

Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional: mecanismo participativo  
ineficaz para la solución de los problemas de representación

Gladys Jeanette Lozano Tello  
gladysje@alumni.uv.es

Universitat de València

Área temática: Instituciones políticas y conflicto interinstitucional

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia  
Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

# **Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional: mecanismo participativo ineficaz para la solución de los problemas de representación**

Jeanette Lozano Tello<sup>1</sup>

## **Resumen**

En Perú, durante los periodos legislativos comprendidos entre los años 2001-2011, se presentaron ante el Congreso de la República, 5 Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional, todas ellas archivadas sin haber sido sometidas a un debate previo en el Pleno del Congreso. Cuáles fueron los problemas formales o procedimentales que generaron este fenómeno. Esta es la interrogante a la que damos respuesta en esta presentación, para ello, hemos analizado cada etapa a la cual es sometida toda iniciativa ciudadana de Reforma Constitucional en el Perú, y en base a ello analizamos cómo el rechazo de toda propuesta ciudadana vinculada con una reforma constitucional, ha puesto en evidencia la débil capacidad de penetración y negociación de la sociedad civil al interior del Congreso, debido a las deficiencias en el procedimiento legislativo al que se encuentran sujetas y al desinterés de los congresistas peruanos por abordar temas que signifiquen una reforma del Estado y de sus políticas públicas.

## **Introducción**

Desde el año 2001, una vez reinstaurado el orden constitucional democrático, se dio inicio a un uso ascendente de estos mecanismos. En los periodos legislativos comprendidos entre los años 2001-2011<sup>2</sup>, el Jurado Nacional de Elecciones remitió al Congreso de la República cinco proyectos de iniciativa ciudadana de reforma constitucional que cumplieran con las exigencias legales establecidas por la Ley de Derechos y Participación Ciudadanos. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas llegó a ser debatido por el Pleno del Congreso.

En este contexto, este artículo tiene por principal objetivo comprender los problemas que han generado el archivamiento de todas las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional presentadas hasta el momento en Perú.

Para dar respuesta a esta interrogante, esta investigación ha contado con diversas herramientas. Se ha efectuado la revisión bibliográfica sobre el tema, se analizaron los documentos antecedentes y los expedientes legislativos de las cinco Iniciativas. Del mismo modo, para profundizar el análisis casuístico, se realizaron entrevistas a tres tipos informantes: promotores, funcionarios públicos y expertos en mecanismos de democracia participativa.

---

<sup>1</sup> Es Licenciada en Derecho, Magíster en Ciencias Políticas con mención en Política Comparada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde ha sido docente adjunta en la facultad de Derecho, en los cursos de Metodología de la Investigación y Derecho Constitucional. Actualmente, es alumna del periodo de formación para obtener el grado de doctora en Filosofía Política, por la Universitat de València.

<sup>2</sup> El estudio comprende los periodos legislativos concluidos desde el año 2001, 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.

## Las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional según la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos

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. De este modo, fueron incorporados constitucionalmente y por la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos de 1994, Ley No 263000 (en adelante, la Ley). En lo que respecta a las iniciativas normativas ciudadanas de reforma constitucional (en adelante, ICRC) la Ley estableció un procedimiento que consta de una serie de actos que hemos agrupado por etapas, los cuales se pueden apreciar en el Gráfico 1:



Elaboración propia

La primera, la hemos denominado *etapa de formación de la ICRC*, comprende los momentos en los cuales los interesados en promover una reforma constitucional buscan cumplir con los requisitos exigidos por ley. Este momento se inicia formalmente con la compra del Kit Electoral ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (en adelante, ONPE), luego de ello los promotores inician el trabajo de recolección de firmas.

Una vez concluida esta recolección, se da lugar a la *etapa institucional pre-legislativa*, en la cual los promotores corroborarán ante los órganos del Sistema Electoral<sup>3</sup> el válido cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley. Superada esta etapa, se pasa a un tercer momento, desarrollado al interior del Congreso de la República y que corresponde a la etapa de formalización de la iniciativa normativa ciudadana, la cual hemos denominado *etapa institucional legislativa*.

