bustamante.

Ha sido necesario mostrar con motivo de las distancias en la forma en que los proyectos ciudadanos fueron tratados en cada periodo, ya que si bien es cierto que ninguno de los proyectos fue sometido a debate, los proyectos ciudadanos ingresados durante el periodo legislativo 2001-2006, cuando la comisión de constitución se encontraba presidida por el congresista Henry Pease, sí llegaron a ser expuestos por sus promotores, y se llevaron a cabo en un periodo en el cual se llevaba a cabo en el parlamento un debate vinculado con serios intentos de efectuar una reforma constitucional integral promovida por la Ley N° 27600, que establecía la supresión de la firma de Alberto Fujimori, del texto de la Constitución y la iniciación del proceso de reforma constitucional “tomando en cuenta la Constitución histórica del Perú y en particular el texto de la Constitución de 1979” (Pease, 2006: 101): Este escenario difiere de lo

sucedido en el periodo de la presidencia de la congresista Mercedes Cabanillas, en el cual no se hablaba ya de reformas constitucionales y, a pesar de ello, no se permitió que los promotores expusieran sus propuestas.

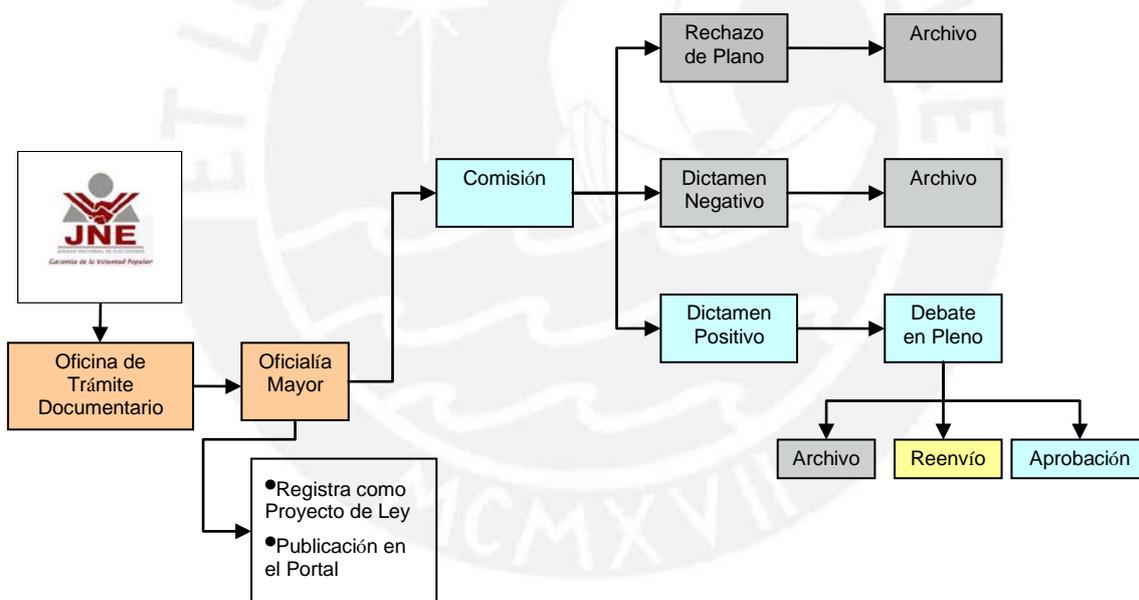
De lo expuesto se puede colegir que el procedimiento al cual son sometidas las iniciativas ciudadanas, tal como se adelantó en el capítulo precedente, no exige a los congresistas el otorgamiento de un trato preferencial, a pesar de encontrarse establecido en la Ley de Participación y Control Ciudadanos, la cual sin embargo puede ser obviada por los congresistas, lo cual genera que la importancia que se les otorgue a las iniciativas esté sometida a la buena voluntad política o a los intereses políticos de los congresistas que integran la Comisión.

Así las cosas, y teniendo en consideración que las ICRC presentadas ante el Congreso hasta el momento han sido archivadas, resulta relevante efectuar un análisis sobre las deficiencias encontradas en el procedimiento a partir del análisis casuístico, tomando en consideración el procedimiento detallado en el segundo capítulo de esta investigación, para con ello comprender de qué modo el procedimiento formal seguido por las ICRC, tal como se encuentra implementado en nuestro país, ha colaborado en el archivamiento de la totalidad de las iniciativas ciudadanas presentadas ante el Congreso de la República, tarea que se realizará en el siguiente apartado.

2. Las deficiencias en el procedimiento legislativo de las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional

La Etapa Legislativa de las ICRC se inicia al interior del Congreso de la República con la remisión por parte del Jurado Nacional de Elecciones de la propuesta legislativa una vez que se han verificado el cumplimiento de los requisitos formales. El procedimiento legislativo es el que se muestra en el gráfico a continuación:

Gráfico 4: Etapa institucional legislativa



Elaboración propia

El procedimiento legislativo es determinante en la formación de las normas, puesto que es esta secuencia de hechos la que permite que las diversas propuestas de regulación efectuadas por los actores facultados constitucionalmente se conviertan en normas que manifiesten la voluntad de

toda la población representada en el Parlamento. El procedimiento legislativo desde una visión formal está caracterizado por ser estructural, debido a que no cambia de una norma a otra en sus partes. Es efectivamente esta característica la que da legitimidad al proceso y en consecuencia a las normas. En este apartado nos dedicaremos a observar las deficiencias encontradas en el modelo de procedimiento establecido por la Ley de derechos y participación ciudadanos y el Reglamento del Congreso de la República, para las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional.

Son tres las deficiencias encontradas en el diseño del procedimiento: la primera consiste en el tratamiento indiferenciado que reciben las ICRC al interior del Congreso de la República; la segunda, es la ausencia de creación de grupos especializados dedicados a analizar las ICRC al interior del Congreso; y, finalmente, la autonomía del proyecto, surgida ante la disminución de protagonismo de los promotores a lo largo del procedimiento legislativo. Cada uno de estos problemas son analizados en las siguientes líneas.

- 1) Las iniciativas son ingresadas al Congreso y destinadas inicialmente a la Oficina de Trámite Documentario, luego pasan a la Oficialía Mayor, la cual remite al Proyecto de Ley a una Comisión tal como lo dispone el artículo 77° del Reglamento del Congreso¹⁷, este acto es llevado a cabo a partir de

¹⁷ “Artículo 77. Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones. En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados la iniciativa no puede ser recibida y es devuelta para que se subsanen las omisiones [...]”

un sello colocado en el reverso del Proyecto en el cual se señala lo siguiente:

“Según la consulta realizada, de conformidad con el artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N°..._para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de....” (Congreso de la República, 1997).

Este sello es colocado en todas las iniciativas presentadas por los congresistas y por todos los órganos facultados constitucionalmente para presentar iniciativas, lo mismo sucede con las iniciativas ciudadanas a pesar de que por su naturaleza deberían recibir un trámite preferencial, tal como lo establece el artículo 11° la Ley de Derechos y Participación Ciudadana. De este modo, las iniciativas ciudadanas son pasadas a comisión sin que se haga hincapié en el trámite preferencial que estas deben tener, así como tampoco en el plazo de 120 días que la ley establece para que la comisión dictamine y vote el proyecto (artículo 13° de la Ley de Derechos y Participación Ciudadana).

De los 5 proyectos analizados sólo uno tiene dictamen generado por la iniciativa ciudadana, y otro cuenta con un dictamen conjunto de varios proyectos –en el cual no se hace mayor desarrollo de lo recogido en la iniciativa ciudadana–. El resto de ICRC no contaron con dictamen alguno y no fueron objeto de estudio, lo cual se constató en las actas de sesiones de la Comisión correspondiente. El resultado fue que las tres ICRC restantes fueron archivadas después de un plazo que excedió los 120 días considerados por la ley, y a través de un oficio múltiple, lo cual muestra la distancia del tratamiento preferencial establecido en la ley y el tratamiento

que realmente se les da a las ICRC al interior del Congreso. En esa línea es importante considerar lo mencionado por un Secretario Técnico del Congreso:

“la prioridad o importancia que justifica se incluya en la agenda de la comisión, que en ese momento o de acuerdo a las circunstancias, el Presidente o la mayoría de los congresistas miembros, deciden conferirle la cualidad de priorizado. De plano, una iniciativa legislativa que viene por democracia directa de los ciudadanos, no encierra en sí misma, una priorización en el procedimiento parlamentario, cosa que sí ocurre con las iniciativas que provienen del Poder Ejecutivo” (Secretario Técnico del Congreso de la República).

De este modo, tenemos que las ICRC en la práctica no han recibido un tratamiento diferenciado, entonces, ¿qué es lo que sucede con los proyectos al interior de las comisiones del Congreso? Todas las ICRC fueron ingresadas a la Comisión de Constitución, hecho comprensible debido a la materia de la que trata una iniciativa de Reforma Constitucional, considerando que ninguna de las propuestas hasta el momento presentada proponía alguna modificación en algún área temática que significase un análisis técnico adicional. Entonces, hasta el momento todas las ICRC fueron ingresadas a la Comisión de Constitución y recibieron el mismo trámite que los demás Proyectos de Ley promovidos por congresistas.

- 2) La segunda deficiencia encontrada es la falta de exigencia de la creación de un grupo especializado, dedicado a analizar cada ICRC ingresada en el Congreso de la República. Ante la carga laboral que determinadas comisiones reciben, se ha optado al interior de las comisiones por la creación de grupos de trabajo, a partir de los cuales se puedan acelerar el

análisis de temas que serían imposibles manejar por toda la comisión. Así tenemos que las comisiones tienen una repartición del trabajo en grupos, y en las sesiones semanales de comisión cada grupo informa sobre los avances que se han tenido a partir de los estudios realizados. Como ejemplo de estos grupos sabemos que al interior de la comisión de Constitución, tal como consta en las Actas de Sesión disponibles en el Portal de Internet del Congreso de la República, es de práctica parlamentaria la creación de grupos de trabajo encargados de efectuar la revisión de los Decretos Legislativos y Decretos de Urgencia emitidos por el ejecutivo.

En el caso de las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional, y a pesar de la importancia que estas tienen, al haber sido entendidas por el legislador como complementarias a los mecanismos de democracia representativa, para cubrir sus deficiencias; en la Comisión de Constitución, no han sido revisadas por un Grupo de Trabajo especializado en el tema, con excepción de la iniciativa ciudadana N° 5211/2002, caso en el cual el presidente de la Comisión optó por la creación de un grupo de trabajo, tal como consta en el Acta de Sesión del 31 de marzo del año 2003, en la cual se señala:

“El PRESIDENTE se refiere al Proyecto de Ley N° 5211, iniciativa ciudadana promovida por la agrupación política "Fuerza Democrática", aprobada por el Jurado Nacional de Elecciones, a través de la Resolución N° 012-2003-JNE, de acuerdo a la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Sobre la misma, propone la conformación de un Grupo de Trabajo integrado por los señores Congresistas José Luis Delgado Núñez Del Arco (Presidente), Ántero Flores-Aráoz

Esparza y Ernesto Herrera Becerra, con la finalidad de analizar y emitir un informe. No habiendo observaciones es acordado, incluyéndose al Grupo de Trabajo al señor Congresista Marcial Ayaipoma Alvarado en reemplazo del señor Congresista Ernesto Herrera Becerra quien declina pertenecer.”

En este caso, fue el Grupo de Trabajo el cual informó a la comisión y propuso la citación a los promotores, tal como consta en el Acta de Sesión del 28 de abril del 2003:

“[L]a Comisión acuerda a propuesta del Grupo de Trabajo y en cumplimiento del artículo 14° de la citada ley, otorgar a la agrupación política Fuerza Democrática la oportunidad de que nombre a dos representantes para la sustentación de la iniciativa el próximo día lunes 5 de mayo ante la Comisión de Constitución”.

Fue justamente este Grupo de trabajo quien sugirió posteriormente a los promotores, acudir con su iniciativa al Tribunal Constitucional:

“[E]n el año 2001 la presentamos en el año fue discutida en el Congreso y allí hubo una situación de un desvío planteado incluso por un miembro del Tribunal Constitucional que pensaban que esto se podía sacar por la vía de una sentencia del Tribunal Constitucional [...]” (Promotor de la Asociación Foro Democrático).

Con excepción de este caso, que surgió por iniciativa del Presidente de la Comisión, en el caso de las demás iniciativas ciudadanas, no se optó por darle el trámite preferencial que la ley estipula ni se creó un grupo de trabajo que se dedique a su análisis en particular. Este hecho podría parecer irrelevante pero resulta ser de gran importancia, porque son estos grupos los que en la práctica tienen las reuniones con los sectores de la ciudadanía que se encuentran interesados en los temas a regular. Sucede que cuando se presenta alguna iniciativa normativa, el Congreso y la

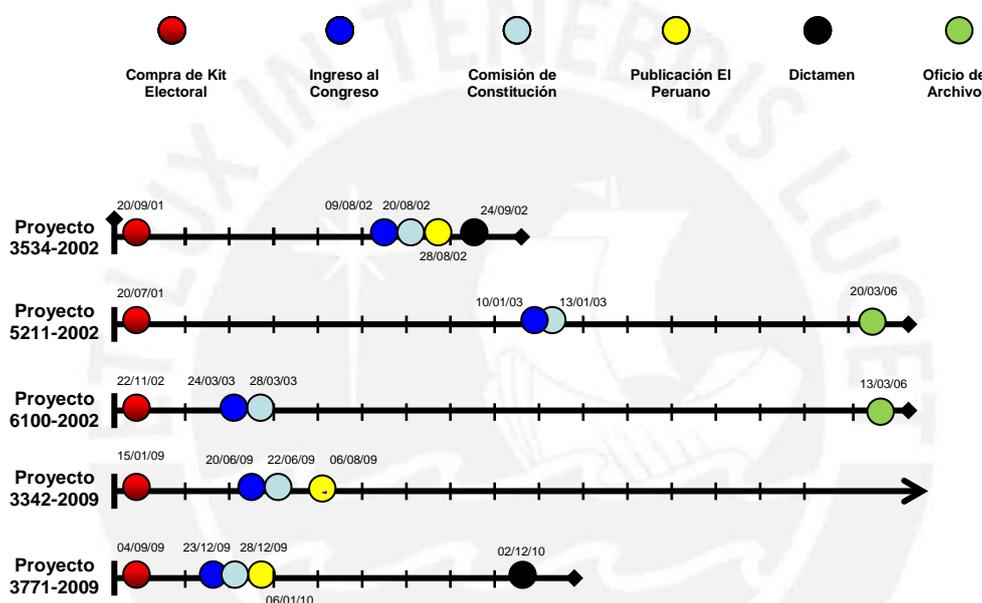
Comisión en particular se encuentra en la facultad de solicitar opiniones sobre la norma a las instituciones públicas y privadas que considere conveniente por su conocimiento sobre el tema, por lo cual son frecuentes estos pedidos de opinión y son constantes las reuniones con determinados sectores que pueden verse afectados con la emisión de una norma.

Así las cosas, la creación de un grupo de trabajo dedicado al análisis de los proyectos promovidos por la ciudadanía, y que han recibido el apoyo de aproximadamente cincuenta y nueve mil firmas de la población nacional para poder ser presentados ante el Congreso de la República, hubiese generado su análisis y el inicio de un diálogo inexistente entre los promotores y los Congresistas, ya que en los cinco proyectos de ley la presencia de los promotores, cuando la hubo, se limitó a una exposición de su proyectos, sin que tuvieran la oportunidad de participar en los debates de haber sido el caso, ni del día de la votación del dictamen u oficio de archivo de su iniciativa.

En ese sentido, la creación de grupos de trabajo beneficiaría al análisis de las iniciativas presentadas por la ciudadanía y contribuiría en la generación de puentes de diálogo que lleven a la modificación de las ICRC, no al punto de desvirtuarlas, con el objeto de que estas lleguen a ser tomadas en consideración por los políticos y objeto de discusión y debate en diversos niveles.

3) Al interior del Congreso la Oficina de Trámite Documentario y la Oficialía Mayor son los ámbitos encargados de darle inicio al procedimiento de las iniciativas, y tal como podemos apreciar en el Gráfico 5, en esta etapa no se muestra mayor demora: el promedio de tiempo que las iniciativas esperan para ser decretadas a la Comisión pertinente es un promedio de dos días.

Gráfico 5: Procedimiento de las ICRC 2001-2011



Elaboración propia

Sin embargo, surge al interior del Congreso un fenómeno que no se evidencia en el gráfico 5 y que está relacionado con el nivel de protagonismo que el procedimiento legislativo permite a los actores involucrados.

Durante la etapa pre-legislativa, el JNE se encarga de comunicar a los promotores sobre cada uno de los actos que realiza para impulsar el

proceso de las iniciativas, tal como consta en los expedientes de cada proyecto. Sin embargo, en el interior del Congreso, la Oficina de Trámite Documentario, así como tampoco la Oficialía Mayor, se encuentra obligada a remitir comunicación alguna a los promotores, con relación al trámite que sigue su iniciativa, ni la Comisión a la cual es derivada. De este modo, es desde este punto en el cual la comunicación entre los promotores y las instituciones disminuye, generando que los promotores vayan perdiendo participación al punto de que la iniciativa deje de tener impulsores al interior del Congreso y se genere lo que hemos llamado como “autonomía del proyecto”.

De las cinco iniciativas ciudadanas de reforma constitucional, tres fueron ingresadas a la Comisión de Constitución y Reglamento en el año legislativo 2002-2003, cuando era presidida por el congresista Henry Pease García; en los tres casos se efectuó la correspondiente citación a los promotores para que sustentaran sus proyectos. Caso contrario fue lo sucedido con las dos iniciativas ciudadanas presentadas durante el año legislativo 2009-2010 en el cual se presentaron dos iniciativas ciudadanas ante la Comisión de Constitución y Reglamento, presidida entonces por la congresista Mercedes Cabanillas Bustamante, pues en dicho periodo no se mantuvo comunicación alguna con los promotores de las iniciativas ciudadanas, tal como lo señala uno de los promotores de las iniciativas presentadas durante este periodo:

“[E]n el Congreso, nosotros presentamos nuestra iniciativa en el 2009, y ni siquiera se han debatido. Ellos rompen lo mismo que

dice la ley, no hacen caso; ellos son los primeros en incumplir la ley. La Ley 26300 dice que está obligado el Congreso a debatir, pero no hubo debate, ni siquiera en la comisión hubo debate. Hemos exigido [muchas] veces, por eso es que hemos ido [directo] a referéndum. Para nosotros esa etapa no funciona, porque el Congreso obedece a otros intereses, [y] como tienen la prensa, [que es la] que maneja el país, [porque] la prensa te saca lo que le parece, lo que pone en agenda” (Promotor de la Asociación Fonavistas del Perú).

Tenemos entonces una deficiencia que si bien no se suscitó en la presentación de las primeras iniciativas ciudadanas, sí se ha puesto de manifiesto en el caso de las iniciativas interpuestas en el último periodo legislativo; esta es la deficiencia en la comunicación entre la comisión del Congreso de la República y los promotores de las iniciativas desde el inicio del procedimiento. Al respecto, la Ley de Derechos y Participación Ciudadanos dispone lo siguiente:

“Artículo 14.- Quienes presentan la iniciativa pueden nombrar a dos representantes para la sustentación y defensa en la o las comisiones dictaminadoras del Congreso y en su proceso de reconsideración” (el resaltado es nuestro) (Congreso de la República, 1994a).

De este modo, la ley especial aborda la participación de los promotores al interior del Congreso de la República pero de manera facultativa, lo cual ha tenido como resultado la ausencia de estos actores en el último periodo legislativo.

Consideramos que al no existir exigencia normativa que regule la participación de los promotores al interior del Congreso, estos pueden ser dejados al margen del procedimiento, tal como consta en las Actas de

Sesiones posteriores al ingreso de la ICRC o de su presentación ante la Comisión. En ese sentido, un especialista en el tema sostiene lo siguiente:

“En el caso de las iniciativas, he sido crítica, porque si yo no permito que quien tiene la iniciativa se apodere del tema, o sea, sea visible y sea [considerado como autor de la] ley, entonces [los promotores] no tendrán ninguna iniciativa. Debería darse una presencia mucho mayor [a los promotores] en el debate, en todo, [deberían] tener un protagonismo mayor. Porque grupos más o menos organizados, estoy pensando en el movimiento Homosexual, que podría impulsar reformas para el reconocimiento de derechos, [pero en el Congreso] te diluyes como institución... Creo que no se ha hecho nada como para fortalecer [el mecanismo de ICRC], así lo que ha ocurrido ha ocurrido a pesar de lo que hay” (Milagros, especialista, abogada).