En lo que respecta a la primera etapa es importante considerar quiénes pueden promover una ICRC. Tal como lo dispone el artículo 17° de la Ley se requerirá la adhesión del cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral nacional.

<sup>3</sup> El JNE junto con la ONPE, y el 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.

Dado que el sujeto activo de este derecho es de tipo colectivo<sup>4</sup>, toda ICRC cuenta con la figura del promotor, registrado con la inscripción de la iniciativa y encargado de recabar las firmas de respaldo al proyecto en el *kit electoral*, vendido por la ONPE y que consta del conjunto de documentos y formatos necesarios para recolectar las firmas requeridas. No se ha establecido ningún requisito para ser promotor.

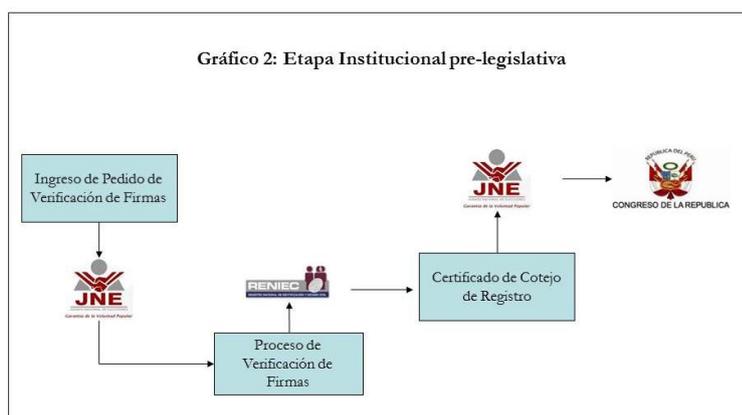
Una vez recabados las firmas requeridas, acuden al Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, JNE) y presentan formalmente su proyecto normativo con la correspondiente lista de adherentes, solicitando la verificación de las firmas presentadas. En este momento se dará por culminada la *etapa de formación de la ICRC*, y se da inicio a la *etapa institucional pre-legislativa*.

La solicitud de verificación de firmas es realizada por la Sub Gerencia de Actividades Electorales del JNE ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en adelante, RENIEC) (artículo 6° de la ley), siendo esta última la encargada de realizar el procedimiento que cuenta con dos etapas: la verificación electrónica de los registros y la comprobación de firmas.

Una vez terminado el proceso de verificación, RENIEC comunica al JNE el detalle de las firmas que han sido declaradas válidas. En caso las firmas no alcancen el 0.3% exigido, la agrupación tiene la posibilidad de adjuntar firmas adicionales para subsanar la deficiencia.

Mediante resolución el pleno del JNE resuelve pone 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 (Véase Gráfico 2)

Paso seguido se da inicio a la que denominamos *etapa institucional legislativa* que implica el procedimiento al interior del Congreso de la República, donde las ICRC deben ser analizadas, revisadas y aprobadas.