El pasar por alto en alguna medida a los promotores de las iniciativas, situación que se presenta con claridad en el caso de las ICRC presentadas en el periodo legislativo 2006-2011, periodo en el cual los promotores no tuvieron la posibilidad exponer sus iniciativas, ha llevado a que en el caso de los Fonavistas, quienes actualmente se encuentran promoviendo una nueva iniciativa ciudadana, hayan optado por recabar las firmas para convocar a un referéndum, puesto que consideran que en el Congreso de la República no obtendrán mayores logros:

“Aquí el proceso de democracia directa ya está establecido, así que este proyecto de Ley se está yendo a referéndum, [será cuando] el debate empiece en el Perú, porque [nosotros] vamos a votar por el sí o por el no. Entonces los congresistas que no quieren debatir en el Congreso, tendrán que salir a la calle a debatir con nosotros. Y finalmente el que decidirá será pueblo. A nosotros no nos han hecho daño [los congresistas], se han hecho daño ellos solos, porque al final este proyecto está yendo a Referéndum. El único problema que tenemos es que nos estamos retardando un poco, estamos alargando el procedimiento de su elaboración, nada más” (Promotor de la Asociación Fonavistas del Perú).

Así tenemos que la limitada o ausente participación de los promotores genera dificultades en la comunicación de estos con los congresistas, lo cual trae como consecuencia que los mecanismos de democracia participativa, que fueron incorporados a nuestro sistema político para cubrir las deficiencias y las distancias entre los representantes y sus representados, sin embargo terminan por ser ineficaces.

Pero bien, ¿cómo han afectado en los hechos estas deficiencias halladas a las cinco iniciativas presentadas en el periodo 2001-2011? En el cuadro 1 mostramos cuáles de las deficiencias reseñadas se han presentado en cada uno de los proyectos y sus efectos en la suerte de cada proyecto.

CUADRO 1				
Proyecto de Ley	Tramite preferencial	Grupo de Trabajo	Citación a promotor	Consecuencia
3534-2002	No	No	Sí	Archivado por dictamen negativo fuera del plazo de 120 días
5211-2002	No	Sí	Sí	Archivado por Oficio emitido después más de 4 años de presentada la propuesta
6100-2002	No	No	Sí	Archivado por Oficio emitido después más de 4 años de presentada la propuesta
3342-2008	No	No	No	Se asume archivado, no figura en el expediente actuación posterior a la publicación oficial
3771-2009	No	No	No	Archivado al ser incluido en un dictamen negativo en el cual no es mencionado

Elaboración propia

Como se puede apreciar, ninguno de los proyectos presentados recibió un trámite preferencial y solo uno tuvo asignado un grupo de trabajo, hecho que si

bien no afectó la suerte que corrió el proyecto, sin embargo sí llevó a conversaciones con los promotores que los llevó a buscar otros canales para concretar sus pretensión de restituir la Constitución de 1979.

De otro lado, con relación a la tercera deficiencia basada en la ausencia de comunicación entre los promotores y los congresistas de la Comisión de Constitución, tenemos que en tres de los casos, los promotores fueron citados para exponer los motivos de sus iniciativas sin embargo, esto no alteró la suerte final de los proyectos. Es necesario por ello resaltar que la citación para exponer sus propuestas es solo un acto simbólico que no subsana la deficiente comunicación que se muestra al interior de las comisiones, la cual se debe al encuentro de otros factores que confluyen con los procedimentales desarrollados en el presente acápite. Son estos factores los cuales analizaremos en las siguientes líneas.

3. Desafíos institucionales al interior del Congreso de la República

Es indiscutible que un diseño institucional que permita la participación ciudadana en los asuntos públicos y que ofrezca nuevas vías para que la ciudadanía manifieste sus demandas y voluntades a partir de la creación o incorporación de mecanismos de democracia participa da muestras de cambios en la visión del sistema político y en la forma de acceder a él (García, 2008: 1). Sin embargo, dicho avance puede ser insuficiente si es que los cauces formales a través de los cuales los ciudadanos participarán, es decir los canales jurídicos, políticos y sociales por los que harán llegar sus demandas,

intereses individuales y colectivos, y la información necesaria para poder hacerlo, son deficientes (González, 2007: 25). Por este motivo, en este tercer capítulo hemos reseñado en un primer apartado, el itinerario seguido por cada una de las cinco ICRC presentadas ante el Congreso de la República hasta el momento, paso seguido hemos presentado las dificultades surgidas a partir del modo en que ha sido diseñado dicho procedimiento formal. En la misma línea, de búsqueda por comprender los problemas formales que afrontan las iniciativas ciudadanas al interior del Congreso, en este apartado, analizaremos los desafíos que afronta la implementación de las ICRC debido a la estructura del órgano intermediario, encargado de aprobar o rechazar el debate y promulgación de las iniciativas ciudadanas, el Congreso de la República.

Partiendo de la forma como los mecanismos de democracia participativa son implementados por el legislador, y en particular, partiendo del modo de acceso al sistema político que estos tienen, se pueden establecer que existen tres tipos de acceso de los mecanismos participativos. El primero de ellos, ha sido denominado como el punto blanco u óptimo, debido a que bajo este modelo el legislador prescribe un acceso genuino a la toma de decisiones por parte de los ciudadanos, quienes pueden realizar procesos decisorios directos (García, 2008: 53). El segundo tipo de modelo es el llamado punto gris o módico, el cual expone un carácter opaco y reducido de injerencia ciudadana en el ejercicio de gobierno, “debido a que se estipula la intromisión de algún poder estatal para el desarrollo de los MDD” (García, 2008: 53). Y finalmente el tercero,

“es el punto negro, con unas pésimas posibilidades de los ciudadanos de tener acceso a las decisiones a través de los MDD, ya que los mismos se consagran como instrumentos con fines

consultivos y con efectos no vinculantes o donde las potestades de su uso con otros propósitos están reservadas exclusivamente al Estado” (García, 2008: 53).

En el Perú, las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional son un mecanismo de democracia participativa, con un tipo de acceso llamado gris o módico, que tiene como órgano intermediario al Congreso de la República, ya que una vez que los promotores alcanzan recabar las firmas requeridas por la ley, presentan su iniciativa normativa ante el Congreso, donde la iniciativa adquiere la forma de Proyecto de Ley y es sometida al mismo procedimiento legislativo que todos los proyectos analizados al interior del parlamento. La presencia de este órgano legislativo como intermediario en la implementación de las ICRC, a pesar de que con ellas se busca “reparar los pecados de omisión de la asamblea legislativa” (Bogdanor citado por García, 2008: 47), puede ser calificada como un factor distorsionador (García, 2008: 46), más aun considerando que tal como ha sucedido con las ICRC que se han presentado hasta la fecha, ninguna ha logrado ser aprobada.

La posibilidad de que este órgano se convierta en un factor distorsionador que confluya con otros factores, en la frustración de las iniciativas populares, tiene que ver con el modo en que este órgano se encuentra diseñado para dar atención a la ciudadanía. Puesto que no basta con la incorporación formal de mecanismos que busquen dar un rol protagónico a los ciudadanos en la creación y el proceso de formulación de reformas constitucionales, por el contrario, se requiere necesariamente de mayores compromisos institucionales

“No basta con que estén estipulados a nivel legal dichos mecanismos para hablar de la existencia de cierta dimensión

institucional que puede favorecer el acceso al sistema, es necesario que dentro de dicho diseño institucional estén consagradas y garantizadas modalidades de funcionamiento de tales instrumentos de democracia directa que puedan representar puntos claros y óptimos de acceso a la toma de decisiones en el ejercicio de gobierno” (García, 2008: 54).

Ahora bien, ¿está preparado nuestro Congreso de la República para la atención a las demandas sociales que no llegan a ser canalizadas por los partidos políticos y las bancadas partidarias? Desde el 1 de agosto del 2001, el Congreso de la República cuenta con una oficina que pretende acercar a la ciudadanía a los congresistas; esta es la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano (en adelante, la Oficina de Participación):

“El 01 de agosto del 2001, por Acuerdo de Mesa N° 068-2001-2002/MESA-CR, la Oficina de Iniciativas Ciudadanas e Institucionales, que existía desde el año 1994, es convertida en la Dirección de Participación Ciudadana, con el Acuerdo de Mesa N° 137-2001-2002/MESA-CR del 28 de noviembre. Se le asigna como objetivo ‘acercar y fortalecer la relación del Congreso con la ciudadanía y promover la participación de la sociedad civil y los ciudadanos en las instancias de deliberación del Congreso de la República, canalizando sus demandas, intereses y aspiraciones” (Pease, 2006: 202).

Esta oficina es dependiente de la Oficialía Mayor y cuenta con dos áreas: el área de participación, atención y educación ciudadana, y el museo del Congreso. Durante el periodo legislativo 2001-2006, dicha Oficina tuvo una labor constante con la finalidad de afianzar la comunicación del Congreso con los ciudadanos, desarrollando programas de información y capacitación, implementados virtualmente:

“Se lograron importantes resultados en las diversas áreas de acción de la Dirección de Participación Ciudadana: que son el programa de Visitas Guiadas al Palacio del Congreso, el Parlamento Virtual Peruano (PVP) que continúa con los Foros

Públicos, el Sistema de Pedidos, el Sistemas de Opiniones Legislativas y un mejorado 'PVP Informa'. [...] Se puso énfasis en el desarrollo de programas de capacitación, de los cursos a distancia creándose nuevas formas de transmisión, difusión o estímulo al conocimiento de los ciudadanos. Los Foros Legislativos Virtuales, de enorme potencial para la participación de los ciudadanos en el proceso legislativo, se agregaron a las herramientas disponibles. Se incrementó la atención nacional en castellano, quechua y aimara, estableciéndose una relación muy importante con las escuelas” (Pease, 2006: 202).

De este modo, hasta la actualidad esta oficina permite el ingreso de peticiones, también virtuales, por parte de los ciudadanos, dirigidas al Parlamento con el objeto de permitir que los ciudadanos ejerzan su derecho constitucional de petición.

Ahora bien, tal como establece el Acuerdo de Mesa que fija los objetivos de esta dirección, su finalidad es acercar a la ciudadanía al Congreso de la República, crear puentes para disminuir el distanciamiento existente; sin embargo, en nuestra investigación hemos encontrado que esta oficina carece de un rol en el procedimiento legislativo que siguen las iniciativas populares de reforma constitucional, de modo tal que ninguna de las propuestas normativas que ingresaron al Congreso pasaron siquiera por la revisión u opinión de esta oficina, a pesar de que la finalidad de estos mecanismos confluyen con los objetivos de la creación de esta Oficina de Participación.

De este modo, tal como se ha reseñado previamente, las ICRC al interior del Congreso siguen el mismo procedimiento legislativo al cual se encuentran sometidos los proyectos de ley de reforma constitucional. En primer lugar, tenemos a la etapa de “iniciativa legislativa”, seguida del “estudio en comisiones”, y la posterior “publicación de los dictámenes” en el Portal del

Congreso, en la Gaceta del Congreso o en el diario oficial El Peruano. Una vez llegado a este punto se procede al debate en el pleno, y de ser el caso a la posterior aprobación por doble votación; o de ser el caso una votación y el sometimiento a un proceso de referéndum, y, finalmente, su promulgación.

Como se puede apreciar, dentro del procedimiento formal que siguen las iniciativas ciudadanas no se ha considerado rol alguno a la Oficina de Participación. Y, en la práctica, ninguno de los promotores de las cinco ICRC acudió a esta oficina, resultando de ello que la elaboración de las propuestas sean llevadas a cabo al interior de las organizaciones que promovían las iniciativas, sin recibir ningún aporte en la etapa pre-legislativa por parte del Congreso, a pesar de que esta oficina fue creada específicamente para acercar o crear los puentes de comunicación entre la ciudadanía y el Parlamento.

El nivel de apoyo que se podría otorgar a los promotores de las ICRC por parte de la Dirección de Participación Ciudadana podrían estar relacionado con asesorías técnicas que los promotores requieran para poder crear su proyecto, cuando lo consideren necesario o cuando carezcan de los recursos económicos necesarios para recibir el asesoramiento de personas especializadas en los temas que desean abordar. Es importante que el apoyo de esta oficina se resuma solo a un apoyo, en tanto la formación de este tipo de iniciativas debe ser el reflejo fiel de aquellos intereses y demandas sociales que no son satisfechas por los órganos representantes.

A manera de síntesis, en este capítulo hemos buscado comprender cuáles son los problemas formales que inciden en el archivamiento de las ICRC al interior del Congreso. Para estos fines hemos presentado en un primer apartado, el itinerario seguido por cada una de las ICRC presentadas en el periodo 2001-2011. Paso seguido hemos reseñado las deficiencias encontradas en el procedimiento a partir de lo sucedido con los casos previamente analizados. Y finalmente, en este último apartado, se ha presentado como desafíos institucionales, ya que el rol hasta ahora otorgado a la Dirección de Participación Ciudadana al interior del Congreso, debería ser sujeto a una reforma, que le otorgue un papel más significativo con relación al procedimiento seguido por las ICRC, ya que la incorporación de estos mecanismos, no sólo significa el reconocimiento formal si no que por el contrario significa la creación de espacios que permitan la construcción de consensos basados en el diálogo. Bajo esta idea, es factible pensar en una reforma del Estado, tal como se espera suceda al interior del Congreso de la República, lo cual permita un modelo más abierto a las demandas ciudadanas, teniendo en cuenta el escenario de distanciamiento, en el cual “los ciudadanos se hayan muy alejados de la posibilidad de tomar decisiones realmente mientras que los grupos de presión, a menudo de carácter económico, influyen enormemente en las resoluciones de los gobiernos” (González, 2007: 25).

Lo mostrado hasta el momento nos ha permitido comprender qué problemas formales han incidido en el archivamiento de las ICRC, sin embargo, pensar que este fenómeno se restringe a problemas formales, sería olvidar los problemas institucionales que afronta el modelo de democracia representativa

en nuestro país, el cual dio motivo a la incorporación de mecanismos de tipo participativo, y que actualmente puede estar afectando el desenlace de las ICRC. Por esta razón en el siguiente capítulo analizaremos de qué modo estos problemas confluyen con los formales, y traen como consecuencia la frustración de los intentos ciudadanos por efectuar reformas constitucionales.



Capítulo IV: Los desafíos institucionales para la eficacia de las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional

1. Los actores del procedimiento de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional

El procedimiento de formalización de las iniciativas ciudadanas cuenta con tres etapas, tal como se muestra en el gráfico siguiente:



Elaboración propia

A lo largo de este procedimiento participan los siguientes tipos de actores: promotores, funcionarios de las instituciones públicas y congresistas de la República. Cada uno de ellos tiene un determinado grado de protagonismo en cada una de las etapas, tal como analizaremos en este apartado.

En la *etapa de formación* de las ICRC participa la ONPE, institución encargada de efectuar la venta del Kit Electoral a los promotores que cumplan con los requisitos establecidos por la ley para la promoción de los mecanismos participativos. En el caso de los promotores de una ICRC, deben cumplir con

presentar una solicitud acompañada por el texto legal que se propone, así como también la relación de los nombres, documentos de identificación, firmas o huellas digitales de los promotores de la iniciativa. Así, la ONPE verifica el cumplimiento de estos requisitos y exige que la iniciativa sea acompañada por una exposición de motivos. Normalmente, la actuación de la ONPE se restringe a este proceso de verificación; no obstante, en alguna oportunidad la ONPE no ha restringido su decisión sobre la venta del kit electoral al cumplimiento de los requisitos formales, tal como ha sucedido en el caso que denominaremos “Todas las Voces”.

Todas las Voces es un movimiento de la sociedad civil que en el año 2011 solicitó la adquisición del kit electoral con la finalidad de iniciar la recolección de firmas que le permitan convocar a un referéndum denominado “Referéndum para que se consulte a la ciudadanía electoral del Perú para reformar la Constitución Política del país del año 1993 a cargo de una Asamblea Constituyente” (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2013). Ante esta petición; la ONPE, en un primer momento, comunicó a los promotores que su solicitud debía ir acompañada de las firmas de los adherentes a la iniciativa, así como también de una exposición de motivos en la que se expresaran los fundamentos que respaldaban a la norma que se proponía, norma que también debía ser adjuntada a la solicitud. Ante esta comunicación el movimiento respondió anexando las firmas adherentes y la exposición de motivos de su iniciativa, pero con relación al texto normativo explicó que por la naturaleza del referéndum no les era posible adjuntar una propuesta normativa, ya que, de resultar aprobado el referéndum, la encargada de elaborar una nueva

Constitución sería la Asamblea Constituyente (Jurado Nacional de Elecciones, 2012e: 1).

En respuesta, la ONPE emitió una resolución por la cual resolvió considerar como “No presentada” la solicitud ingresada por el movimiento Todas la Voces, ya que esta no permitía tener claridad sobre cuál era la pretensión y el objeto de la compra del kit electoral, esto es, si lo que los promotores buscaban era llevar a cabo una reforma constitucional del artículo 206° que regula los mecanismos de reforma constitucional, o en su lugar un referéndum (Jurado Nacional de Elecciones, 2012e: 2). Según la ONPE, esta confusión no había sido aclarada a pesar de la respuesta efectuada por el movimiento en la cual señalaba claramente que al estar su solicitud dirigida a la convocatoria de un referéndum para reformar toda la Constitución, no se podía adjuntar una propuesta normativa.

Ante las negativas de la ONPE, el movimiento presentó un recurso de nulidad. Este jurado electoral, frente los hechos señaló que la ONPE no debió asumir unilateralmente que la solicitud para la compra de un kit electoral por parte del movimiento Todas las Voces era para la formulación de una ICRC, sino que, por el contrario, al advertir imprecisiones en la pretensión planteada por el solicitante, debió requerir que los solicitantes especifiquen o precisen cuál de los derechos previstos en la Ley N° 26300 era el que se invocaba, y en qué consistiría exactamente el contenido de su pedido.

Este accionar fue calificado por el JNE como contrario al principio de impulso de oficio por el que las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias (Jurado Nacional de Elecciones, 2012e: 5). De este modo, el JNE declaró la nulidad de las resoluciones de la ONPE, con lo cual, meses después, el movimiento Todas la Voces pudo adquirir el kit electoral y al momento se encuentra en el proceso de recolección de firmas para convocar un referéndum nacional (Jurado Nacional de Elecciones, 2012e: 7).

Entonces, si bien en el procedimiento seguido por las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional presentadas en el periodo legislativo 2001-2011 no se presentaron problemas de este orden, no está de más considerar que los funcionarios públicos de instituciones como la ONPE son un tipo de actores que pueden adquirir algún nivel de protagonismo al rechazar la venta del Kit electoral por motivos cuestionables.

Los principales actores en la *etapa de formación* son los promotores de las ICRC, ya que son ellos quienes antes de dar inicio al procedimiento, pasan por el proceso de elaboración de la propuesta normativa, proceso que implica un conjunto de actos previos relacionados con el nivel de organización que los promotores tengan. Una vez realizada esta etapa y efectuada la compra del kit electoral los promotores inician la etapa de recojo de firmas, parte fundamental en el periodo de formación de las iniciativas.

Un rasgo que diferencia a cada iniciativa ciudadana es el tipo de organización que respalda a los promotores que dan inicio al procedimiento, ya que esta es determinante para comprender las motivaciones, el nivel de organización y su capacidad de penetración en la sociedad y al interior del Congreso de la República, posteriormente.

En el registro de venta del kit electoral para iniciativas de la ONPE, se constata que la compra se registra a título personal del promotor, el cual no necesariamente coincide con aquel que lidera la organización que respalda la iniciativa (Ver cuadro 2).

CUADRO 2		
Proyecto	Comprador de Kit	Promotor según Expediente
3534-2002-CR	José Fernando Arias Vera	Asociación Civil “Foro Democrático”
5211-2002-CR	Ángel Guillermo Delgado Silva	Organización Política Nacional Fuerza Democrática
6100-2002-CR	Asociación Civil Dignidad Humana	Teresa Consuelo Aguayo
3342-2008-IC	Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú	Andrés Avelino Alcántara
3771-2009-CR	Alfredo Ricardo Natividad Henostroza	Alfredo Ricardo Natividad Henostroza

Elaboración propia

De lo que hemos podido constatar a partir de los expedientes de los proyectos de ley y de las entrevistas realizadas, los promotores pueden ser diferenciados en tres tipos de acuerdo a quién los respalda.

En un primer tipo ubicamos a las iniciativas que reciben el respaldo de organizaciones de la sociedad civil. En este tipo se encuentra a la iniciativas promovida por la Asociación Civil Dignidad Humana (proyecto de ley N° 6100-2002-CR), la cual tenía como representante a su presidenta, Teresa Ampuero Aguayo. Dicha asociación civil, a la fecha inactiva, era de carácter religioso.

Dentro de este tipo también ubicamos a las iniciativa promovida por los fonavistas del Perú (proyecto de ley N° 3342/2008), aunque aquí debemos hacer una aclaración. Si bien esta iniciativa tuvo como punto de inicio el respaldo de la asociación de los Fonavistas cuando aún se presentaban como parte de la sociedad civil, más adelante, el 16 de mayo del año 2009, esta agrupación llega a constituirse en un partido político (Jurado Nacional de Elecciones, 2012d), poco antes de que la iniciativa fuera ingresada al Congreso de la República (17 de junio del año 2009), con lo cual dejan de ubicarse dentro de la sociedad civil. Su inscripción fue prontamente cancelada después de los resultados de las elecciones nacionales del 2011.

Esta agrupación, al momento de presentar la iniciativa ciudadana de reforma constitucional, contaba ya con experiencia previa relacionada con iniciativas ciudadanas. En el año 2001 la entonces Asociación Fonavistas del Perú, aún constituida como organización de la sociedad civil, presentó ante el Congreso de la República una iniciativa legislativa ciudadana denominada “Proyecto de ley de devolución del dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo”. Dicho proyecto fue sujeto de debates al interior del Congreso por el pleno; sin embargo, sufrió una serie de modificaciones que llevó a los

dirigentes de la Asociación a acogerse a lo establecido en los artículos 16º y 41º de la Ley N° 26300, que disponen que, si una iniciativa legislativa es rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso de la República, los promotores de la misma pueden solicitar el referéndum para consultar a la ciudadanía su aprobación, adicionando las firmas necesarias para completar el porcentaje de ley. De este modo, los miembros de la agrupación decidieron acudir ante el JNE para solicitar la convocatoria de referéndum, tal como cuenta uno de sus dirigentes:

“Primero [nos organizamos] como un comité de fonavistas porque teníamos que darle forma a la idea y planteamos una iniciativa legislativa, inicialmente conversando con algunos congresistas, para que ellos mismos planteen porque la iniciativa legislativa tiene un procedimiento, en este caso establecido ya en la ley de participación y control ciudadano, la 26300, pues en ese momento nosotros no teníamos la capacidad de recoger las firmas de llevar el proyecto así que coordinamos con algunos congresistas, de todas las bancadas, le pareció bien la idea pero finalmente nunca se debatía, se presentaron una serie de proyectos, nunca se debatían. Por eso es que finalmente nosotros dijimos, vamos a consultar nosotros directamente y para eso teníamos que tener la formalidad del caso, nos constituimos en la Asociación de Fonavistas para así tener todo como una persona jurídica y de esa manera podamos acogernos a todos los mecanismos establecidos en la ley de participación ciudadana, luego ya elaboramos nuestro proyecto de ley, comenzamos a recolectar las firmas para que este proyecto inicialmente vaya al Congreso, con 71 717 firmas, validadas por la ONPE, fue al Congreso de la República a ser debatido” (Promotor de la Asociación Fonavistas del Perú).

Su solicitud fue declarada improcedente por el JNE (Jurado Nacional de Elecciones, 2008: 1) y, después de un largo proceso al interior del Poder Judicial y finalmente con una resolución del Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional, 2007) de por medio, el 7 de setiembre del año 2007 se ordenó al JNE aceptar la solicitud presentada por los fonavistas (Jurado Nacional de

Elecciones, 2008: 7). Así las cosas, la autoridad electoral convocó a referéndum el 7 de octubre del año 2008, y se llevó a cabo en el año 2010. Dicha consulta recibió un apoyo a la opción del “Sí” de un 66,47% de los votos válidos, frente al 33,52% obtenido por el “No” (Jurado Nacional de Elecciones, 2007). Esta es la experiencia previa con la que los fonavistas contaban al iniciar el procedimiento de la ICRC.

Entonces, tenemos que cuando el Partido Político Fonavistas del Perú ingresó la ICRC N° 3342-2008, se encontraba en pleno proceso de convocatoria a referéndum, después de haber visto frustrados sus intentos de promover una iniciativa legal al interior del Congreso de la República. Actualmente, esta agrupación se encuentra en un proceso de recolección de firmas para convocar a un segundo referéndum con la finalidad de que la ciudadanía vote el mismo proyecto recogido en la iniciativa ciudadana N° 3342-2008, que no fue aprobado ni analizado por el Congreso de la República.

El partido Fonavistas del Perú obtuvo su inscripción en el año 2009, y fue cancelada el 02 de noviembre del 2011 por no haber superado el umbral electoral nacional en las últimas elecciones presidenciales. No obstante, previamente participó en las “Elecciones Regionales y Municipales 2010” donde logró colocar a diecinueve regidores distritales, un consejero regional y dos alcaldes distritales.

Otro tipo de apoyo es el recibido por parte de miembros de un partido político. Este el caso de las iniciativas presentadas por Foro Democrático y por el

partido político Fuerza Democrática. Estas dos iniciativas las analizaremos en conjunto debido a las similitudes halladas entre ambas.

Foro Democrático es una agrupación que surge en el año 1993, como oposición al golpe del 5 de abril de 1992, y que tuvo como cofundadores a Alberto Borea Odría y Ángel Delgado Silva, quienes contaron con el apoyo del Partido Aprista Peruano y en especial de la Juventud Aprista Peruana (Urbiola, 2012, 51). Esta organización, al igual que la de los Fonavistas, contaba al momento de presentar la ICRC con una experiencia previa: su intento por convocar a un referéndum en el año 1996 contra la segunda reelección del entonces presidente Alberto Fujimori, con apoyo de la Juventud Aprista Peruana y de otros sectores políticos. Sin embargo, su intento se vio frustrado en la etapa de verificación de firmas en la RENIEC, cuando el Congreso decidió incorporar un requisito adicional para la aprobación del referéndum, la aprobación de dos tercios del Congreso de la República, el cual estaba conformado por una mayoría oficialista (Urbiola, 2012).

Años después, en el año 2002, Foro Democrático inició el procedimiento para la promoción de una ICRC (proyecto de ley N° 3534/2002), que proponía la restitución de la Constitución de 1979. Para ello, la compra del kit electoral para la recolección de firmas fue efectuada por el señor José Arias Vera. Más adelante, una vez recolectadas las firmas, la propuesta fue ingresada a nombre de Agustín Haya de la Torre. Una vez que la propuesta entró a la Comisión de Constitución y los promotores fueron convocados para sustentar su iniciativa, acudieron a la comisión Alberto Borea Odría y Agustín Haya de la Torre.

Tal como señalábamos en un inicio, hemos ubicado que la propuesta de reforma presentada por Foro Democrático contaba con el respaldo de miembros de un partido político, esto a partir no sólo a la vinculación originaria de la formación de la asociación Foro Democrático, que recibe el apoyo de los miembros de la Juventud Aprista Peruana (Urbiola, 2012), sino por los antecedentes políticos de las personas que participaron en el procedimiento de las iniciativas, de acuerdo a la información recogida en Infogob del Jurado Nacional de Elecciones (2012a: 1).

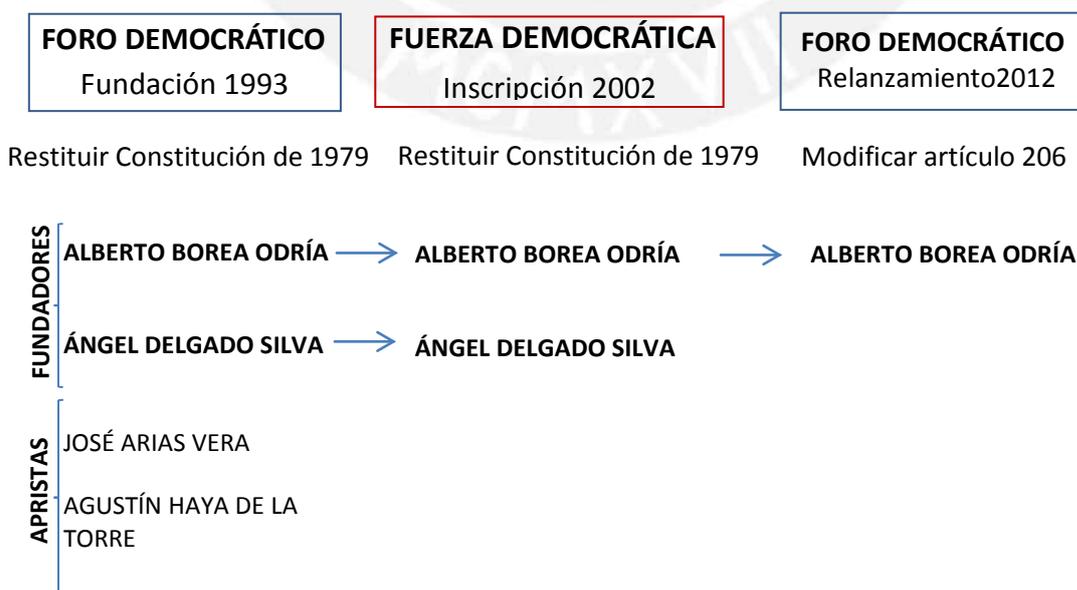
De acuerdo a lo recogido en Infogob, José Arias, el encargado de efectuar la compra del kit electoral es un afiliado de la organización política Partido Aprista Peruano, y fue candidato por dicha agrupación en las Elecciones Generales 2006 para el cargo de Representante ante el Parlamento Andino. Asimismo, el representante de la asociación Foro Democrático, Agustín Haya de la Torre, figura también afiliado al Partido Aprista Peruano y está calificado como representante de este partido, habiendo postulado para el cargo de congresista en las Elecciones Generales del 2006 (Jurado Nacional de Elecciones, 2012b: 1).

Los otros dos miembros que recibieron el apoyo de los miembros del Partido Aprista Peruano, y en su momento de la Juventud Aprista Peruana, fueron los cofundadores de Foro Democrático: Alberto Borea y Ángel Delgado. Es importante tener en consideración esto, puesto que son estos dos ciudadanos quienes una vez que la propuesta de ICRC es rechazada vuelven a presentar

una segunda iniciativa pero a nombre del partido político Fuerza Democrática, creado en el 2000. Es con esta organización política con la cual presentan la ICRC N° 5211/2002, ingresada al Congreso el 10 de enero del año 2003, la cual tuvo la misma finalidad que la iniciativa presentada por Foro Democrático, esto es, el restablecimiento de la Constitución de 1979.

Entonces, una vez que la iniciativa ciudadana N° 3534/2002 promovida por Foro Democrático, con apoyo de Borea Odría, recibió un dictamen negativo por la Comisión de Constitución, se ingresó por segunda vez otra iniciativa ciudadana bajo el mismo tenor, pero con otro promotor, el partido político Fuerza Democrática, presidida por Borea Odría, este último, como presidente del partido. Actualmente, otra vez a través de Foro Democrático, Borea Odría encabeza la promoción de otra iniciativa ciudadana de reforma constitucional que busca modificar el artículo 206° de la Constitución Política del Perú, artículo que regula los mecanismos de reforma total y parcial de la Constitución (Jurado Nacional de Elecciones, 2012c). Lo hasta ahora señalado se puede

Gráfico 7



Elaboración propia

mostrar con claridad en el Gráfico 7.

Finalmente, un tercer tipo de promotor es el respaldado por el Ejecutivo y el partido de gobierno. Este es el caso de la iniciativa ciudadana N° 3771-2009 que proponía la renovación parcial del Congreso de la República, y la instauración del voto facultativo, tema que en ese entonces había sido incorporado al debate nacional por el Ejecutivo, a partir de constantes declaraciones del entonces presidente de la República, Alan García Pérez. Esta iniciativa tuvo como promotor, tal como consta en el expediente del proyecto ley, a Natividad Henostroza, asesor del Viceministerio de Justicia, y la persona que efectuó la compra del kit electoral e hizo la entrega a la ONPE de las firmas recolectadas, momento en el cual contó con la compañía de Aurelio Pastor Dávila, entonces Ministro de Justicia, quien después efectuó declaraciones a la prensa desde Palacio de Gobierno señalando que si bien la iniciativa promovida por su asesor era una iniciativa ciudadana, podía ser tomada por el ejecutivo como suya (Ministerio de Justicia, 2009).

En suma, tenemos que los promotores pueden ser clasificados en tres tipos, aquellos que reciben el apoyo únicamente de una organización civil, aquellos que son respaldados por miembros de un partido político, o una organización con aspiraciones políticas, y aquellos que reciben el apoyo del ejecutivo, tal como se muestra en el cuadro a continuación:

CUADRO 3		
Proyecto	Promotor	Apoyado por
3534-2002-CR	Asociación Civil “Foro Democrático”	Miembros del Partido Aprista Peruano
5211-2002-CR	Organización Política Nacional Fuerza Democrática	Partido Político Fuerza Democrática
6100-2002-CR	Asociación Civil Dignidad Humana	Organización de carácter religioso
3342-2008-IC	Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú	Partido Político Fonavistas del Perú
3771-2009-CR	Alfredo Ricardo Natividad Henostroza	Poder Ejecutivo – Partido Aprista Peruano

Elaboración propia

La *etapa institucional pre-legislativa*, segunda en el procedimiento de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional, es llevada a cabo ante el JNE y el RENIEC. Aquí las instituciones del sistema electoral juegan un rol esencial, ya que son las encargadas de impulsar el proceso a partir de la constatación del cumplimiento de requisitos dispuestos por la Ley de Derechos de Participación y Control ciudadanos, así como el Reglamento del Congreso de la República, para aprobar su posterior presentación ante el Congreso de la República. En esta etapa los promotores de las iniciativas presentan las firmas de los adherentes a sus propuestas ante la RENIEC para que esta institución verifique su validez. Esta etapa es de naturaleza técnica y no implica mayores dificultades en escenarios de respeto por el Estado de Derecho Constitucional, ya que de lo contrario podría pasar lo sucedido con el intento de Referéndum encabezado por Foro Democrático en el año 1996, con apoyo de la Juventud Aprista Peruana y de otros sectores políticos, contra la segunda reelección del entonces presidente Alberto Fujimori, intento que se vio frustrado en la etapa de verificación de firmas en la RENIEC, cuando el Congreso decidió incorporar

un requisito adicional para la aprobación del Referéndum, la aprobación de dos tercios del Congreso de la República, el cual contaba con una mayoría oficialista.

Puestos los hechos, es válida la aclaración de que, contando con el establecimiento de respeto a un Estado de Derecho Constitucional, los actores involucrados en la *etapa institucional pre-legislativa* siguen siendo los mismos que los considerados en la etapa previa: los promotores y los funcionarios de las instituciones del sistema electoral nacional (Urbiola, 2012).

La tercera etapa del proceso de formalización de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional es la que se lleva cabo al interior del Congreso de la República y es sin duda una de las más polémicas debido a su naturaleza mixta, política y técnica. Técnica en tanto las modificaciones de una constitución significan un análisis jurídico, y políticas debido a los intereses en conflicto que pueden afectar al interior y exterior del Congreso.

En esta etapa tenemos un cambio en el protagonismo de los actores: los promotores de las ICRC van perdiendo notoriedad, al punto de prácticamente desaparecer del escenario político, debido a que su participación se limita a la presentación de sus propuestas, y se incorporan dos actores adicionales: los congresistas de la República y los funcionarios del Congreso de la República, considerados como personal técnico especializado; nos referimos a los asesores del Departamento de Comisiones y a los jefes de las áreas involucradas.

Los Proyectos de Ley una vez ingresados al Congreso de la República son asignados a las Comisiones correspondientes, las cuales están integradas por un grupo de diecinueve congresistas pertenecientes a las diferentes bancadas presentes al interior del Congreso. En el caso de las cinco iniciativas ciudadanas ingresadas al Congreso, todas fueron analizadas por la Comisión de Constitución y Reglamento.

Cada Comisión del Congreso recibe el apoyo de un Secretario Técnico, cargo al que se accede por concurso público, con lo cual este personal es permanente sin embargo, su labor es rotativa ya que cada año al cambio año legislativo, los Secretarios Técnicos son asignados a diferentes comisiones a solicitud de los congresistas. Este personal es un conjunto de profesionales expertos en temas parlamentarios y tiene entre sus funciones, la elaboración de los predictámenes que son posteriormente aprobados por los Congresistas en sus Sesiones Ordinarias o Extraordinarias. Otras de sus funciones son

“la realización de opiniones consultivas que se encuentran a cargo de la referida Comisión Ordinaria [de Constitución], que por especialización, le corresponde absolver las dudas que surgen en cuanto a la aplicación del Reglamento del Congreso. Asimismo, en control político, es una Comisión de mucha importancia, en tanto que, tiene a su cargo el control político de los Decretos Legislativos, los Decretos de Urgencia y los Tratados Ejecutivos Internacionales” (Secretario técnico del Congreso de la República).

Los actores principales finalmente son los congresistas, quienes votan el destino de las iniciativas incorporadas al interior de las comisiones a las cuales pertenecen. Es en este espacio donde un grupo de congresista actúa como

filtro de los proyectos que llegarán a ser debatidos en el pleno y son quienes deciden qué proyecto se archiva, como sucedió con las cinco ICRC, y qué proyecto no.

En suma, hemos presentado a los tipos de actores involucrados en el procedimiento, entre los cuales, se destacan en importancia los promotores y los Congresistas. En los siguientes apartados nos dedicaremos a analizar dos puntos que son esenciales para comprender la suerte de las ICRC. Analizaremos cuál es el grado de involucramiento que existe por parte de la sociedad civil en la promoción de estas iniciativas, debido a que es a ellas a quienes está dirigida la creación de todos los mecanismos participativos.

2. La sociedad civil en la promoción de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional

El derecho a promover una ICRC se ubica entre los derechos reconocidos de la democracia de tipo participativa o directa que han sido introducidos en las democracias representativas contemporáneas. Ese tipo de derecho tiene por objeto que la ciudadanía muestre su postura ante actividades que recaen en alguna de las instituciones del Estado, o que, en su lugar, realicen actividades que de corriente les son asignadas a sus representantes. En el caso de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional, la población se encuentra facultada para ejercer la función legislativa que recae normalmente en el Congreso de la República; de este modo, asume facultades que había encargado inicialmente a sus representantes lo cual evidencia a las grietas en la representación política.

La crisis de representación y la incorporación de los diversos mecanismos de democracia participativa generaron la búsqueda de una reforma del modelo representativo a partir de la revalorización del ciudadano. Con ello se buscó superar la visión de ciudadano instaurada a partir del modelo de la democracia representativa, que otorgaba al ciudadano un nivel de participación restringido, ya que está “definida en base al derecho de escogencia de unos representantes, quienes investidos por la legitimidad resultante de la opción mayoritaria, gobernarían en nombre de esa ciudadanía que delega en ellos dicha función” (García, 2008: 6). Por el contrario, cuando entramos a analizar al modelo de democracia participativa, hacemos referencia a un proceso de empoderamiento ciudadano, que trae como resultado a un ciudadano activo, con altos niveles de participación y que forma parte del proceso de elección de los gobernantes, pero consciente de que la votación no es la única forma de participación.

Esta nueva ciudadanía se encuentra en la búsqueda de canales para hacer efectiva la participación política, considerando como tal

“a las actividades que tienen la intención o el efecto de influir en la acción del gobierno. Pueden lograr esta influencia de manera directa, interviniendo en la elaboración o implementación de las políticas públicas, o de manera indirecta a través de la selección de las personas que se encargan de hacer esas políticas” (González, 2007: 2).

De este modo la ciudadanía alcanza niveles de organización “ajenas a los partidos políticos y a los mecanismos electorales” (Feenstra, 2012: 62), creando contrapoderes entre los cuales se halla la sociedad civil.