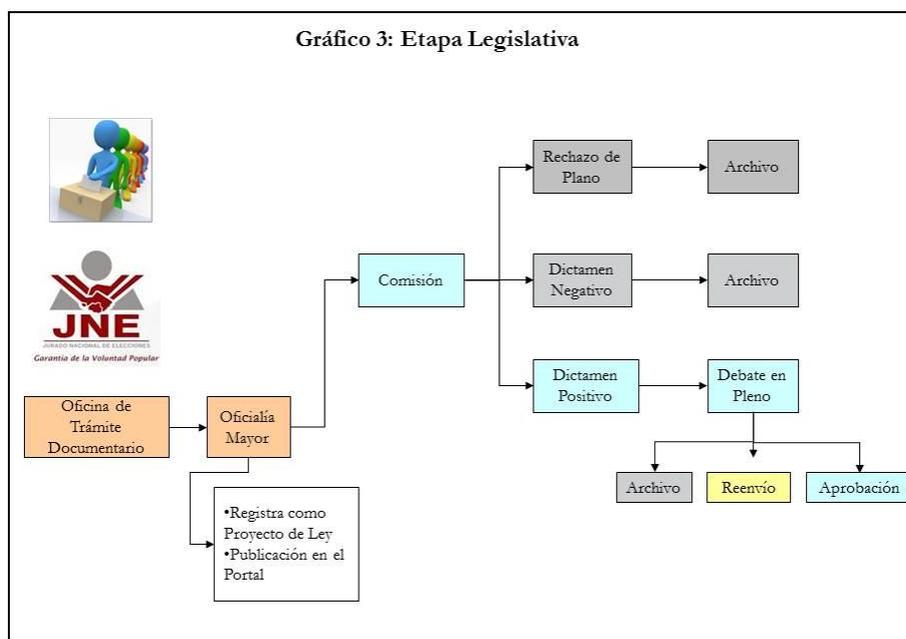


Elaboración propia

El proyecto ingresa a la Oficina de Trámite Documentario, donde es registrada y enumerada como Proyecto de Ley. Una vez verificado que la proposición de ley cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de

<sup>4</sup> Según la Resolución N.º 0604-2011-JNE, de 6 de julio de 2012, el número equivalente al 0.3% exigido, sobre la base del padrón electoral, es de 58 650 firmas.

procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones, la cuales cuentan con un plazo de 30 días como máximo, para expedir el dictamen respectivo, sólo los proyectos con Dictamen aprobatorio en mayoría podrán ser debatidos por el Pleno del Congreso. (Véase Gráfico 3).



Elaboración propia

Una vez detallado el procedimiento formal al cual se encuentran sujetas las ICRC, en el siguiente apartado presentaremos los actores involucrados en este procedimiento, para con ello poder abordar finalmente un análisis que incluya no solo los aspectos formales del fenómeno sino también a los actores involucrados y cómo ellos forman o no parte de los inconvenientes que afrontan las ICRC en su intento por concretarse en reformas constitucionales reales y efectivas.

### **Los actores del procedimiento de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional**

El procedimiento de formalización de las iniciativas ciudadanas cuenta con tres etapas (véase Gráfico 1), a lo largo del cual participan los siguientes tipos de actores: promotores, funcionarios de las instituciones públicas y congresistas de la República. Cada uno de ellos con un determinado grado de protagonismo en cada una de las etapas.

En la *etapa de formación* de las ICRC participa la ONPE, institución encargada de efectuar la venta del Kit Electoral a los promotores. 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 para convocar 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” (ONPE, 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 al proyecto, el cual debía ser adjuntado. 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 (JNE, 2012e: 1).

En respuesta, la ONPE resolvió considerar como “No presentada” la solicitud ingresada por el movimiento, 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 (JNE, 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. El JNE, frente los hechos señaló que la ONPE no debió asumir unilateralmente que la solicitud 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 (JNE, 2012e: 5). De este modo, el JNE declaró la nulidad de las resoluciones de la ONPE, con lo cual, meses después, el movimiento Todas las Voces pudo adquirir el kit electoral y dio inicio al 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 ICRC no se han presentado 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.

Sin dejar de lado lo expuesto, 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, inician el 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 las compras son registradas a título personal por el promotor, el cual no necesariamente coincide con aquel que lidera la organización que respalda la iniciativa (Ver cuadro 1).

CUADRO 1		
Proyecto	Comprador de Kit	Promotor según Expediente
3534-2002-CR	José Arias	Asociación Civil “Foro Democrático”
5211-2002-CR	Ángel Delgado	Organización Política Nacional Fuerza Democrática
6100-2002-CR	Asociación Civil Dignidad Humana	Teresa Consuelo
3342-2008-IC	Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú	Andrés Avelino
3771-2009-CR	Alfredo Natividad	Alfredo Natividad

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 iniciativa promovida por la Asociación Civil Dignidad Humana (proyecto de ley N° 6100-2002-CR), la cual tenía como representante a su presidenta, Teresa Ampuero. Dicha asociación civil, a la fecha inactiva, era de carácter religioso.