Es precisamente, a esta sociedad civil organizada a la cual se encuentran dirigidos los mecanismos de participación ciudadana, ya que es la sociedad civil, ante la deficiente canalización de sus demandas, la cual, de forma organizada, hace uso de cualquiera de estos mecanismos con la intención de alterar el poder político, tal como la define Keane:

“[la sociedad civil es] un agregado de instituciones, cuyos miembros participan en un conjunto de actividades no estatales — producción económica y cultural, vida doméstica y asociaciones de ayuda mutua—, y que preservan y transforman su identidad ejerciendo toda clase de presiones o controles sobre las instituciones de Estado” (Keane, 1992: 14).

Ahora bien, ¿ha sido en nuestro país el mecanismo de las ICRC un medio usado por la sociedad civil para dar a conocer al Congreso de la República sus demandas por una reforma constitucional? Esta es la pregunta a la cual buscaremos dar respuesta en este apartado, ya que es esencial poder conocer si acaso el bajo nivel de participación de la sociedad civil en la promoción de las ICRC, al igual que los problemas procedimentales reseñados en el capítulo tercero de esta investigación, han confluído y traído como consecuencia el archivamiento de las cinco iniciativas ciudadanas presentadas en el periodo 2001-2011.

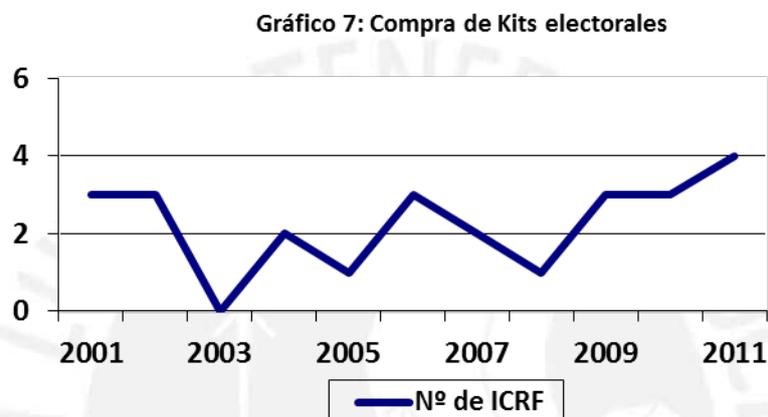
En nuestro país, la sociedad civil adquirió fuerza a partir de los hechos sucedidos durante el gobierno autoritario de Alberto Fujimori en la década de los años noventa. Fue justamente bajo estas circunstancias que se dio origen como organización a uno de los promotores de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional: agrupación Foro Democrático. Si bien el gobierno de Alberto Fujimori tuvo como base apatía y el descontento de los ciudadanos con

la sociedad política en general, factor que dio licencia a dicho gobierno para la comisión de una serie de abusos contra los derechos humanos y la persecución de aquellos grupos de la sociedad civil que velaban por la defensa de ellos, fueron también los mismos abusos los que llevaron a un proceso de reconstrucción de la sociedad civil.

En un primer momento, el temor generado por los gobiernos autoritarios suele tener como efecto la dispersión de la sociedad civil, al orillarla a la realización de reuniones restringidas al ámbito privado o la clandestinidad, incluso a la evasión de la denuncia de los abusos por el temor a las represalias. Así, se sostiene que unos de los principales métodos empleados por este tipo de gobiernos es el crear temor con el objeto de dispersar hasta desaparecer a la sociedad civil: el caso peruano no fue la excepción. A finales del gobierno de Alberto Fujimori, la sociedad civil tuvo un rol protagónico, evidenciado en hechos como las protestas realizadas contra la ONPE con actos como el lavado de la bandera, así como también la campaña “Pon la basura en la basura”, llevadas a cabo por el colectivo Sociedad Civil, que también movilizó gente acompañada por artistas, dejando en entredicho a los personajes vinculados con Vladimiro Montesinos, asesor de Fujimori.

En este escenario, se restituyó la vigencia de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, que había quedado suspendida en sus efectos desde el año 1994, con la emisión de las Leyes N° 25592 y N° 26670, situación que no fue levantada sino hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 27520, publicada el 26 de septiembre de 2001 (Tuesta

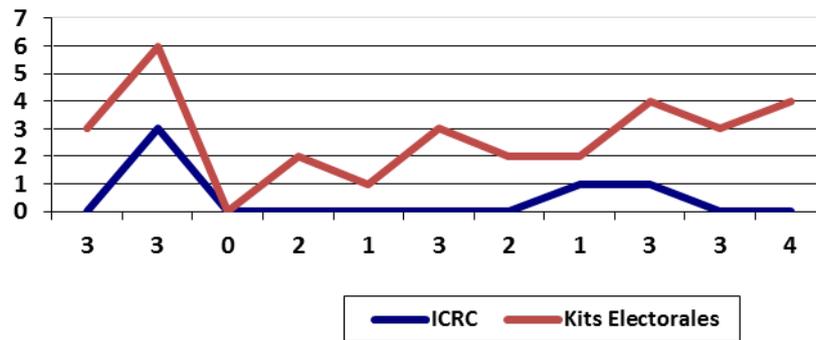
2003: 2). En este nuevo escenario se inició una etapa en la cual diversos sectores de la sociedad mostraron su interés por tener una participación activa en la toma de decisiones del Estado. Dicha muestra se evidencia en el récord de compras de kits electorales para la recolección de firmas en pro de una reforma constitucional, que ha variado de año en año, tal como se muestra en el gráfico 7:



Elaboración propia

Sin embargo, estas intensiones no siempre llegaron a concretarse en la presentación de un proyecto ciudadano ante Congreso de la República, tal como lo muestran los porcentajes que disminuyen considerablemente en comparación con el número de kits electorales adquiridos ante la RENIEC, tal como se muestra en el gráfico 8:

Gráfico 8: ICRC ante el Congreso

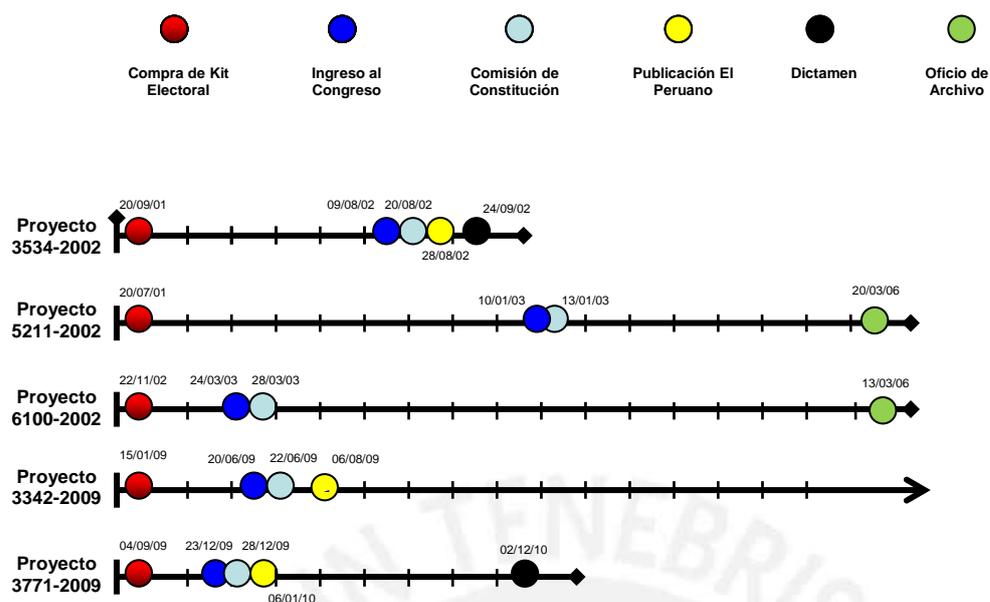


Elaboración propia

La etapa previa a la presentación de las iniciativas ciudadanas ante el JNE y posteriormente ante el Congreso de la República es la etapa de *formación de la iniciativa ciudadana*, la cual consiste en el proceso de recolección de firmas. El ejercicio de los derechos reconocidos por el Estado y correspondientes a los MDD exige y espera de la ciudadanía un nivel de organización que le permita alcanzar los requisitos exigidos por la Constitución, tales como el número mínimo de adherentes para ejercer el derecho de participación que, en el caso de las iniciativas de reforma constitucional, significan 59 850 (cincuenta y nueve mil ochocientos cincuenta) firmas, número equivalente al 0.3% exigido por la Resolución N.º 0604-2011-JNE, de 6 de julio de 2012.

Esta labor que, tal como se evidencia en el Gráfico 8, no llega a ser concluida por todos los interesados en promover iniciativas populares, tampoco resulta ser una labor sencilla para quienes han llegado a ingresar sus iniciativas al Congreso, resultando ser una de las etapas que mayor tiempo demanda a los promotores, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 9: Procedimiento de las ICRC 2001-2011



Elaboración propia

De este modo, como se puede apreciar en el Gráfico 9, la etapa con mayor demora es la que implica la recolección de las firmas necesarias para la presentación del proyecto. Cada una de las etapas seguidas por las ICRC tienen una naturaleza, pueden ser técnicas o políticas. La etapa de recojo de firmas es de tipo político e involucra un gran despliegue de personas movilizadas por diversos factores y dispuestas a dedicar su tiempo a este proceso.

La etapa de recolección firmas necesariamente significa la asignación de un presupuesto destinado a solventar los pasajes de las personas que se movilizan para estos fines, así como los materiales de los que harán uso. Así, se ha encontrado que es posible que en esta etapa una organización recurra al apoyo de otra, tal como ha sucedido actualmente con la iniciativa promovida

por Foro Democrático, debido a las dificultades que estos afrontaban, tal como lo señala uno de los promotores de la asociación Fonavistas del Perú

“[...] Como es el caso que planteó Borea [representante de Foro democrático, a quien] nosotros hemos apoyado con las firmas para que él pueda reformar [la Constitución], pero [lo que] a nosotros políticamente nos interesaba [es] que entre en debate el tema de la Reforma Constitucional, entonces los fonavistas [con nuestras bases sociales] los hemos apoyado con firmas, ahora él ha logrado ya las firmas completas y ha presentado al Congreso la iniciativa legislativa, pero para qué, para que decidan los congresistas [...]” (Promotor de Fonavistas del Perú).

De otro lado, con relación al proceso de recolección de firmas para su iniciativa un promotor de la Asociación Fonavistas del Perú señala ante la pregunta sobre los tipos de adversidades que han tenido que enfrentar,

“Problemas económicos tal vez, en el desplazamiento de las personas, de los representantes, también en la recopilación de los planillones llenados, porque hay [oportunidades en] que la gente de los lugares un poco distantes no puede venir, allí se pierden planillones, tenemos más o menos un récord que de cada 10 planillones que repartimos, regresa uno lleno. Esos serían los pequeños inconvenientes, pero ahora se está superando, ahora tenemos un poco más de estructura y eso nos está permitiendo recopilar más” (Promotor de Fonavistas del Perú).

Es evidente que el nivel de dificultad que tendrán que afrontar la organización dependerá de su capacidad organizativa con la que estas cuenten. En ese sentido, el Movimiento Todas las Voces, que actualmente se encuentra en proceso de recojo de firmas, afirma lo siguiente:

“Tenemos una confianza tremenda en la población, no hay un solo día en que una nueva organización o un nuevo sector aparezca y pida los planillones para recolectar las firmas. Como estos once meses no han sido solamente un tema de trámite sino también de capacitación, hemos hecho aproximadamente seis o siete talleres en Lima y en provincias

para explicar a la gente qué es lo que se quiere, la gente la ha tenido clara y en otros lugares ha habido réplica de estos talleres. Entonces, la gente ya sabe que primero se comprará el kit, luego la se recolectarán las firmas.

Estos once meses han sido interesantes porque nos han estado pidiendo el kit todo el tiempo, por eso el debate en estos once meses ha continuado hasta ahora; tenemos confianza en la población, sobre todo en las organizaciones de abajo, los cocaleros por ejemplo representan a más de cien mil familias, los pueblos originarios imagínate, los pensionistas tienen 21 grupos a nivel nacional, los jóvenes universitarios están en todas las universidades. Sabemos y confiamos que con el pasar del tiempo más organizaciones se van a ir sumando, esperamos que tarde o temprano aquellas grandes organizaciones que hablaron, también se sumen” (Promotor de Movimiento Todas las Voces).

No obstante lo hasta ahora señalado, la cantidad de firma exigidas por el legislador es similar a la exigida en algunos países y diametralmente menor a la exigida en otros, como Uruguay (9%). Esta exigencia tiene una razón de ser: es una garantía de que la iniciativa representa el sentir de un sector de la población. Entonces ¿qué nivel de participación ciudadana ha existido detrás de las cinco iniciativas ciudadanas promovidas, y cuán involucrada se ha visto la sociedad civil en torno a ellas?

Las iniciativas populares presentadas ante el Congreso de la República durante los periodos legislativos 2001-2011, tal como hemos venido analizando, han sido promovidas por diversos sectores tal como consta en el cuadro siguiente

CUADRO 4		
PROYECTO	PROMOTOR	INICIATIVA POPULAR
3534-2002-CR	Organización Iniciativa Ciudadana – Foro Democrático	Restablecimiento de la Constitución de 1979 y la Convocatoria a Asamblea Constituyente
5211-2002-CR	Organización Política Nacional Fuerza Democrática	Nulidad de la Constitución de 1993 y la Vigencia de la Constitución de 1979

6100-2002-CR	Asociación Civil Dignidad Humana	Protege la Dignidad de la Persona Humana: la vida, la familia, la educación y la salud
3342-2008-IC	Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú	Restablecer la democracia directa como régimen de gobierno, las causales de vacancia presidencial, las revocatorias del presidente, vicepresidentes y congresistas
3771-2009-CR	Alfredo Ricardo Natividad Hinostrero	Renovación por mitades cada dos años y medio e instauración del voto facultativo

Elaboración propia

Estas iniciativas han recibido el apoyo de diversos sectores de la sociedad, a partir de lo cual pueden ser clasificadas en tres tipos, aquellas que reciben el apoyo únicamente de una organización civil, aquellas que son respaldadas por miembros de un partido político, o una organización con aspiraciones políticas, y aquellas que reciben el apoyo del ejecutivo,

CUADRO 3		
Proyecto	Promotor	Apoyado por
3534-2002-CR	Asociación Civil "Foro Democrático"	Miembros del Partido Aprista Peruano
5211-2002-CR	Organización Política Nacional Fuerza Democrática	Partido Político Fuerza Democrática
6100-2002-CR	Asociación Civil Dignidad Humana	Organización de carácter religioso
3342-2008-IC	Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú	Partido Político Fonavistas del Perú
3771-2009-CR	Alfredo Ricardo Natividad Hinostrero	Poder Ejecutivo – Partido Aprista Peruano

Elaboración propia

Para comprender el nivel de participación de la sociedad civil en el caso de las tres iniciativas presentadas en el periodo legislativo 2001-2006 y en el año legislativo 2001-2002, necesitamos tener en consideración el contexto en el cual se presentaron. Las tres primeras iniciativas fueron presentadas entre el mes de julio del 2001 y febrero del 2002, periodo en el cual se dictó la Ley N°

27600, que suprimía la firma de Alberto Fujimori en la Constitución y establecía, en su artículo cuatro, un proceso de reforma constitucional, el cual sería llevado a cabo por “la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales [la cual] centralizará los proyectos y difundirá las iniciativas que se sometan a su conocimiento para los fines a que se refiere la presente Ley”. Del mismo modo, dicha ley establecía la participación de la sociedad civil.

“Artículo 3°.- Participación de la sociedad civil.- El proceso de reforma se llevará a cabo promoviendo el más amplio debate nacional, mediante la permanente realización de eventos académicos como fórums, conversatorios, entre otros actos que tiendan a la difusión y discusión de las propuestas para el cambio constitucional.”

A partir de dicha disposición, se estableció dentro del plan de trabajo de la comisión la activa participación de la sociedad civil, tal como lo relata el ex congresista Henry Pease García, quien en ese entonces llegó a presidir la Comisión de Constitución:

“La participación de los ciudadanos fue uno de los ejes en el Proceso de Reforma Constitucional. El 5 de abril del 2002 se hizo la presentación del anteproyecto y se puso en conocimiento de la población para recibir sus aportes.

Entre los meses de abril y junio del 2002, se realizaron 27 foros públicos descentralizados en todos los departamentos del país y en las principales universidades de la ciudad de Lima, con la participación de 3,638 representantes de los colegios profesionales, cámaras de comercio y producción, partidos políticos, estudiantes, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de pobladores, madres de familia, iglesias, universidades y mesas departamentales de concertación de lucha contra la pobreza de cada una de las localidades visitadas. Las conclusiones y aportes recogidos en cada uno de los foros fueron trabajados y sistematizados en la Comisión de Constitución y éstas fueron colocadas en la página Web del Congreso de la República para que la ciudadanía pueda conocer sobre la realización de los mismos y los resultados de cada uno de ellos. Asimismo, las

conclusiones de los foros fueron incluidas en los cinco tomos publicados sobre la Reforma Constitucional.

Es oportuno recordar que los asistentes a los foros departamentales han sido representantes de instituciones de la sociedad civil y autoridades locales. En cada foro los participantes se han dividido en cuatro mesas de trabajo correspondientes a las áreas temáticas ya señaladas” (Pease, 2006: 106).

En este contexto, se vivía políticamente un ambiente propicio para la formulación de reformas constitucionales en las cuales la sociedad civil podía jugar un rol esencial, tal como lo muestra el interés mostrado por la comisión presidida por el ex congresista Henry Pease.

Al efectuar nuestra búsqueda para determinar el nivel de representatividad de los promotores, en el caso de la Asociación Civil Dignidad Humana, organización de carácter religioso que llevó a cabo la recolección de firmas con el apoyo de su congregación, no se encuentra mayor dificultad para establecer con claridad que esta iniciativa estaba formulada con la intención de canalizar las demandas de un grupo perteneciente a la sociedad civil, la cual reflejaba un interés que más adelante sería tomado también en cuenta al interior del Congreso, tal como consta en el Acta de Sesión Ordinaria de 19 de mayo del 2003:

“El PRESIDENTE invita a las Dras. Blanca Neyra y Magaly Mac Bride, quienes asisten a la Comisión en representación de la Asociación Civil Dignidad Humana, para sustentar la iniciativa legislativa de reforma constitucional referida a la protección de la dignidad de la persona humana, la vida, la familia, la educación y la salud.

Culminada la presentación y sustentación de la iniciativa legislativa de reforma constitucional presentada por la Asociación Civil Dignidad Humana, en apoyo a la Iglesia Católica, Proyecto de Ley N° 6100-2002-CR, el PRESIDENTE dispone su incorporación al dictamen de reforma constitucional presentado por la Comisión

de Constitución, para lo cual se hará el trámite respectivo. Acto seguido, levanta la sesión”.

Sin embargo, la representatividad de la sociedad civil en los demás casos presentados en ese periodo, los cuales cuentan con la participación de Partidos Políticos, no permite ver con claridad los intereses sociales canalizados en la ICRC. De este modo, en el caso de la iniciativa promovida por Foro Democrático, la definición de que esta iniciativa provenga de una movilización realizada por la sociedad civil, se dificulta debido al alto nivel de participación de las bases del partido Aprista Peruano, el cual, a pesar de contar con representación en el Congreso, opta por la presentación ante el Congreso de la República apoyando a la Organización Foro Democrático, la cual es sustentada por los señores Alberto Borea Odría y Agustín Haya de la Torre –el primero en estos tiempo recientemente ha presentado una ICRC con los mismos fines y recibe nuevamente el apoyo de un sector de las bases del Partido Aprista Peruano –.

Poco tiempo después de que la primera iniciativa fuera dictaminada negativamente, los cofundadores de Foro Democrático decidieron formar el partido político Fuerza Democrática y en su nombre presentaron una segunda ICRC con los mismos fines, restablecer la Constitución de 1979, a pesar de que la Ley N° 27600 ya disponía como objeto de la ley:

“Artículo 2°.- La Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, propondrá un proyecto de reforma total de la Constitución, tomando en cuenta la Constitución histórica del Perú y en particular el texto de la Constitución de 1979. Tras su aprobación por el Congreso será sometido a referéndum. De ser aprobado quedará abrogada la Constitución de 1993”.

Esta propuesta de restablecimiento de la Constitución de 1979 también era defendida por la bancada aprista al interior del Congreso:

“El Congresista Del Castillo expresó su respaldo de la siguiente manera:

Señor Presidente, en primer término, creo que podemos señalar que esta es una fórmula viable para el más alto consenso sino unanimidad, para que podamos sacar adelante un proyecto de reforma constitucional con una fórmula de restablecimiento de la Carta del 79 y derogatoria de la del 93 y además, en el marco de la portada jurídica que nosotros nos hemos dado, con la Ley 27600. Entonces, si esto es así, sin duda esta es una fórmula que hace justicia constitucional. Es una decisión histórica” (Citado por Pease, 2006: 108).

Este caso invita a reflexionar sobre una posible utilización política que termina por desvirtuar la finalidad por la cual las ICRC fueron incorporadas a nuestro sistema político, es decir, como mecanismos de la sociedad civil para canalizar sus demandas. Estas dudas se acrecientan cuando se conoce que fue el mismo Partido Aprista Peruano que apoyó a la agrupación Foro Democrático en la presentación de su iniciativa por la restitución la Constitución de 1979, el cual obstaculizó la iniciativa por llegar a una reforma que hubiese significado “reformular todo lo que fuera necesario pero [...] en forma concertada y buscando el más amplio consenso para no generar incertidumbre” (Pease, 2006: 97). Tal como lo relata el ex congresista Henry Pease, quien muestra cómo los distintos congresistas de la bancada Aprista fueron tratando de retrasar el debate hasta que

“[E]l debate fue suspendido del 25 de abril al 5 de mayo, pero finalmente no hubo acuerdo entre los portavoces de las bancadas para retomar el debate constitucional de la Reforma Constitucional y por ello quedó postergado. A los que así votaron

no les importó ni el trabajo realizado, ni el respaldo expreso del Tribunal Constitucional. Las razones se irían dando con el tiempo porque nunca más se volvió al debate, ni en este ni en el período siguiente” (Pease, 2006: 116).

En ese sentido, es importante la reflexión final hecha por el ex congresista, quien señala lo siguiente:

“Otros, con más distancia de los acontecimientos deberán evaluar lo que motivo que el partido Aprista y parte de Unidad Nacional pararan la reforma. Los hechos muestran que no fue un empantanamiento del debate constitucional, no solo por los amplios consensos previos sino por el debate en sí mismo. Todo tenía canales para encausarse y se avanzaba bien. No hubo desacuerdos sustantivos y se evidencia que las maniobras para retrasarlo y pararlo fueron hechas con típicas formalidades propias de viejos parlamentos. Uno revisa el debate y ve forzado su curso porque no se explicita lo que hay tras las interrupciones sucesivas” (Pease, 2006: 116).

Entonces, tenemos que en la Comisión de Constitución de aquel entonces existía un ambiente propicio para llevar a cabo el proceso de reformas constitucionales, proceso en el cual estaba siendo incluidos diversos sectores de la sociedad civil; sin embargo, y a pesar de que “[t]odas las bancadas apoyaban la propuesta consensual y en aspectos difíciles como los derechos laborales, el régimen económico o las relaciones con las Iglesias se había hilado fino construyendo consensos básicos con participación de la sociedad civil” (Pease, 2006: 98), se llegó a obstaculizar la viabilidad de las reformas y esto fue llevado a cabo por un sector que optó por cerrar el paso a los debates y presentó la propuesta de la restitución de la Constitución de 1979, en representación de intereses de un sector de la sociedad civil desconocido y que no participó de todos los debates generados al interior del Congreso de la República.

Esta deformación en la utilización de las ICRC se muestra con mayor claridad en el caso de la iniciativa presentada por el señor Alfredo Natividad Henostroza, la cual pertenece al segundo grupo de iniciativas, presentadas durante el periodo legislativo 2006-2001, durante la presidencia de la ex congresista Mercedes Cabanillas.

En el caso de la iniciativa presentada por el Alfredo Natividad, quien siendo funcionario público, presentó una iniciativa de reforma constitucional que fue apoyada directamente por el Ministro de Justicia de la República (Jurado Nacional de Elecciones, 2009). En este caso, se evidencia un profundo conflicto de intereses, ya que el promotor de la iniciativa figura en el Portal de Transparencia como personal del Congreso de la República, bajo el Decreto Legislativo N° 278, durante el periodo transcurrido entre los meses de agosto y diciembre del año 2010, mes en el que la Comisión de Constitución emitió el dictamen en el cual fue incluido pero no analizado el proyecto promovido por el señor Natividad Henostroza (Congreso de la República, 2010: 20). En consecuencia, el promotor de la iniciativa apoyada por el ejecutivo fue posteriormente asesor de la Comisión en la cual se analizó su propio proyecto.

Adicionalmente, en el caso de la iniciativa promovida por el Alfredo Natividad, no se puede pasar por alto el involucramiento del Poder Ejecutivo en la promoción de una iniciativa de renovación por tercios del Congreso de la República y Voto Facultativo, en un contexto en el cual el debate se hallaba bastante politizado. En este caso al igual que el anterior, la propuesta fue

rechazada y se dejó de lado un debate que tuviese en consideración la posición de la sociedad civil o que significase siquiera el inicio de un debate político serio sobre el tema, hasta el momento pendiente.

Finalmente, tenemos el caso de la agrupación de Fonavistas del Perú. Esta última fue conformada por un sector de la sociedad civil que buscaba la devolución por parte de Estado del dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo. Esta iniciativa fue presentada inicialmente ante el Congreso de la República, pero no fue atendida, de tal modo que la agrupación decidió recoger las firmas necesarias para convocar a un referéndum para consultar a la ciudadanía su aprobación, adicionando las firmas necesarias para completar el porcentaje de ley. Cuando esta agrupación había logrado coger la cantidad de firmas requeridas e iniciado la convocatoria para el referéndum, presentó ante el Congreso de la República una iniciativa que partía de su experiencia al interior del Parlamento, ya que proponían la reforma de varios artículos de la Constitución, a partir de lo que se proponía establecer a la democracia directa como régimen de gobierno, a través de la incorporación de causales de vacancia presidencial, la revocatoria del presidente, vicepresidentes y congresistas; y la incorporación de otros principios del Estado peruano. Esta propuesta tenía la representatividad del sector de la ciudadanía que los Fonavistas representaban en el momento de presentar su iniciativa, lo cual se pone en evidencia actualmente debido a que esta agrupación, ante el silencio del Parlamento ante su ICRC, se encuentra en la tarea de recolección de las firmas necesarias para convocar a un referéndum nacional en el cual se

vote por la aprobación o no de cada uno los artículos constitucionales que consideran necesario modificar.

En suma, tenemos que la participación de la sociedad civil se puede determinar con claridad en solo dos de las ICRC, los demás casos generan cuestionamiento sobre el nivel de representatividad de los intereses de la sociedad civil, hecho determinante debido a la finalidad de las ICRC, instrumentos que buscan la generación de espacios para la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas (García, 2010: 9). Esta limitada presencia de la sociedad civil y la crisis de representación pueden ser los factores que confluyen con los procedimentales para determinar la frustración de las cinco ICRC, con lo que factores como la crisis de representación no podrán ser subsanados con la incorporación formal de mecanismos participativos, sino por el contrario los pondrá en mayor evidencia. En ese sentido, en el próximo apartado analizaremos cómo la crisis de representación afecta a la efectividad de los MDD y en particular de las ICRC.

3. Los mecanismos de democracia participativa como medios de solución a los problemas de la democracia representativa

Los mecanismos de democracia participativa fueron incorporados en nuestro país al igual que en otros países de América Latina a partir de la búsqueda de superación de la crisis de la democracia representativa. En esta búsqueda por encontrar soluciones, la incorporación de los mecanismos participativos, se

llevó a cabo de tres modos distintos, cada uno basado en una explicación teórica.

En primer lugar, pueden ser entendidos como sustitutorios a los fallidos métodos de la democracia representativa. Entre estos podemos diferenciar a aquel sector que con una tendencia radical “defendía la abolición de Estado y la sustitución del sistema de representación por formas de autogobierno” (García, 2010: 8). Esta interpretación fue replanteada posteriormente por pensadores de la Nueva Izquierda y del neorrepblicanismo (García, 2010: 8) quienes propusieron una posición más moderada de la democracia participativa.

Otro modo de comprender la incorporación de los MDD ha sido desde una perspectiva conservadora, comprendiéndolos como complementarios y como instrumentos de refuerzo al modelo representativo y a su sistema de pesos y contrapesos, con la incorporación de mecanismos de *accountability* (García, 2010: 8). Y finalmente, una tercera explicación nos invita a entenderlos como instrumentos complementarios, y no tan solo como mecanismos de *accountability*, o medios de control ciudadano, sino como un tipo integrado de mecanismos que pretenden el fortalecimiento de la ciudadanía, siendo de este modo percibidos como instrumentos capaces de generar los espacios para la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, dentro de un sistema que permita a la sociedad civil organizarse y tener incidencia en los órganos que ejercen el poder del Estado (García, 2010: 9). Bajo esta última

perspectiva, se anhela el empoderamiento ciudadano ante el Estado ausente o debilitado, insuficiente para dar atención a las demandas sociales.

La Ley de Participación de Control Ciudadanos peruana opta por considerar a los MDD como complementarios a los mecanismos representativos, no supone la desaparición de los órganos representativos, ni se trasladan por completo las decisiones públicas a la ciudadanía, tal como lo propuso en su momento la perspectiva más radical de los MDD, así como tampoco no sólo ha significado la incorporación de mecanismos de *accountability*. Esta concepción complementaria de los MDD se comprueba en los antecedentes a la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

En los antecedentes de la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos está la propuesta normativa presentada por el Centro de Estudios Parlamentarios y Sociedad (CEPYS), Proyecto de Ley N° 1375-94, en el que se señaló en su Exposición de Motivos lo siguiente:

“El Centro de Estudios Parlamentarios y Sociedad considera que estos nuevos mecanismos de participación y control de los ciudadanos en los asuntos públicos serán sumamente importantes para el fortalecimiento del sistema democrático y de la democracia representativa; siempre que sean regulados adecuadamente para evitar que alguno de los Poderes del Estado pueda rebasar a los otros poderes atentando contra el necesario equilibrio que debe existir entre los mismos” (Congreso de la República 1994b: 2).

En el mismo sentido, en otro proyecto de ley que dio origen a las Ley N° 26300, presentado por el Movimiento Democrático de Izquierda, se sostuvo que

“[e]stos mecanismos de democracia directa, complementarios de la democracia representativa, están destinados a fortalecerla y a no minarla; acrecentar la participación ciudadana en los asuntos públicos y no a distorsionarla; a educar a los peruanos en las prácticas democráticas y no a fomentar en ellos el culto a los caudillos; a dotar de mayor ascendencia y credibilidad a los partidos políticos y no a desconfiar de ellos; a respetar los logros institucionales alcanzados y no a avasallarlos” (Congreso de la República, 1994b: 16).

Ahora bien, considerando las expectativas del legislador con relación a los beneficios que podrían aportar los MDD a nuestra democracia representativa, en este apartado buscaremos conocer de qué manera la incorporación de los MDD, y en particular de las ICRC, han contribuido al acercamiento de la ciudadanía con sus representantes y a la consecuente superación de los problemas de representación del Congreso de la República.

La democracia representativa supone la intermediación política basada en “el derecho de escogencia de unos representantes, quienes investidos por la legitimidad resultante de la opción mayoritaria, gobernarían en nombre de esa ciudadanía que delega en ellos dicha función” (García, 2010: 6). El concepto de representación política es de tipo multidimensional; se puede hablar así de cinco dimensiones:

“a) la representación como autorización; b) la representación como responsabilidad; c) la representación descriptiva; d) la representación simbólica; y e) la representación como actuación sustantiva (Pitkin, 19875)” (Martínez, 2004: 666).

Pitkin es uno de los autores que ha mostrado con mayor claridad lo que se entiende por la dimensión de la representación como actuación sustantiva:

“Representación [como actuación sustantiva] significa aquí actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado” (Citado por Martínez, 2004: 672).

La representación desde esa dimensión exige de los ciudadanos una participación activa pero también, de parte de los representantes, un nivel de “receptividad o –usando la terminología utilizada por Pitkin– implicaría que las políticas de los representantes serían sensibles a las opiniones y deseos de los ciudadanos. [...] Un gobierno demostrará su receptividad si pone en marcha las medidas consideradas como óptimas por los ciudadanos” (Martínez, 2004: 673).

De otro lado, se puede agregar que la representatividad se basa en “la discusión de la relación entre representación y representatividad [que] ha estado presente en todos los análisis sobre sistema electorales” (Martínez, 2004: 682). En nuestro país, “distintas evaluaciones del sistema de partidos coinciden en que, desde su quiebre de mediados de la década del noventa, [el sistema de partidos] no ha conseguido reinstitucionalizarse” (Roncagliolo, 2010: 426). El fenómeno en torno a los partidos políticos se evidenció en los años 90 con la elección del *outsider* Alberto Fujimori, quien el 5 de abril de 1992 disolvió el Congreso de la República, dando de este modo inicio a un régimen autoritario (Roncagliolo, 2010: 425). De este modo, la crisis de representación en nuestro país se manifiesta en factores como el alto nivel de volatilidad electoral en las elecciones a nivel subnacional y la poca llegada que tienen los partidos nacionales

“como ya Vergara (2007) y Meléndez (2006) han hecho notar, los partidos nacionales con representación en el Congreso han disminuido drásticamente su participación en elecciones regionales y municipales entre las elecciones 2002 y 2006 (Roncagliolo, 2010: 436).”

El bajo nivel de aprobación reflejado en las encuestas realizadas por empresas como Ipsos Apoyo (2012), en las cuales el Congreso de la República finalizó el año 2011 con una aprobación del 24%, consiguiendo alcanzar en el mes de enero una aprobación de 28% frente a un alto nivel de desaprobación reflejado en un 60%, puede tener como explicación a la insatisfacción de las demandas sociales de algunos sectores de la población, los cuales no sienten que sus intereses sean debidamente representados por los órganos electos.

En este escenario ¿han logrado los MDD y en particular las ICRC solucionar en alguna medida los problemas de representación existentes en nuestro país? Tal como hemos podido analizar en lo relacionado a su actuación en el procedimiento de las ICRC, los partidos políticos no han tenido una participación que contribuya al éxito de las propuestas ciudadanas al interior del Congreso, a pesar de que en algunos casos en las etapas de formación las iniciativas, los promotores sí contaron con el apoyo de personajes afiliados a partidos políticos, en particular al Partido Aprista Peruano.

De este modo, en lugar de que las ICRC hayan servido para la creación de puentes de comunicación, se han mostrado la ausencia de comunicación de los políticos con los promotores y, en algunas oportunidades, de estos últimos con la sociedad civil. Hemos visto cómo en el periodo legislativo 2001-2006, a

pesar de los intentos desde el sector oficial al interior del Congreso, por promover la generación de puentes de diálogo con la sociedad civil, entre la cual se consideró a la ICRC presentada por la Asociación Civil Dignidad Humana, hubo otro sector que se encargó de cerrar la posibilidad de que se lleve a cabo una reforma constitucional que permita un replanteamiento en la políticas económicas y sociales con la activa intervención de diversos sectores de la sociedad civil.

Posteriormente, en el periodo legislativo 2006-2011, la presentación de dos propuesta ciudadanas de reforma constitucional, una proveniente del propio poder ejecutivo y otra con respaldo de la sociedad civil, no fueron siquiera expuestas ante la Comisión de Constitución. La insuficiente participación que han tenido los promotores al interior del Parlamento y su escaso nivel de incidencia en las actividades de los congresistas se ven reflejados en el archivamiento de todas las iniciativas, y nos permite comprender lo sostenido por uno de los promotores:

“Las comisiones nunca han recibido nada, ni siquiera toman en cuenta las iniciativas. [Para] Ellos a veces las iniciativas son solamente para la foto y toman cualquier punto que sea neurálgico por ejemplo, como el control de los congresistas o reducir el término del periodo de congresistas, cositas así no más, para la foto, pero [son temas que] nunca debaten, siempre queda en nada” (Promotor de la Asociación de Fonavistas del Perú).

Consideramos que el desinterés desde el lado institucional por canalizar los requerimientos de la ciudadanía es uno de los factores que confluye en el archivamiento de las ICRC, las cuales han llegado a ser desestimadas sin motivación alguna, siendo archivadas con un conjunto de proyectos sin

considerar su naturaleza y lo que este tipo de iniciativas significan, es decir la manifestación de un sector de la ciudadanía sobre la disconformidad sobre la Carta Política Fundamental, lo cual en lugar de generar debates, ha llevado hasta el momento a los congresistas a obviar su importancia y a archivarlos, poniendo en evidencia la crisis de representación del Congreso de la República.

Este escenario ha generado como consecuencia sean vistos por algunos promotores como actores opuestos a la consecución de la formalización de las leyes votadas por la ciudadanía, ya que en su momento no llegaron a recibir la atención que ellos requerían, tal como lo señala uno de los promotores:

“Cuando llegamos al Congreso nosotros hicimos la gestión ante la Comisión de Constitución, hemos ido en varias oportunidades, pero [siempre] quedaba pendiente, [nos decían] vamos a conversar, vamos a conversar, para ver qué día se iba a debatir, pero nada.

“–¿Han ido por iniciativa propia, o han sido llamados por ellos? –

“No, hemos ido por iniciativa propia, porque a nosotros nos corresponde el derecho, porque la ley 26300 dice que tu calidad de promotor te da derecho a sustentar el Proyecto de Ley en la Comisión o en las comisiones que se debate.

“–¿Llegaron a sustentarlo? –

“Nunca, porque no se ha convocado, no se ha puesto en agenda, es decir, ellos han boicoteado [el proyecto]. Siempre se han negado a poner en agenda.” (Promotor de la Asociación de Fonavistas del Perú)

En este escenario, algunos representantes de la sociedad civil han optado por la recolección de un diez por ciento (10%) de firmas para convocar a un referéndum. Así, cuando opinan sobre las ICRC que actualmente se encuentran en trámite, señalan lo siguiente:

“No van a llegar a ningún puerto porque su propuesta va a tener que pasar directamente por el Congreso de la República. [Actualmente], por la conformación política del Congreso, no va haber ningún tipo de cambio, ni en materia económica, educativa, ni de salud. [El congreso] es un espacio donde no hay la más mínima intención de cambiar la situación nacional” (Promotor de Movimiento Todas las voces).

Otro promotor señala en el mismo sentido:

“Cuando hemos presentado el proyecto de reforma constitucional no nos han querido permitir ninguna participación, nos decían que nos van a comunicar y nunca nos han comunicado. Yo te aseguro que el [proyecto] de Borea también lo van a alargar, y eso que él tiene amigos congresistas. Se verá, pero yo veo bastante limitada la participación” (Promotor de la Asociación de Fonavistas del Perú).

En suma, las ICRC no han generado un verdadero puente de comunicación en la problemática relación que existe entre los ciudadanos representados y los congresistas representantes; por el contrario, han mostrado con claridad una desafección por parte de los congresistas hacia las demandas sociales por la realización de reformas constitucionales. Este hecho confluye con las deficiencias formales, encontradas y desarrolladas en el tercer capítulo de esta investigación, así como también con el mal empleo de las ICRC, visto en algunos casos. Todos estos factores de orden institucional, han generado desde la incorporación de las ICRC, hasta el momento, estos mecanismos participativos no hayan significado una contribución real para el avance en la consolidación de nuestro sistema político.

Conclusiones

- En el Perú, los mecanismos de democracia participativa fueron concebidos por el constituyente como complementarios a los correspondientes a la democracia representativa. Fueron incorporados a partir de la Constitución de 1993 y regulados por la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300. En estas normas se reconoció un conjunto de mecanismos entre los cuales ubicamos al derecho ciudadano para promover iniciativas ciudadanas de Reforma Constitucional, mecanismo que cuenta con un procedimiento formal recogido en la Ley N° 26300, y que para los fines de este estudio ha sido dividido en tres etapas.

La primera etapa, denominada *etapa de formación de la ICRC*, comprende la búsqueda de los promotores por alcanzar a cumplir los requisitos exigidos por ley. Se inicia formalmente con la compra del kit electoral ante la ONPE, momento desde el cual los promotores inician su trabajo de recolección de firmas, y concluye con su presentación ante el JNE. Un segundo momento parte cuando los promotores acuden ante las diversas entidades del sistema electoral para corroborar el válido cumplimiento de los requisitos establecidos por las leyes correspondientes. Esta etapa la hemos denominado *etapa institucional pre-legislativa*. Y un tercer momento, objeto de estudio de esta investigación, desarrollado al interior del Congreso de la República, corresponde a la etapa de formalización de la iniciativa normativa ciudadana,

denominada como *etapa institucional legislativa*. Esta etapa se encuentra regulada por el Reglamento del Congreso de la República.