Dentro de este tipo también ubicamos a la 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, esta agrupación llegó a constituirse en un partido político<sup>5</sup> (JNE, 2012d), poco antes de que la iniciativa fuera ingresada al Congreso; sin embargo, su inscripción fue prontamente cancelada después de los resultados de las elecciones nacionales del 2011.

Esta agrupación contaba ya con experiencia previa relacionada con iniciativas ciudadanas. En el año 2001 la entonces Asociación Fonavistas del Perú, 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 promotores a acogerse a lo establecido en los artículos 16° y 41° de la Ley N° 26300, que disponen que, si una iniciativa legislativa es rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso, los promotores podrán 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 [la] planteen, porque la iniciativa cuenta con un procedimiento. En ese momento nosotros no teníamos la capacidad para recoger las firmas para llevar el proyecto, así

<sup>5</sup> 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.

que coordinamos con algunos congresistas de todas las bancadas, a quienes les pareció bien la idea, pero finalmente nunca se debatió. Se presentaron una serie de proyectos, nunca se debatieron. Por eso es que finalmente nosotros dijimos, vamos a consultar directamente y para eso teníamos [que cumplir con] la formalidad del caso, por lo que nos constituimos en la Asociación de Fonavistas para así tener todo como una persona jurídica y de esa manera acogernos a todos los mecanismos establecidos en la ley de participación ciudadana, luego elaboramos nuestro proyecto de ley y comenzamos a recolectar las firmas (Promotor de Fonavistas del Perú, entrevista de la autora, 15 de enero de 2013).

Su solicitud fue declarada improcedente por el JNE (2008: 1) y, después de un largo proceso al interior del Poder Judicial y finalmente con una resolución del Tribunal Constitucional (2007) de por medio, el año 2007 se ordenó al JNE aceptar la solicitud presentada por los fonavistas (JNE, 2008: 7). Así las cosas, la autoridad electoral convocó a referéndum un año después, y se llevó a cabo el 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. 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.

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 1993, como oposición al golpe del 5 de abril de 1992, y que tuvo como cofundadores a Alberto Borea y Ángel Delgado, quienes contaron con el apoyo de un conjunto de organizaciones políticas de oposición, y del Partido Aprista Peruano (en adelante, Apra) 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 1996 contra la segunda reelección del entonces presidente Alberto Fujimori. 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, el cual estaba conformado por una mayoría oficialista.

Años después, sin el apoyo de todas las organizaciones políticas que le dieron origen, en el 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. 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 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 su vinculación originaria con el Apra (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 JNE (2012a: 1).

José Arias, el encargado de efectuar la compra del kit electoral es un afiliado del Apra 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 como 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 (JNE, 2012b: 1).

Los otros dos miembros que recibieron el apoyo de los miembros del Partido Aprista, y en su momento de la Juventud Aprista, 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 a inicios del 2003, la cual tuvo la misma finalidad que la iniciativa presentada por Foro Democrático, 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.

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 entonces había sido incorporado al debate nacional por el Ejecutivo, a partir de constantes declaraciones del entonces presidente de la República, Alan García. Esta iniciativa tuvo como promotor, tal como consta en el expediente del proyecto ley, a Natividad Henostroza, asesor del Viceministerio de Justicia, y quien 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:

<b>CUADRO 2</b>		
<b>Proyecto</b>	<b>Promotor</b>	<b>Apoyado por</b>
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 Natividad	Poder Ejecutivo – Partido Aprista Peruano

Elaboración propia

La *etapa institucional pre-legislativa*, segunda en el procedimiento de las iniciativas, 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, 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 al Estado de Derecho Constitucional.

La tercera etapa del proceso de formalización de las ICRC 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 política 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 normativos una vez ingresados al Congreso 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 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 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, entrevista de la autora, 17 de enero de 2013).

Los actores principales serán 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.