A partir del estudio realizado, a la luz de las cinco iniciativas ciudadanas presentadas durante el periodo 2001-2011, hemos encontrado que existen deficiencias en la regulación que la norma otorga a las ICRC, las cuales son importantes en la búsqueda de los motivos que generaron el archivamiento de las cinco ICRC analizadas.

- De acuerdo a lo establecido por la Ley N° 26300, las ICRC deben recibir al interior de Congreso de la República un tratamiento preferencial y deben ser dictaminadas en un plazo de 120 días. Sin embargo, de las cinco ICRC analizadas sólo una cuenta con un dictamen generado a partir de lo propuesto en la iniciativa ciudadana, y otra cuenta con un dictamen conjunto de varios proyectos. El resto de ICRC no contaron con dictamen alguno y no fueron objeto de estudio, lo cual se constató en las actas de sesiones de la Comisión correspondiente. Las tres ICRC restantes fueron archivadas después de un plazo que excedió los 120 días considerados por la ley, y a través de un oficio múltiple, lo cual muestra la distancia del tratamiento preferencial establecido en la ley y el tratamiento que realmente se les da a las ICRC al interior del Congreso, el cual es confirmado con lo sostenido por personal del interior del Congreso entrevistado.

De este modo, se concluye que las ICRC en los hechos no han recibido un tratamiento diferenciado, sino que, por el contrario, todas las ICRC que fueron

ingresadas a la Comisión de Constitución recibieron el mismo trámite que los demás Proyectos de Ley promovidos por congresistas, los cuales pueden ser ubicados por debajo de los promovidos por el Poder Ejecutivo, los cuales sí son considerados como preferentes.

- La segunda deficiencia encontrada es la falta de exigencia de la creación de un grupo especializado. Los grupos de trabajo se crean al interior de las comisiones a partir de la carga laboral con la que cada una cuenta y de la importancia de los temas que se ingresan a la comisión; así, la creación de grupos de trabajo está destinada a que un conjunto reducido de Congresistas efectúe el análisis de temas específicos que por su relevancia necesitan de un mayor grado de dedicación, con lo cual se acelera el análisis de temas que serían relevantes y que por su complejidad sería imposible de manejar por toda la comisión.

De las cinco ICRC presentadas y estudiadas, sólo una tuvo asignado un grupo de trabajo. Este proyecto es a su vez el único de los presentados en el periodo 2001-2011 que ha tenido un dictamen en el cual se exponga un análisis detallado que justifica el archivamiento de la iniciativa ciudadana. En ese sentido concluimos que la creación de un grupo de trabajo dedicado al análisis de los proyectos promovidos por la ciudadanía, respaldado por aproximadamente 60 mil firmas de la población nacional, beneficiaría al análisis de las iniciativas presentadas por la ciudadanía y contribuiría en la generación de puentes de diálogo que lleven a la modificación de las ICRC con el objeto de

que estas lleguen a ser tomadas en consideración por los políticos y objeto de discusión y debate en diversos niveles.

- Otro factor que concluimos como importante en el archivamiento de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional es ocasionado a partir de la insuficiente participación de los promotores al interior del Congreso de la República, factor que genera un alto nivel de autonomía del proyecto una vez ingresado a la Comisión de Constitución y la falta de comunicación entre los congresistas y los promotores de las iniciativas.

En el periodo bajo nuestro estudio fueron presentados ante el Congreso de la República cinco proyectos de ley, los cuales cumplieron con el procedimiento establecido en la ley y fueron derivados a la Comisión de Constitución al interior del Parlamento. De este conjunto, los tres primeros proyectos fueron ingresados en el periodo legislativo 2001-2006, mientras que los dos últimos fueron ingresados durante el periodo legislativo 2006-2011. A raíz de lo estudiado es importante generar esta diferenciación debido al tratamiento que los promotores recibieron en cada uno de los periodos, puesto que los proyectos ciudadanos ingresados durante el periodo legislativo 2001-2006, cuando la comisión de Constitución se encontraba presidida por el congresista Henry Pease García, sí llegaron a ser expuestos por sus promotores, caso contrario a lo sucedido en el periodo 2006-2011, periodo en el cual los promotores no recibieron comunicación alguna desde el Congreso.

Ante lo observado en nuestra investigación, concluimos que, debido a la falta de exigencia normativa que regule la participación de los promotores, estos han sido dejados al margen del procedimiento, tal como consta en las Actas de Sesiones. Al respecto, la Ley de Derechos y Participación Ciudadanos en su artículo 14° dispone la participación de los promotores al interior del Congreso de la República pero de manera facultativa, lo cual ha tenido como resultado, en el periodo legislativo 2006-2011, la ausencia de los promotores a lo largo del procedimiento legislativo, por lo cual han quedado sin que estos puedan exigir su participación, y han resultado sujetos a la buena voluntad política o a los intereses políticos de los congresistas que integran la Comisión.

- Para la comprensión de los motivos que llevan al archivamiento de las ICRC es importante considerar el diseño institucional del Congreso de la República. El 01 de agosto del 2001, se creó la Dirección de Participación Ciudadana con el objetivo de acercar y fortalecer la relación del Congreso con la ciudadanía y promover la participación de la sociedad civil y los ciudadanos en las instancias de deliberación del Congreso de la República, canalizando sus demandas, intereses y aspiraciones. Sin embargo, como se ha podido apreciar en el procedimiento formal seguido por las Iniciativas Ciudadanas, no se ha considerado rol alguno a la Oficina de Participación y en los hechos, ninguno de los promotores de las cinco ICRC acudió a esta oficina, resultando de ello que la elaboración de las propuestas hayan sido llevadas a cabo al interior de las organizaciones que promovían las iniciativas, sin recibir ningún aporte en la etapa pre-legislativa por parte del Congreso, a pesar de que esta oficina fue

creada específicamente para acercar o crear los puentes de comunicación entre la ciudadanía y el Parlamento.

De lo expuesto, concluimos que el Congreso de la República no cuenta con un diseño institucional que beneficie e incentive a la ciudadanía en la promoción de ICRC; por el contrario, está diseñado de tal modo que los ciudadanos al interior del Congreso no cuentan con el protagonismo ni el apoyo que les corresponde como promotores y portavoces de las demandas de la sociedad civil que respalda sus iniciativas, y que no han sido debidamente canalizadas por los congresistas de la República.

- De lo analizado, comprendemos que no solo las instituciones formales son los factores determinantes para el deficiente desempeño de las ICRC a lo largo del periodo estudiado; por el contrario, hemos verificado que el análisis de los actores involucrados y en especial de los promotores es un factor que debe ser tenido en cuenta para comprender la suerte de las ICRC. En ese sentido, se sabe que los mecanismos de participación ciudadana y las ICRC fueron creadas al servicio de la sociedad civil, la cual tiene la posibilidad de recurrir a ellos ante la deficiente canalización de sus demandas por parte de los congresistas. Sin embargo, de lo analizado tenemos que la participación de la sociedad civil se puede ver con claridad en solo dos de las ICRC presentadas en el periodo 2001-2011. Los demás casos generan cuestionamiento sobre el nivel de representatividad de los intereses de la sociedad civil, siendo entre ellos el caso más cuestionable el que recibió el apoyo del Poder Ejecutivo y fue presentado por un funcionario del Ministerio de Justicia, quien posteriormente

fue contratado por la Comisión de Constitución del Congreso, en la cual se resolvió su archivamiento.

Al respecto sostenemos que el bajo nivel de presencia de la sociedad civil en los casos presentados en el periodo 2001-2011 permite concluir la dificultad que enfrenta el mecanismo participativo para generar un real acercamiento entre la ciudadanía y sus representantes.

- De otro lado, un factor que tampoco puede ser pasado por alto en la búsqueda por comprender los factores que han llevado al archivamiento de las cinco ICRC es la crisis de representación, problema que ha afectado la suerte que las ICRC han tenido a lo largo del periodo estudiado, puesto que la lejanía entre los representantes y los ciudadanos no se ha visto disminuida por la presentación de una iniciativa popular normativa, sino que por el contrario se ha mantenido y agudizado, poniendo en evidencia el desinterés desde el lado institucional por canalizar los requerimientos de la ciudadanía, así como también el desinterés por establecer puentes de comunicación entre la sociedad civil y los congresistas.

En ese sentido, después de lo estudiado, concluimos que el análisis y aprobación por parte del Congreso de la República al cual se encuentran sujetas las ICRC genera un problema que difícilmente puede ser salvado, debido a la incapacidad de penetración por parte de la sociedad civil al interior del Congreso y la imposibilidad de generar consensos en las reformas

constitucionales demandadas por la sociedad, ya que estas afectan los intereses de múltiples actores, quienes evitarán que estas tengan algún éxito.

- En suma, en la presente investigación hemos buscado conocer y comprender los motivos que han generado el archivamiento de todas propuestas ciudadanas de reforma constitucional presentadas en el periodo 2001-2011, escenario que puede ser extendido hasta la actualidad. Así, a partir del estudio realizado, basado no sólo un análisis teórico del tema, sino que también tiene como base el análisis de cada uno de los casos presentado en el periodo estudiado, tomando en cuenta los testimonios de los actores involucrados y los archivos relacionados con ello, se concluye que el archivamiento de las ICRC no puede ser atribuido a un solo factor. Por el contrario, responde a la confluencia de un conjunto de factores: el tratamiento indiferenciado que reciben las ICRC al interior de las comisiones del Congreso de la República, la no creación de grupos de trabajo que se especialicen en el análisis de las iniciativas ciudadanas, la insuficiente participación de los promotores al interior del Parlamento, la nula contribución de la Oficina de Participación Ciudadana del Congreso en el itinerario seguido por los promotores, el bajo nivel de representatividad de los intereses de la sociedad civil, por parte de los promotores de las ICRC, lo cual hace pensar en un grado de utilización de estos mecanismos para la satisfacción de intereses que difieren de los fines para los cuales fueron incorporados los mecanismos de democracia participativa; y la crisis de representación de los congresistas, quienes muestran desafección por las ICRC ingresadas al Parlamento.

De este modo, se concluye adicionalmente que las ICRC no han generado un verdadero puente de comunicación en la problemática relación que existe entre los ciudadanos representados y los congresistas representantes. Por el contrario, han mostrado con claridad una desafección por parte de los últimos hacia las demandas sociales que pretenden la realización de reformas constitucionales. En esa línea, sostenemos que es necesario comprender que los mecanismos participativos fueron pensados como complementarios a la democracia representativa, con la finalidad de subsanar los problemas de gobernabilidad suscitados por los altos niveles de exclusión social. Sin embargo, para su efectividad basta con su incorporación formal, sino, por el contrario, esta debe ir acompañada por una redefinición de la política, y en particular de la relación ciudadano-gobernante, que signifique una transformación de las estructuras políticas tradicionales, en la búsqueda por la creación de estructuras que viabilicen un poder compartido entre la ciudadanía y sus propios gobernantes.

Anexo 1: Registro de Venta de Kit Electoral para Iniciativas Ciudadanas, actualizada al 11/09/2013

N°	Código	Texto de la Iniciativa Ciudadana	Fecha de Venta	D.N.I.	Nombre y Apellido Promotor
1	IL000004	INICIATIVA LEGISLATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL DERECHO A LA VIVIENDA	19/07/2001	08640978	SEBASTIAN TELLO DEL CARPIO
2	IL000003	INICIATIVA LEGISLATIVA PARA LA NULIDAD DEL DOCUMENTO 1993 Y RESTABLECIMIENTO DE LA CONSTITUCION 1979	20/07/2001	06226530	ANGEL GUILLERMO DELGADO SILVA
3	IL000008	INICIATIVA LEGISLATIVA: "POR EL RESTABLECIMIENTO DE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1979"	20/09/2001	06761977	JOSE FERNANDO ARIAS VERA
4	IL00000031	LEY DE MODIFICACION PARCIAL DE LA CONSTITUCION PARA LA INCORPORACION DEL CAPITULO: " DE LOS PUERTOS Y LAS CIUDADES PORTUARIAS "	07/12/2002	09158434	HUMBERTO ENRIQUE PEJOVES MACEDO
5	IL00000036	"PARA NOMBRAR UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE QUE REDACTE LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU"	14/11/2002	20679654	ARGIO ABELARDO MORALES ROSALES
6	IL00000039	LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROTEGE LA DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA: LA VIDA, LA FAMILIA, LA EDUCACION Y LA SALUD	22/11/2002	07233206	TERESA CONSUELO AMPUERO AGUAYO
7	IL00000059	LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA QUE LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN NO PRESCRIBAN ARTICULO 41.	18/03/2004	06082798	ROSA PELAGIA DUEÑAS MORALES
8	IL00000066	LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 39° Y 93° DE LA CONSTITUCIÓN.	19/10/2004	07243217	JUAN EDUARDO PEÑA FIGUEROA
9	IL00000068	INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL: QUE ADICIONA UN INCISO AL ARTÍCULO 113° DE LA CONSTITUCIÓN, PARA QUE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECLARE LA VACANCIA PRESIDENCIAL CUANDO LO SOLICITE POR LO MENOS EL 10% (DIEZ PORCIENTO) DE LA POBLACIÓN ELECTORAL	02/08/2005	06519592	MARCO ANTONIO ARRUNATEGUI CEVALLOS
10	IL00000080	INICIATIVA LEGISLATIVA PARA CAMBIOS Y REFORMA DE LA CONSTITUCION DEL PERÚ	01/05/2006	06363207	VICTOR BARAHONA GARCIA
11	IL00000081	INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL ART. 94 EL INGRESO MENSUAL QUE PERCIBA UN CONGRESISTA POR TODO CONCEPTO, NO PODRÁ SER SUPERIOR A 10 REMUNERACIONES MINIMAS VITALES, SOLO PODRÁ SER MODIFICADO POR REFERENDUM. GASTOS SE PUBLICARÁN EN WEB DE CONGRESO	13/01/2006	08194881	CARLOS AUGUSTO CHUECA WITTGRUBER
12	IL00000087	INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL ART. 90 Y ART. 110: INCREMENTAR REQUISITOS PARA CANDIDATURAS PRESIDENCIALES Y CONGRESALES.	15/12/2006	43112878	CRISTHIAN FREDY JIMENEZ MEZA

13	IL00000091	INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL RESPECTO A LOS ARTICULOS 2° NUMERAL 20 Y ARTICULO 42° DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERÚ	18/06/2007	10784356	JOSE LUIS PASTRANA NEYRA
14	IL00000092	LEY QUE PROPONE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL CAPITULO II DEL TITULO I DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA SOBRE LOS DERECHOS SOCIALES Y ECONOMICOS	25/07/2007	06129358	PEDRO ERNESTO SCHULTZ AVALOS
15	IL00000106	LEY DE REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 90 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE REVOCATORIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y CONGRESISTAS	04/11/2008 14:39	09462173	PERCY MOREANO CONTRERAS
16	IL00000108	"PROYECTO DE LEY REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA DEMOCRACIA DIRECTA COMO REGIMEN DE GOBIERNO, LAS CAUSALES DE VACANCIA PRESIDENCIAL, LAS REVOCATORIAS DEL PRESIDENTE, VICEPRESIDENTES Y CONGRESISTAS ; Y OTROS PRINCIPIOS DEL ESTADO PERUANO"	15/01/2009 10:24:36	019669215	ANDRES AVELINO ALCANTARA PAREDES
17	IL00000112	INICIATIVA CIUDADANA DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE ESTABLECE LA IMPRESCRIPTIBILIDAD PARA LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN	03/09/2009 10:27	07264635	INES LUCILA ARIAS NAVARRO
18	IL00000113	PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE REGULA LA RENOVACIÓN PARCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA E INSTAURA EL VOTO FACULTATIVO	04/09/2009 11:29	10860883	ALFREDO RICARDO NATIVIDAD HENOSTROZA
19	IL00000123	INICIATIVA CIUDADANA PARA PROMOVER LA REALIZACION DE UNA CONSULTA NACIONAL PARA LA REFORMA TOTAL DE LA CONSTITUCION VIA UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y SU CONVOCATORIA	19/05/2010 11:21	07217677	JAVIER ANTONIO MUJICA PETIT
20	IL00000124	LEY QUE MODIFICA EL ARTICULO 25° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ Y REDUCE LA JORNADA LABORAL DE 48 A 40 HORAS SEMANALES, INCLUYENDO AL PERSONAL PNP Y FF.AA.	27/09/2010 14:47	07755295	SANDRO RAFAEL CAVERO RAMIREZ
21	IL00000125	PROYECTO DE LEY DE REFORMA DEL ESTADO EN SALUD CON GARANTÍA DE ACCESO UNIVERSAL, INTEGRAL Y CON DIGNIDAD.	01/10/2010 12:49	06002807	MARIO EDGAR RIOS BARRIENTOS
22	IL00000126	PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROPONE LA NO PRESCRIPCIÓN DE LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN Y POR UN CONGRESO EFICIENTE Y REPRESENTATIVO	15/02/2011 10:09	07963620	GUILLERMO MARCIAL GONZALES ARICA
23	IL00000127	PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LAS COMUNIDADES PERUANAS EN EL EXTERIOR	28/02/2011 09:37	07963620	GUILLERMO MARCIAL GONZALES ARICA
24	IL00000129	LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ART. 40, 90, 191 Y 194 DE LA CONSTITUCIÓN, LA NO REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS CONGRESISTAS, PRESID. DE GOB. REGIONALES, CONSEJEROS REGIONALES, ALCALDES, REGIDORES, RECTORES, VICERECTORES Y DECANOS UNIV. PUBLICA	28/02/2011 15:37	09819284	LUIS ENRIQUE ZERPA HUERTA

25	IL00000135	PROYECTO DE LEY PARA PROCEDER A LA REFORMA DEL ART. 206 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993 POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA REFORMA TOTAL DE LA ACTUAL "CONSTITUCIÓN" TOMANDO COMO BASE PARA ELLO EL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DEL PERÚ DE 1979	14/09/2011 08:59	09157836	ALBERTO ALFONSO BOREA ODRIA
26	IL00000138	PROYECTO DE LEY PARA MODIFICAR LOS ARTICULOS 2°, 17°,31°, 58°,60°,62°,63°,66°,67°,68°,69°,89°,90°,93°,110°, 118°, 139°, 140°, 150°, 152°, 154°, 172°, Y 182° DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993 E IMPLEMENTACIÓN DE 23 DISPOSICIONES TRANSITORIAS ESPECIALES.	20/03/2012 13:27	09155228	RICARDO MANUEL GERMAN NORIEGA SALAVERRY
27	IL00000141	INICIATIVA CIUDADANA PARA CONVOCAR A UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE QUE REDACTE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN	29/08/2012	09462173	PERCY MOREANO CONTRERAS
28	IL00000143	INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL "REDUCCIÓN DEL MANDATO DE LOS CONGRESISTAS A 4 AÑOS, CON RENOVACION POR MITADES CADA 2 AÑOS. REDUCCION DEL MANDATO PRESIDENCIAL A 4 AÑOS CON REELECCION CONSECUTIVA POR UNA SOLA VEZ. PRESIDENTE SOLO UNA VEZ"	31/10/2012	06039876	MANUEL EUSEBIO AGUILAR BERMUDEZ
29	IL00000144	PROYECTO DE LEY SOBRE EL RECONOCIMIENTO DEL NOTARIADO EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO	29/11/2012	01163812	LUIS ENRIQUE CISNEROS OLANO
30	IL00000145	PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 95° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993 QUE ESTABLECE LA REVOCATORIA DEL MANDATO DE CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA	07/12/2012	06154455	ALEJANDRO TINTAYA FELIX
31	IL00000149	INICIATIVA DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA LA REVOCATORIA DEL MANDATO DE LOS CONGRESISTAS POR LOS CIUDADANOS DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN POR LA QUE FUERON ELEGIDOS	07/05/2013	10315497	MARCO TULLIO GUTIERREZ MARTINEZ

Anexo 2: Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N° 6100

Constitución	Proyecto
1. La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado	1. La persona humana, es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Todos tienen el deber de respetarla y protegerla y favorecer su desarrollo
2.1 A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.	2.1 A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo. El ser humano tiene derecho a la vida desde el momento de la concepción, instante desde el cual deriva su dignidad. El concebido es sujeto de derecho. El Estado garantiza el derecho a investigar la propia maternidad y paternidad. Es obligación del Estado adoptar políticas y medidas legislativas, administrativas, sociales, educativas y de otra índole, apropiadas para prevenir, eliminar y sancionar la violencia en el ámbito familiar, especialmente aquello que afecta a los niños, adolescentes, mujeres y adultos mayores. Se prohíbe la pena de muerte.
2.2 A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.	2.2. A la igualdad ante la ley. Está prohibida toda forma de discriminación que tenga por objeto o resultado anular o menospreciar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la persona. El Estado y la sociedad promueven las condiciones y medidas positivas para que, real y efectivamente, nadie sea discriminado. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.
2.3 A la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada. No hay persecución por razón de ideas o creencias. No hay delito de opinión. El ejercicio público de todas las confesiones es libre, siempre que no ofenda la moral ni altere el orden público.	2.3 A la libertad de conciencia, de opinión y religión, en forma individual o asociada colectiva. No hay persecución por razón de ideas o creencias. No hay delito de opinión. El ejercicio público de todas las confesiones y creencias es libre, siempre que no ofenda la moral ni altere el vulnere la dignidad de la persona, los derechos fundamentales, ni las normas de orden público.