### **La sociedad civil en la promoción de las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional**

¿Ha sido en el Perú el mecanismo de las ICRC un medio usado por la sociedad civil para dar a conocer al Congreso de la República sus demandas? Consideramos esencial poder conocer si acaso el bajo nivel de participación de la sociedad civil en la promoción de las ICRC, han confluído en el archivamiento de las cinco iniciativas ciudadanas presentadas en el periodo 2001-2011.

Para comprender el nivel de participación de la sociedad civil en el caso de las tres iniciativas presentadas en el periodo legislativo 2001-2006 necesitamos tener en consideración el contexto en el cual se presentaron. Estas 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 que 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, quien presidía 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 (2006: 106).

Así, se vivía 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 puesto por los integrantes de la comisión.

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, así como también, en el caso de la Asociación Civil de Fonavistas del Perú, 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.

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, es el caso de la iniciativa promovida por Foro Democrático, 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 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 al sistema político peruano, 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 (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 (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, la cual pertenece al segundo grupo de iniciativas, presentadas durante el periodo legislativo 2006-2011, 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 (JNE, 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 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.

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).

Ahora bien, del estudio realizado se encuentra que la limitada presencia de la sociedad civil no es el único factor que afecta la suerte de las ICRC. Por el contrario, hemos encontrado que este factor confluye con otros de tipo procedimental para determinar la frustración de las cinco ICRC, los cuales reseñaremos en el siguiente apartado.

### **Deficiencias del procedimiento legislativo de las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional**

Son tres las deficiencias encontradas en el diseño del procedimiento establecido por la Ley de derechos y participación ciudadanos y el Reglamento del Congreso de la República, para las ICRC: 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.

- a) De acuerdo a lo dispuesto en artículo 11° la Ley, las ICRC por su naturaleza deberían recibir un trámite preferencial, por lo que se dispone de un plazo expreso de 120 días para que la comisión dictamine y vote el proyecto, dada su relevancia (artículo 13° de la Ley). No obstante, del estudio casuístico que hemos realizado, tenemos que el trámite seguido por todas las ICRC ha sido el mismo que han recibido los demás proyectos normativos promovidos por los órganos facultados constitucionalmente.

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 cuenta 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, entrevista de la autora, 17 de enero de 2013).

¿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 y recibieron el mismo trámite que los demás Proyectos de Ley promovidos por congresistas.

- b) 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. 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 reparte el 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.

En el caso de las ICRC, 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 este caso, fue el Grupo de Trabajo el que informó a la comisión y propuso la citación a los promotores, y fue el que sugirió posteriormente a los promotores, acudir con su iniciativa al Tribunal Constitucional.

Con excepción de este caso, que surgió por iniciativa del Presidente de la Comisión, en las demás iniciativas ciudadanas no se optó por la creación de un grupo de trabajo que se dedique al análisis particular de las ICRC y sea el encargado de sostener reuniones con los promotores, generando así el inicio de un diálogo inexistente entre los promotores y los Congresistas, que podría llevar incluso 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.

- c) 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, ni la Oficialía Mayor, se encuentran obligadas a remitir comunicación alguna a los promotores, con relación al trámite que sigue su iniciativa, ni la Comisión a la cual es derivada. 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*.

Uno de los promotores de las iniciativas presentadas en el período 2009-2010 señalaba:

[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, entrevista de la autora, 15 de enero de 2013).

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 dispone la posibilidad de los promotores para nombrar representantes para la sustentación de la ICRC ante la Comisión, de este modo, 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.

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 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 (Promotor de la Asociación Fonavistas del Perú, entrevista de la autora, 15 de enero de 2013).

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 al sistema político peruano para cubrir las deficiencias y las distancias entre los representantes y sus representados, sin embargo terminan por ser ineficaces.

### **¿Democracia participativa en el Perú?**

Las ICRC corresponden al conjunto de mecanismos de democracia participativa (en adelante MDP) incorporados en el Perú en la Constitución de 1993, al igual que en diversos países de América Latina. Pero a diferencia de lo sucedido en la mayoría de los países andinos, en el Perú esta incorporación no se originó con motivo de un reclamo del pueblo ni fue gestada por un gobierno de izquierda, todo lo contrario, fueron incorporados a partir de tácticas políticas por parte del entonces gobernante Alberto Fujimori, quien pretendía superar la crisis institucional multidimensional surgida por el autogolpe de Estado que el mismo había gestado, el 5 de abril de 1992.

Este desafortunado inicio de los MDP, se vio acentuado años después cuando en el año 1996 la Ley de Participación y Control Ciudadanos que regula los mecanismos participativos, perdió su plena vigencia a partir de las Leyes N° 25592 y N° 26670, promulgadas por el mismo gobierno de Fujimori, con el objeto de paralizar cualquier demanda que provenga de la oposición a su gobierno. Fue recién en el año 2001 una vez finalizado el gobierno de Fujimori y restituido el Estado Democrático de Derecho, que la Ley adquirió plena vigencia.

Pero bien, estando los MDP, actualmente vigentes conviene preguntarnos sobre su naturaleza y los objetivos que ellos persiguen. Los MDP corresponden al *modelo de democracia participativa*, que adquiere relevancia a partir de los años ochenta en la teoría política, a partir de las propuestas de autores como Benjamin Barber y Carole Pateman.

Estos defensores del modelo participativo, lanzan su propuesta teórica como respuesta a la corriente teórica dominante durante la primera mitad del siglo XX, el conocido *realismo político*, que corresponde a los modelos de democracia mínimas, tal como sostiene C. P. Macpherson, denominadas así debido a la limitada intervención del Estado y de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que mejoraran las condiciones de vida de los propios ciudadanos.

Así pues, el surgimiento de esta corriente democrática es una dura crítica a los efectos que consideraban como perniciosos y que habían sido generados por el modelo democrático liberal representativo, entre los que se señalaba, a la independencia parcial que los representantes detentan respecto al electorado, ante la ausencia de mecanismos idóneos para exigir el cumplimiento de las promesas electorales, a lo que se agrega, la insignificante participación de la ciudadanía, la cual era calificada como apática hacia lo político, pero que para el entender de los participacionistas, dicha apatía no era real, ya que la ausencia de participación ciudadana se debía a que no contaban con los mecanismos idóneos para hacerlo, es por este motivo que proponen la creación de canales institucionales que les permita ejercer lo que consideran como un derecho, la participación en los procesos de formación de voluntad política.

Ahora bien, volviendo al caso de las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional ¿podemos afirmar que este mecanismo ha sido un canal eficaz para la participación de la ciudadanía? Consideramos que no, dados los hechos, el archivamiento sin debate de las ICRC ingresadas al Congreso hasta la fecha<sup>6</sup>, lo cual se debe entre otros factores a los mencionados en el apartado precedente, pero a los que cabe agregar dos factores.

En primer lugar, la ausencia de una reforma institucional que genere en el Congreso de la República un diseño que beneficie e incentive a la ciudadanía en la promoción de ICRC; por el contrario, consideramos que a la fecha esta institución está diseñada 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 además no han sido debidamente canalizadas por los congresistas de la República.

En segundo luego, como hemos visto, los MDP fueron creados al servicio de la sociedad civil, la cual adquiere la posibilidad de recurrir a ellos ante la deficiente canalización de sus

---

<sup>6</sup> Si bien este trabajo de investigación se basó en el estudio de los casos de los periodos legislativos ya concluidos desde la entrada en vigencia de la Ley, se ha podido verificar que en el actual periodo legislativo se ha ingresado una nueva ICRC, la cual también ha sido archivada.

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.

En ese sentido, creemos que si bien la incorporación de estos mecanismos son un avance en la consolidación de nuestras democracias, no basta con su reconocimiento formal, sino que a su vez requieren de una adecuación institucional, haciendo uso de instituciones como la denominada Oficina de Participación Ciudadana del Congreso, que no cuenta con ninguna participación en el proceso que siguen las ICRC.