<p>2.8 A la libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica, así como a la propiedad sobre dichas creaciones y a su producto. El Estado propicia el acceso a la cultura y fomenta su desarrollo y difusión.</p>	<p>2.8 A la libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica, así como a la propiedad sobre dichas creaciones y a su producto. El Estado propicia el acceso a la cultura y fomenta su desarrollo y difusión. A la intimidad. Nadie puede ser objeto de intromisión en su vida privada y en la de su familia.</p>
<p>3. La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.</p>	<p>3. La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno. El Estado reconoce, protege y promueve a la familia como institución natural, moral y fundamental de la sociedad. También reconoce, protege y promueve el matrimonio como institución natural, moral y fundamental de la sociedad. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia como un medio de realización personal. La forma del matrimonio civil y las causas de separación y de disolución se regulan por la ley. Se considera madre del niño a la mujer que da a luz. La unión estable de varón y una mujer, libres de impedimentos matrimoniales, que forman un hogar de hecho, genera derechos alimentarios, y da lugar a una comunidad de bienes sujeto al régimen de la sociedad de gananciales en cuanto sea aplicable.</p>

4. La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

La forma del matrimonio y las causas de separación y de disolución son reguladas por la ley.

~~4. La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.~~

~~La forma del matrimonio y las causas de separación y de disolución son reguladas por la ley.~~

El Estado promueve la paternidad y maternidad responsables respetando el derecho de toda persona a tomar decisiones libres e informadas en esa materia, siempre que no afecten la moral, buenas costumbres ni el orden público. El estado promueve programas de educación (sic) sexual integral así como la información adecuada que protejan la vida, salud e integridad tanto del concebido como de la madre.

El Estado garantiza el derecho a investigar la propia filiación.

Los padres tienen el deber y el derecho de alimentar, educar, dar afecto y seguridad a sus hijos. A falta de ellos actúan subsidiariamente la familia, la sociedad y el Estado en lo que corresponda. Los hijos tienen el deber de respetar, dar efecto y asistir a sus padres. Todos los hijos tienen iguales derechos y deberes.

Está prohibida toda mención sobre el estado civil de los padres y sobre la naturaleza de la filiación en los registros civiles y en cualquier documento de identidad.

<p>7. Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.</p>	<p>7. Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.</p> <p>Toda persona tiene derecho a una educación de calidad. La educación es un proceso permanente.</p> <p>Tiene como objetivos básicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El desarrollo y la formación integral de la persona humana en sus dimensiones ética, intelectual, artística, afectiva, física, psicológica y espiritual. b) El respeto de los valores y derechos humanos así como el respeto a las libertades fundamentales, los valores democráticos y los valores de los pueblos y culturas. c) El respeto a la propia identidad étnica y del propio idioma. d) La preparación para una vida responsable en una sociedad libre y solidaria. e) El desarrollo de un pensamiento autónomo, crítico y creativo. f) La preparación y capacitación para el trabajo productivo. g) El desarrollo científico y tecnológico. h) El respeto y protección del medio ambiente natural.
<p>9. El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud.</p>	<p>9. El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud</p> <p>La formación ética, moral y cívica, así como la enseñanza de la Constitución, de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, es obligatoria en las instituciones educativas de todo nivel.</p>

<p>11. El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.</p> <p>La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado.</p>	<p>11. El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.</p> <p>La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado.</p> <p><i>El profesorado es carrera pública en los centros y programas educativos del Estado. La ley establece los requisitos para el ingreso, los derechos y obligaciones de los profesores y directores en el régimen público y en el privado.</i></p>
<p>12. Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley.</p>	<p>12. Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley.</p> <p><i>El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza, formula y conduce, con participación de la sociedad, la política educativa, aprobando planes y programas, dirigiendo y supervisando su calidad, eficiencia e igualdad de oportunidades. La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa. La ecuación (sic) religiosa se imparte con respecto (sic) de la libertad de las conciencias. El sistema educativo y su administración es descentralizado y diversificado. El Estado promueve la pluralidad de la oferta educativa, tanto en el sector público como en el privado; y garantiza un sistema de información, evolución y acreditación de procesos y resultado educativos. Fomenta el control ciudadano de la calidad de los servicios educativos. El Estado adopta medidas para asegurar el permanente desarrollo científico y tecnológico del país. Implementa programas de educación especial para personas con discapacidad, para adultos mayores y para niños con mayores capacidades. Los medios de comunicación social, colaborarán con el Estado en la educación moral, cultural y democrática de la población.</i></p>

<p>24. El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual.</p> <p>El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador.</p> <p>Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores.</p>	<p>24. El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual.</p> <p>El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador.</p> <p>Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores.</p> <p>Toda persona tiene derecho a mantener una vida digna, saludable y responsable, sin discriminación de ningún tipo, siempre que no vaya contra la moral, buenas costumbres y orden público.</p> <p>El Estado garantiza una ordenada protección a su salud, mediante la prevención, educación y asistencia sanitaria, así como el acceso a servicios médica gratuita (sic) y a medicamentos de calidad. Tiene además derecho a participar en la gestión de los servicios públicos de salud en la forma establecida por la ley.</p>
<p>27. La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario.</p>	<p>27. La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario.</p> <p>El trabajo es un derecho y un deber, base del bienestar social y medio de realización de la persona. El trabajo en sus diversas modalidades, es objeto de protección por el Estado, en especial de la madre y del menor de edad. El despido requiere de causa justificada en la ley. Es nulo el despido injustificado.</p>

<p>71. En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática.</p> <p>Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley.</p>	<p>71. En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática.</p> <p>-</p> <p>Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley.</p> <p><i>Dentro de un régimen d independencia y autonomía, el Estado reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación de la historia, cultural y moral del Perú, y le presta su colaboración.</i></p> <p><i>El Estado reconoce y respeta otras confesiones y establece formas de colaboración con ellas.</i></p>
<p>78. El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero. El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado. Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal. No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente. No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública.</p>	<p>78. El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año.</p> <p>En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero.</p> <p>El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.</p> <p>Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal.</p> <p>No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente.</p> <p>No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública.</p> <p><i>Los tratados celebrados por el Perú y en vigor forman parte del derecho nacional. Los tratados sobre derechos humanos tienen en el ámbito interno jerarquía constitucional. En caso de conflictos entre estos tratados y la Constitución, prevalece el primero y en el caso de conflicto entre el tratado y una ley, prevalece el primero.</i></p>

Anexo 3: Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N° 3342

Constitución	Proyecto
<p>2. Toda persona tiene derecho:</p> <p>1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.</p>	<p>Son derechos humanos de Toda persona tiene derecho:</p> <p>1. A la vida, a su identidad individual y colectiva; a la libertad y bienestar; a su integridad y desarrollo moral, psíquica y física. y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.</p> <p>El derecho a la vida implica el derecho a las condiciones medioambientales naturales, sociales y culturales necesarias para su conservación y desarrollo: el derecho seguridad alimentaria, al agua, al aire y suelos limpios; a la vivienda y servicios básicos, al trabajo, a la salud, a la educación; a los medios de comunicación y al uso de su lengua materna.</p> <p>El agua es un recurso esencial para la vida.</p> <p>El acceso al agua potable, el acceso al saneamiento y a los servicios de comunicaciones y de energía eléctrica constituyen derechos humanos fundamentales. La prestación del servicio de agua potable, saneamiento, de comunicaciones y de energía eléctrica deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las razones de orden económico.</p> <p>Es nulo y punible todo acto, autorización, concesión o contrato que de cualquier manera vulnere los derechos al agua, al saneamiento y a los servicios de comunicaciones y de energía eléctrica.</p>
<p>2.2 A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.</p>	<p>A la igualdad en la ley y ante la ley. A la interculturalidad y al reconocimiento de la lengua materna como lengua oficial. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.</p>

<p>2.4 A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley [...].</p>	<p>A ser informado con la verdad y A las libertades de información informar, de opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley. [...]</p>
<p>2.19 A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad.</p>	<p>A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad.</p>
<p>2.20 A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición.</p>	<p>2.21 A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta debidamente fundamentada también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad. Los miembros de las fuerzas armadas y de la policía nacional solo pueden ejercer individualmente el derecho de petición.</p>
<p>A la legítima defensa.</p>	<p>A la legítima defensa. Al debido proceso, a la tutela jurisdiccional y a la pluralidad de instancias en los niveles jurisdiccional y administrativo.</p>
	<p>23.i) Nadie puede permanecer detenido por orden judicial sin sentencia por más de doce meses. Dicho plazo no puede ser prorrogado.</p>
<p>7. Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.</p>	<p>7. Todos los peruanos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad. El Estado garantizará la alimentación, salud y subsistencia de los niños, los adolescentes, las madres y los ancianos. El Estado brinda el servicio básico universal de salud de manera gratuita</p>

<p>11. El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.</p> <p>La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado.</p>	<p>11. El Estado garantiza el acceso universal a los servicios de salud el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o de propiedad de los trabajadores mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.</p> <p>La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado.</p> <p>Los regímenes de pensiones son administrados por entidades autónomas a cargo de los propios trabajadores y supervisadas por el Estado.</p> <p>Es nula toda norma que restrinja, elimine o impida derechos adquiridos para la percepción de una pensión digna.</p>
<p>17. La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.</p> <p>Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa.</p> <p>El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera.</p> <p>El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.</p>	<p>17. La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho de los estudiantes a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.</p> <p>Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa.</p> <p>El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera.</p> <p>El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación es bilingüe e intercultural, según donde las características de cada zona lo requieran. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.</p>

18. La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia.

Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.

La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley.

Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes.

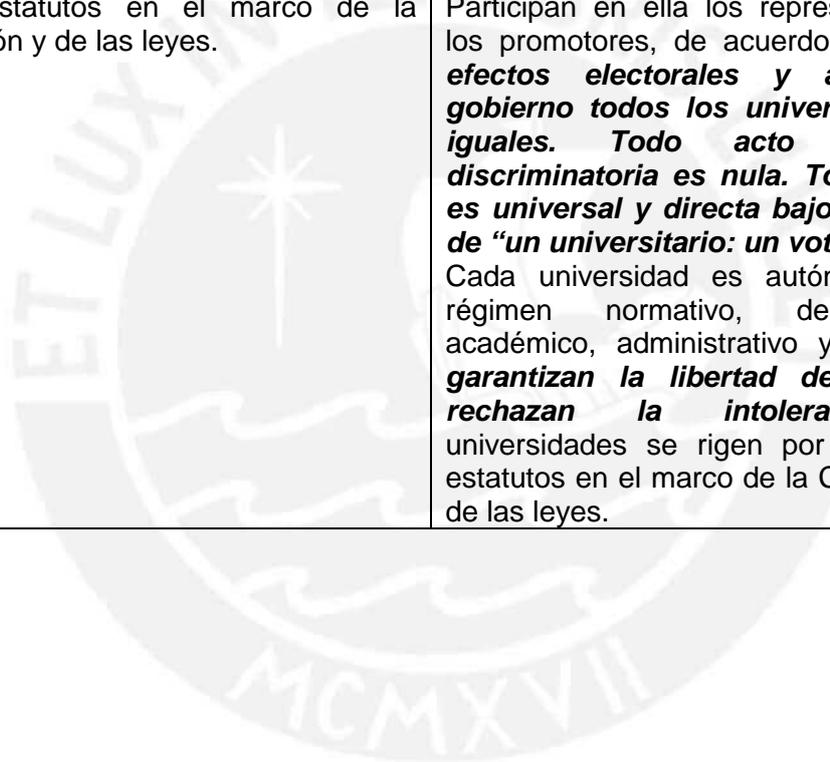
18. La educación universitaria **superior** tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia.

El sistema de educación superior está conformado por la educación universitaria y la educación no universitaria. Su relación se determina por Ley.

Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.

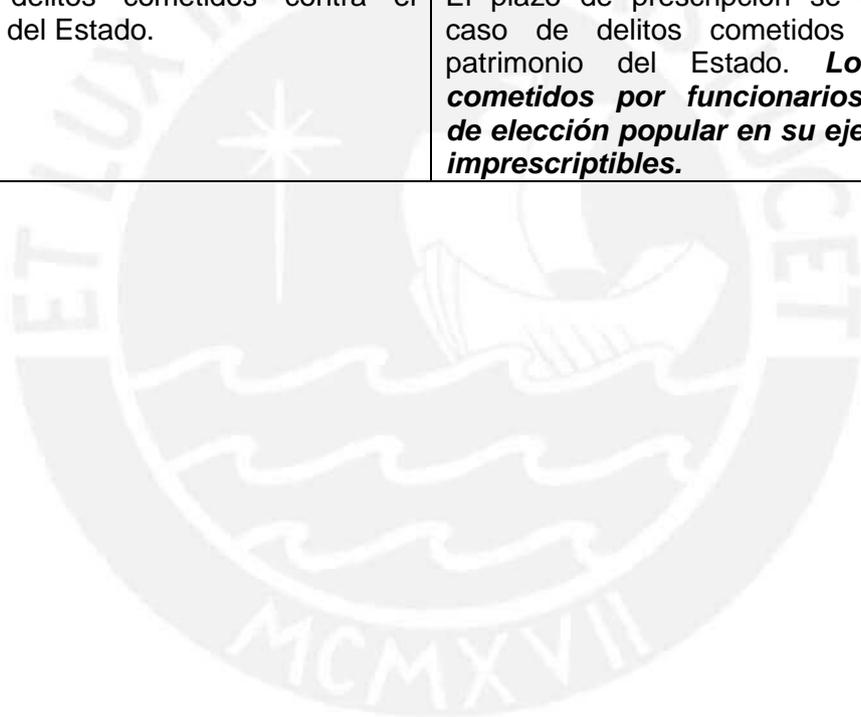
La universidad es la comunidad de profesores, alumnos, **trabajadores administrativos y técnicos**, y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley. **Para efectos electorales y asuntos de gobierno todos los universitarios son iguales. Todo acto o norma discriminatoria es nula. Toda elección es universal y directa bajo el principio de "un universitario: un voto".**

Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico; **garantizan la libertad de cátedra y rechazan la intolerancia.** Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes.



<p>23. El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.</p> <p>El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.</p> <p>Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.</p>	<p>23. El Estado garantiza el acceso al trabajo y su adecuada protección. El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. Es política del Estado la eliminación del trabajo infantil mediante la garantía de la alimentación, vivienda, vestido, salud, y educación del niño; sea mediante su familia o directamente por el propio Estado.</p> <p>El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Ninguna norma y/o relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.</p> <p>Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.</p> <p>El Estado reprime la explotación del trabajador. El Poder Ejecutivo cumple una función tuitiva sobre los derechos laborales y sindicales.</p>
<p>32. Pueden ser sometidas a referéndum:</p> <p>1. La reforma total o parcial de la Constitución; 2. La aprobación de normas con rango de ley; 3. Las ordenanzas municipales; y 4. Las materias relativas al proceso de descentralización.</p> <p>No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor.</p>	<p>32. Pueden ser sometidas a referéndum:</p> <p>1. La convocatoria a Asamblea Constituyente; 2. La reforma total o parcial de la Constitución; 3. La aprobación de normas con rango de ley; 4. Las ordenanzas regionales; 5. Las ordenanzas municipales; y 6. Las materias relativas al proceso de descentralización; 7. Los tratados internacionales para que entren en vigor; 8. Los tratados internacionales lesivos a los intereses nacionales.</p> <p>No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni los tratados internacionales, salvo las excepciones establecidas en la presenta Constitución. las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor.</p>

<p>41. Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley.</p> <p>Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial.</p> <p>La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública.</p> <p>El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.</p>	<p>41. Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley.</p> <p>Cuando se presume enriquecimiento ilícito, o falsedad en la declaración, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial.</p> <p>La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública.</p> <p>El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado. Los delitos cometidos por funcionarios públicos de elección popular en su ejercicio son imprescriptibles.</p>
--	--



<p>43. La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.</p>	<p>43. La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la democracia directa y de la separación de poderes. Son procesos de democracia directa, con carácter vinculante, en que se sustenta la organización democrática de la República del Perú:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Convocatoria a Asamblea Constituyente - La elección de representantes al Parlamento Andino, - La elección del Presidente y Vicepresidentes de la República, - La elección de Presidente, Vicepresidente y Consejeros Regionales - La elección de Alcaldes y Regidores, - Los Procesos de revocatoria de Congresistas, Presidente de la República, Presidente y Consejos Regionales, Alcalde y Regidores. - La aprobación de reforma constitucional, de leyes y tratados internacionales mediante Referéndum. - La aprobación de Ordenanzas Regionales o de Ordenanzas Municipales mediante Referéndum, - Los Cabildos Abiertos, - Las Asambleas Populares, de acuerdo a ley, - Las consultas populares sobre materia y/o asuntos medio ambientales, patrimonio cultural y/o recursos estratégicos nacionales
---	---

<p>44. Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.</p> <p>Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.</p>	<p>44. Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.</p> <p>Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.</p> <p><i>El Estado Peruano persigue sin limitaciones los delitos de lesa humanidad y de corrupción.</i></p>
<p>56. Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias: 1. Derechos Humanos. 2. Soberanía, dominio o integridad del Estado. 3. Defensa Nacional. 4. Obligaciones financieras del Estado.</p> <p>También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.</p>	<p>56. Los tratados deben ser aprobados en referéndum o por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, Son necesariamente aprobados por referéndum cuando siempre que versen sobre las siguientes materias: 1. Derechos Humanos. 2. Soberanía, dominio o integridad del Estado. 3. Defensa Nacional. 4. Obligaciones financieras del Estado.</p> <p>También deben ser aprobados por el Congreso mediante referéndum los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.</p>

<p>57. El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso.</p> <p>Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.</p> <p>La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste.</p>	<p>57. El Presidente de la República no puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa ni aquellos que afecten disposiciones constitucionales. del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso.</p> <p>Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.</p> <p>La denuncia de los tratados la realiza el Congreso o a pedido ciudadano con respaldo del 5% de los electores. es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste.</p>
<p>62. La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.</p> <p>Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.</p>	<p>62. La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente por un plazo determinado según las normas vigentes al tiempo del contrato. Durante su plazo, Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.</p> <p>El gobierno no puede establecer privilegios que perjudiquen los intereses del Estado o la Nación. Son nulos aquellos pactos, contratos o convenios que así lo hicieran. Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.</p>

<p>63. La inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones. La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres. Si otro país o países adoptan medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de éste, adoptar medidas análogas.</p> <p>En todo contrato del Estado y de las personas de derecho público con extranjeros domiciliados consta el sometimiento de éstos a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República y su renuncia a toda reclamación diplomática. Pueden ser exceptuados de la jurisdicción nacional los contratos de carácter financiero.</p> <p>El Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor. Pueden también someterlas a arbitraje nacional o internacional, en la forma en que lo disponga la ley.</p>	<p>63. El Estado protege la inversión nacional, y la inversión extranjera se sujeta a las mismas condiciones. La inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones. La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres. Si el interés de la nación lo requiere, pueden adoptarse medidas económicas de protección. Si otro país o países adoptan medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de éste, adoptar medidas análogas.</p> <p>En todo contrato del Estado y de las personas de derecho público con extranjeros domiciliados, sin excepción, consta el sometimiento de éstos a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República y su renuncia a toda reclamación diplomática. Pueden ser exceptuados de la jurisdicción nacional los contratos de carácter financiero.</p> <p>El Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor. Pueden también someterlas a arbitraje nacional o internacional, en la forma en que lo disponga la ley.</p>
<p>66. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.</p>	<p>66. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Su otorgamiento a particulares requiere la aprobación en referéndum de las poblaciones asentadas en la respectiva jurisdicción. La concesión otorga a su titular los derechos que especifica por un plazo determinado.</p>
<p>68. El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.</p>	<p>68. El Estado y los ciudadanos están obligados a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.</p>