Finalmente, es esencial que recordemos, que los fundamentos teóricos que sirvieron de base la creación de los MDP buscaron la construcción de sociedades inclusivas e igualitarias, donde los ciudadanos se encontraran como parte activa y definitiva en la creación de su propio destino como sociedad y donde fueran capaces de encontrar los espacios para debatir y llegar a acuerdos sobre mínimos de justicia a los que pretenden aspirar como sociedad, con lo que su ineficacia, no sólo nos aleja más del camino de una sociedad igualitaria y justa, sino que nos condena a mantener sociedades con individuos aislados, incapaces de llegar a acuerdos e incrédulos frente a la posibilidad de crear una vida en común, donde los derechos de todos sean respetados.

## **Bibliografía**

### 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/DL\\_728/Personal-D.L.728-2010-12.pdf](http://www.congreso.gob.pe/transparencia/administrativa/2010/DL_728/Personal-D.L.728-2010-12.pdf)>

### CORTINA, Adela

2001 *Ética aplicada y democracia radical*, Madrid: Tecnos.

### GARCÍA, José

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

### JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

2012a *Declaración Jurada de Vida de Candidato: José Fernando Arias Vera.*  
Consulta: 11 de noviembre de 2013  
<[http://www.infogob.com.pe/HojaVida/HVEG2006/eg2006\\_1715877.pdf](http://www.infogob.com.pe/HojaVida/HVEG2006/eg2006_1715877.pdf)>

- 2012b Declaración Jurada de Vida de Candidato: José Fernando Arias Vera. Consulta: 11 de noviembre de 2013  
<[http://www.infogob.com.pe/HojaVida/HVEG2006/eg2006\\_2211900.pdf](http://www.infogob.com.pe/HojaVida/HVEG2006/eg2006_2211900.pdf)>
- 2012d Dato Generales del Partido Político Fonavistas del Perú. Consulta 11 de noviembre de 2013  
<<http://www.infogob.com.pe/Partido/ficha.aspx?IdOrgPol=1278&IdTab=0>>
- 2012e Resolución N° 157-2012-JNE. Consulta: 11 de noviembre de 2013  
<[http://200.37.211.183/conjeejne/wf\\_WEB\\_VerDetalleExpediente\\_JNE.aspx?num\\_expediente=14201](http://200.37.211.183/conjeejne/wf_WEB_VerDetalleExpediente_JNE.aspx?num_expediente=14201)>
- 2009 Nota de prensa del 30 de setiembre “Jne remitió a Reniec firmas de Iniciativa de Reforma Constitucional”. Consulta: 11 de noviembre de 2013.  
<[http://portal.jne.gob.pe/prensaypublicaciones/archivonoticias/Paginas/JNEP\\_RECISAPROCEDIMIENTOSDEINICIATIVADEREFORMACONSTITUCIONAL.aspx](http://portal.jne.gob.pe/prensaypublicaciones/archivonoticias/Paginas/JNEP_RECISAPROCEDIMIENTOSDEINICIATIVADEREFORMACONSTITUCIONAL.aspx)>

#### MACPHERSON, C.B.

- 2009 *La democracia liberal y su época*, Madrid: Alianza Editorial,

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

- 2009 Ministro Pasto: No se busca disolución del Congreso sino reforma constitucional [videograbación]. Lima: Prensa Minjus. Consulta: 11 de noviembre de 2013.  
< <http://www.youtube.com/watch?v=JHxCUPXZ1ZY>>

#### 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: 11 de noviembre de 2013  
<<http://www.web.onpe.gob.pe/venta-kits.html>>

#### PEASE, Henry

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

#### TUESTA, Fernando

- 2003 Ley de participación ciudadana: balance y perspectiva. Consulta: 11 de noviembre de 2013  
<[http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/files/2003.%20Ley%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20\\_Balance%20y%20Perspectiva\\_.%20Lima.pdf](http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/files/2003.%20Ley%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20_Balance%20y%20Perspectiva_.%20Lima.pdf)>

#### URBIOLA

- 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.