<p>70. El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.</p>	<p>70. El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.</p> <p>Las servidumbres y las controversias entre títulos de diferente naturaleza se resuelven en la vía civil.</p>
<p>74. Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.</p> <p>Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.</p> <p>Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.</p> <p>No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.</p>	<p>74. Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo La facultad de legislar en materia tributaria no es delegable. Los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.</p> <p>Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio. El Estado reprime la emisión de normas tributarias confiscatorias. La responsabilidad penal recae en quienes rubrican la norma como en quienes la ejecutan.</p> <p>Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.</p> <p>No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.</p>

<p>88. El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.</p> <p>Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.</p>	<p>88. El Estado apoya prioritaria y preferentemente el desarrollo agrario y pecuario, y la explotación racional de los recursos hidrobiológicos, orientándolos a la seguridad alimentaria de la población peruana.</p> <p>Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.</p> <p>Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.</p> <p>El Estado garantiza la propiedad comunal sobre la tierra.</p> <p>El Estado contribuye a la utilización colectiva de las tierras y espacios comunales no explotados.</p> <p>El usufructo de la propiedad comunal por terceros no puede hacerse sin la autorización de la comunidad, ni puede prescindir de la participación mayoritaria de la comunidad en la persona jurídica empresarial que opera económicamente.</p>
<p>89. Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.</p> <p>Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.</p> <p>El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.</p>	<p>89. El Estado reconoce, cumple y hace cumplir los derechos de los Pueblos Andinos y Amazónicos consagrados en el Convenio Internacional 169 y la Declaración Universal de los Derechos de las Naciones Unidas.</p> <p>Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.</p> <p>Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.</p> <p>El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.</p>

<p>90. El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única.</p> <p>El número de congresistas es de ciento veinte. El Congreso se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso.</p> <p>Para ser elegido congresista se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio.</p>	<p>90. El Poder Legislativo en su forma representativa reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única.</p> <p>El número de congresistas es de ciento veinte. El Congreso se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso.</p> <p>Para ser elegido congresista se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio. El mandato de congresista es revocable de acuerdo a ley</p>
<p>112. El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones</p>	<p>112. El mandato presidencial es de cinco años, y es revocable conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones</p>
<p>117. El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.</p>	<p>117. El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir la realización de referéndum o incumplir lo aprobado por éste; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.</p> <p>El incumplimiento del mandato del pueblo expresado en la norma aprobada mediante referéndum da lugar a la vacancia presidencial de puro derecho.</p> <p>Al concluir sus funciones, el Presidente de la República se somete a Juicio de Residencia, durante el cual tiene impedimento de salida del país.</p>

<p>138. La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.</p> <p>En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.</p>	<p>138. La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial Democrático a través de sus órganos jerárquicos constituidos como expresión de la voluntad popular, mediante sufragio universal directo y secreto en todos y cada uno de sus niveles, con arreglo a su Ley Orgánica. con arreglo a la Constitución y a las leyes. Los jueces están sujetos a revocatoria.</p> <p>En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.</p>
<p>142. No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces.</p>	<p>142. No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces.</p> <p>Entiéndase por materia electoral los procesos y cuestiones comprendidas entre el momento inmediatamente posterior a la convocatoria a un proceso electoral, la inscripción de candidatos, las campañas electorales, la acreditación de personeros, el sufragio, el escrutinio y la proclamación de los resultados electorales.</p> <p>No son materia electoral bajo la jurisdicción del Jurado Nacional de Elecciones, y por tanto no están comprendidos en este Artículo, la materia o motivo del proceso electoral, las controversias sobre violación de derechos humanos, o las materias de propiedad tributarias o de otra índole que se sometan a consulta.</p>

<p>147. Para ser Magistrado de la Corte Suprema se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser peruano de nacimiento. 2. Ser ciudadano en ejercicio. 3. Ser mayor de cuarenta y cinco años. 4. Haber sido magistrado de la Corte Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años. 	<p>147. Para ser Magistrado de la Corte Suprema se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser peruano de nacimiento. 2. Ser ciudadano en ejercicio. 3. Ser mayor de cuarenta y cinco años. 4. Haber sido magistrado de la Corte Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años. 5. Haber sido elegido en proceso electoral para tal efecto mediante sufragio obligatorio, universal, directo y secreto.
<p>158. El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos. Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.</p>	<p>158. El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. Es elegido por voto universal directo y secreto de los ciudadanos, conforme a su Ley Orgánica. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es improrrogable prorrogable, por reelección, sólo por otros dos. Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.</p>

179. La máxima autoridad del Jurado Nacional de Elecciones es un Pleno compuesto por cinco miembros: 1. Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. El representante de la Corte Suprema preside el Jurado Nacional de Elecciones. 2. Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. 3. Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros. 4. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos. 5. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos.

179. La máxima autoridad del Jurado Nacional de Elecciones es un Pleno compuesto por cinco miembros ***elegidos para cada período en Elecciones Generales en las cuales también se elegirán a los accesitarios. Los miembros del Jurado Nacional de Elecciones estarán sujetos a revocatoria conforme a ley*** 1. ~~Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. El representante de la Corte Suprema preside el Jurado Nacional de Elecciones.~~ 2. ~~Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido.~~ 3. ~~Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.~~ 4. ~~Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos.~~ 5. ~~Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos.~~

206. Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

206. Toda reforma constitucional debe ser aprobada **por referéndum**. ~~por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.~~

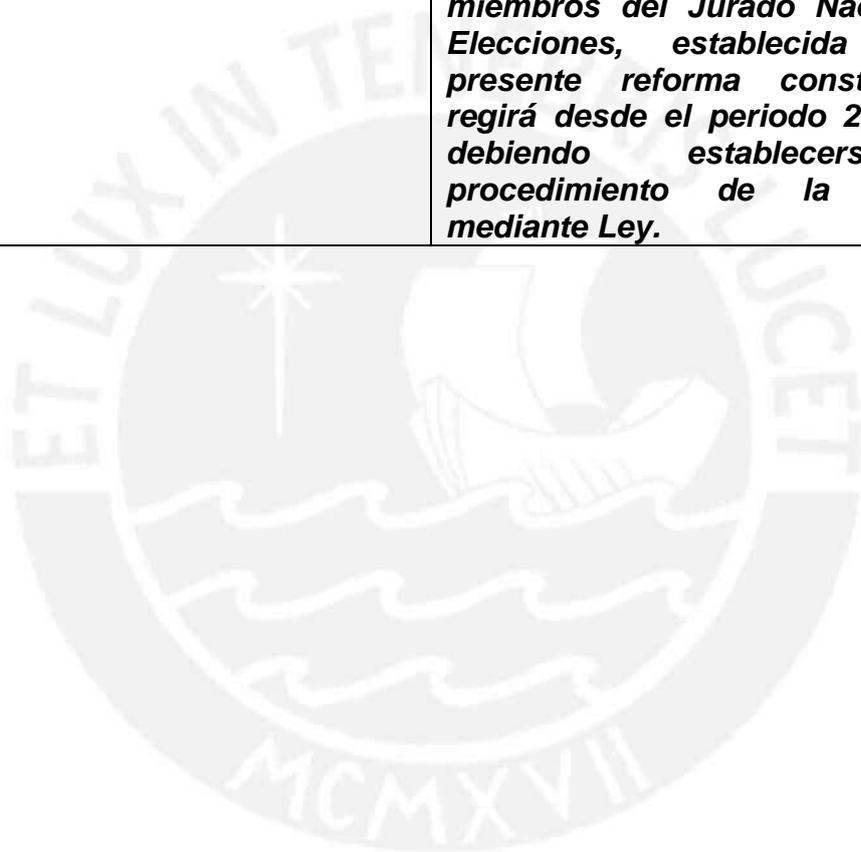
La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

Igualmente mediante referéndum puede aprobarse la convocatoria a Asamblea Constituyente.

Pueden solicitar la convocatoria a Asamblea Constituyente un número de ciudadanos equivalente al diez por ciento de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

	<p>Disposiciones Transitorias</p> <p>Primera.- Los Tratados firmados desde el 1 de Enero del 2006 hasta la fecha en vigencia de la presente Reforma Constitucional, serán ratificados mediante referéndum nacional.</p> <p>Segunda.- La Revocatoria del Presidente, Vice-presidente y de Congresistas establecida en la presente reforma constitucional, regirá también para el presente periodo de Gobierno 2006-2011.</p> <p>Tercera.- La Elección de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, establecida en la presente reforma constitucional, regirá desde el periodo 2011-2016, debiendo establecerse el procedimiento de la elección mediante Ley.</p>
--	---



Anexo 4: Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N° 3771

Constitución 1993	Propuesta
<p>31. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.</p> <p>Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.</p> <p>Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil.</p> <p>El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.</p> <p>Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.</p>	<p>31. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.</p> <p>Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.</p> <p>Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil.</p> <p>El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad y facultativo.</p> <p>Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.</p>
<p>90. El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única.</p> <p>El número de congresistas es de ciento veinte. El Congreso se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso.</p> <p>Para ser elegido congresista se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio.</p>	<p>90. El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única.</p> <p>El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Se renueva por mitades cada dos años y medio de acuerdo a ley. Dicha ley establece la forma de renovación a mitades del Congreso de la República. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso.</p> <p>Para ser elegido congresista se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio.</p>

Bibliografía

ALMOND, Gabriel y Sidney, VERBA

1989 *The Civic Culture: political attitudes and Democracy in Five Nations*. California: Sage.

ALTMAN, David

2010 “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles latinoamericanos*, número 35, pp. 9-34.

2005 “Democracia directa en el continente latinoamericano”. *Política y Gobierno*, volumen XII, número 2, pp. 203-232.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE

1979 *Constitución para la República del Perú*. 12 de julio. Consulta: 25 de febrero de 2013

<<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>>

BENÉITEZ, María

2004 *“La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos propuestos y su debate”*. Memoria para optar para el Grado de Doctor. Consulta: 25 de febrero de 2013
<<http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t27700.pdf>>

BIGLINIO, Paloma

2004 “Veinticinco años del procedimiento legislativo”. *Revista de derecho político*, número 58-59, pp. 449-470.

1991 *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

COLOMER, Josep

2001 *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2010 *Relación de Personal D.L. 728 – Planilla mes de diciembre del 2010*. Consulta: 09 de abril de 2013
<http://www.congreso.gob.pe/transparencia/administrativa/2010/D_L_728/Personal-D.L.728-2010-12.pdf>

2006 *Comisión de Constitución y Reglamento. Legislatura 2005-2006. Proyectos archivados*. Consulta: 25 de febrero de 2013
<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2005/constitucion/Proyectos_Arch_aprobados.pdf>

- 2002a *Dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, recaído en la iniciativa legislativa "Proyecto de Ley que restablece la Constitución Política del Perú sancionada y promulgada por la Asamblea Constituyente de 1979.* Consulta: 25 de febrero de 2013.
<<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamenes0106.nsf/dictamenes/F206D57ABFAF90160525700C007DA236>>
- 2002b *Proyectos de Ley 3534 y 3676/2002-CR que proponen el restablecimiento de la Constitución de 1979 y la Convocatoria a una Asamblea Constituyente.* Consulta: 25 de febrero de 2013.
<<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamenes0106.nsf/dictamenes/AF87C44120402EF80525700C007DA25E>>
- 1997 *Reglamento del Congreso de la República.* Consulta: 1 de marzo de 2013.
<http://www.congreso.gob.pe/documentos/REGLAMENTO_CONG RESO_15-8-12.pdf>
- 1994a *Ley de Participación y Control ciudadanos.*
- 1994b Expediente legislativo de la Ley de Participación y Control Ciudadanos.

CORTINA, Adela

1999 *Los ciudadanos como protagonistas.* Barcelona: Galaxia Gutenberg.

1998 *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía.* Madrid: Alianza editorial.

DAHL, Robert

1997 *La Poliarquía. Participación y oposición.* Madrid: Tecnos.

FLEURY, Sonia

2005 Democracia con exclusión y desigualdad: la difícil ecuación.

Consulta: 18 de diciembre de 2012

<<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/43bibliodesac.pdf>

>

2003 “Democracia, ciudadanía y políticas sociales”. *Salud Colectiva*, volumen 2, número 002, pp. 109-112. Consulta: 18 de diciembre de 2012

<<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=7312020>

1>

FORMENT, Carlos

2012 La formación de la sociedad civil y la democracia en el Perú.

Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

GARCÍA, José

2008 Instituciones de democracia directa y participación ciudadana.
Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

GARCÍA, Mercedes

2004 “El procedimiento legislativo en América Latina”. *América Latina Hoy*, volumen 38, pp. 17-55.

GENRO, Tarso

2003 *Crisis de la democracia: Derecho, democracia directa y neoliberalismo en el orden global*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

GONZALES, Antonia

2007 *La implicación ciudadana en el gobierno local: del debate teórico*.
Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

GÓMEZ, Steffan

2010 “Mecanismos de democracia directa en América Latina: Una revisión comparada”. *Revista de derecho electoral*, número 10, pp. 1-36.

HABERMAS, Jurgen

1998 Facticidad y validez. Madrid: Trotta.

HEVIA, Felipe

2010 "La iniciativa legislativa popular en América Latina". En:
Convergencia: Revista de Ciencias Sociales, volumen 17, número
52, pp. 155-185.

HUNTINGTON, Samuel

1994 La Tercer Ola. La democratización a finales del siglo XX.
Barcelona: Paidós

IPSOS APOYO

2012 Alzas y bajas en la aprobación popular. Opinión Data. Enero.
Consulta: 03 de marzo de 2013.
<[http://www.ipsos-
apoyo.com.pe/sites/default/files/opinion_data/OD_Enero_2012.pdf](http://www.ipsos-apoyo.com.pe/sites/default/files/opinion_data/OD_Enero_2012.pdf)
>

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

2012a Declaración Jurada de Vida de Candidato: José Fernando Arias
Vera. Consulta: 28 de febrero de 2013
<[http://www.infogob.com.pe/HojaVida/HVEG2006/eg2006_17158
77.pdf](http://www.infogob.com.pe/HojaVida/HVEG2006/eg2006_1715877.pdf) >

2012b Declaración Jurada de Vida de Candidato: José Fernando Arias
Vera. Consulta: 28 de febrero de 2013

<http://www.infogob.com.pe/HojaVida/HVEG2006/eg2006_2211900.pdf>

2012c Expediente N° J-2012-01255, Iniciativa de Reforma Constitucional presentada por Alberto Alfonso Borea Odría. Consulta: 28 de febrero 2013

<http://200.37.211.183/conjeejne/wf_WEB_VerDetalleExpediente_JNE.aspx?num_expediente=15412>

2012d Dato Generales del Partido Político Fonavistas del Perú. Consulta 28 de febrero de 2013.

<<http://www.infogob.com.pe/Partido/ficha.aspx?IdOrgPol=1278&IdTab=0>>

2012e Resolución N° 157-2012-JNE. Consulta: 28 de febrero de 2013.

<http://200.37.211.183/conjeejne/wf_WEB_VerDetalleExpediente_JNE.aspx?num_expediente=14201>

2010 Resultado electorales del Proceso Referéndum para la aprobación del proyecto de ley de devolución de aportes al FONAVI. Consulta: 28 de febrero de 2013

<<http://www.infogob.com.pe/Eleccion/ficha.aspx?IdEleccion=98&IdTab=2&IdGrupo=8>>

2009 Nota de prensa del 30 de setiembre “Jne remitió a Reniec firmas de Iniciativa de Reforma Constitucional”. Consulta: 9 de abril de 2013.

<<http://portal.jne.gob.pe/prensaypublicaciones/archivonoticias/Paginas/JNEPRECISAPROCEDIMIENTOSDEINICIATIVADEREFORMACONSTITUCIONAL.aspx>>

2008 Resolución N° 331-2008-JNE. Consulta: 28 de febrero de 2013.

<<http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Refer%C3%A9ndum%20FONAVI/RESOLUCI%C3%93N%20331-2008-JNE.pdf>>

KEANE, John

1992 *Democracia y sociedad civil*. Madrid: Alianza Editorial.

LISSIDINI, Alicia

1999 “Democracia directa en América Latina: ¿amenaza populista o una voz que evita la salida?” Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala.

LUNA, Juan Pablo

2010 “¿Participación versus representación? Partidos políticos y democracia en la Región Andina. En: *Democracia en la región andina*, pp. 373-420.

MACPHERSON, Crawford

1981 *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.

MAINWARING, Scott

2008 “Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina”. En: BEJARANO, Ana y otros (editores) *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Bogotá: Editorial Norma,

MANIN, Bernard

1998 Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial.

MARAVÍ, Milagros

1998 “El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa en el Perú a partir de la Constitución de 1993”. *Ius et Praxis*, número 2, pp. 135-148.

MARCO, Joaquín

2009 “La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)”. *Revista general de Derecho Constitucional*, número 8, pp. 2-33

MARTÍNEZ, María

2004 "La representación política y la calidad de democracia". *Revista Mexicana de Sociología*, número 4, pp. 661-710

MINISTERIO DE JUSTICIA

2009 Ministro Pasto: No se busca disolución del Congreso sino reforma constitucional [videograbación]. Lima: Prensa Minjus. Consulta: 05 de marzo de 2013
< <http://www.youtube.com/watch?v=JHxCUPXZ1ZY>>

MIRÓ QUESADA, Francisco

2010 Democracia directa en América Latina. Lima: Asociación Cultural Educativa Windsor del Perú.

MUJICA, Jaris

2012 El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la dinámica de gestión de intereses en el Parlamento peruano. Consulta: 25 de febrero de 2013
<<http://www.gigapp.org/es/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=472>>

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

2013 Registro de venta de Kits electorales: Venta de Kits para la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley 26300). Consulta: 01 de marzo de 2013.

<<http://www.web.onpe.gob.pe/venta-kits.html>>

2010 Institucionalidad democrática y cultura electoral en los procesos electorales de las organizaciones sociales.

O'DONNELL, Guillermo

2004 “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza legal de la desconfianza política”. En: *Revista Española*, número 11, pp. 11-31.

PEASE, Henry

2006 *Por los pasos perdidos: el parlamento peruano entre 2002 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

PENDAS, Benigno

1990 “Procedimiento legislativo y calidad de las leyes”. *Revista española de derecho constitucional*, número 10, pp. 75-110.

ROBLES, José

2008 “El problema de las preferencias en la democracia: un acercamiento desde la óptica de la racionalidad acotada”. *Papers: revista de sociología*. Número 88, pp. 81-100.

ROCHA, Alberto

1991 *Democracia representativa y democracia directa: una vía posible de democracia mixta*. Lima: Instituto Peruano de Investigación Científica.

RONCAGIOGLO, Rafael y otros

2010 Ejercicio de la representación y la participación políticas. En: *Democracia en la región andina*, pp. 421-473.

RUBIO, Francisco

1998 “Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo”. *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*, pp. 21-34.

SARTORI, Giovanni

2007 Representación. En: SARTORI, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Universidad, pp.225-242.

SCHNEIDER, Cecilia

2011 “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”. En: *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Número 40, Quito, mayo 2011, pp. 21-39.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2010 Sentencia recaída en el Expediente 06423-2007-PHC, caso Ali Guillermo Ruiz Dianderas. Consulta: 28 de febrero de 2013
< <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/06423-2007-HC.html>>

2007 Sentencia recaída en el Expediente 1078-2007-PA/TC, caso José Miguel Cortez Vigo. Consulta: 28 de febrero de 2013
<<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/01078-2007-AA.html>>

TUESTA, Fernando

2003 Ley de participación ciudadana: balance y perspectiva. Consulta: 25 de febrero de 2013
<http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/files/2003.%20Ley%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20_Balance%20y%20Perspectiva_.%20Lima.pdf>

UBRIOLA

2011 *Jaque a la dictadura: el Foro Democrático y la oposición en el Perú de los noventa*. Lima: El Virrey.

WELP, Yanina

2008a “La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina”. *Íconos*, número 31, pp. 117-130.

WELP, Yanina y Daniel, ZOVATTO

2008b *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Ediciones.

ZOVATTO, Daniel

2007 “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un Balance Comparado: 1978 – 2007”. Consulta: 25 de febrero de 2013
<http://174.129.218.71/americas/upload/Democracia_Directa_en_Am%C3%A9rica_Latina.pdf>

