



*C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ZDA - Zentrum für Demokratie Aarau
University of Zurich*

C2D Working Paper Series

Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional en Perú:

**mecanismo ineficaz para la solución de
los problemas de representación**

Jeanette LOZANO

Jeanette Lozano

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

**C2D Working Paper Series
45/2014**

Edited by Yanina Welp and Uwe Serdült

C2D - Centre for Research on Direct Democracy

Jeanette LOZANO

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

C2D Working Paper Series

45/2014

C2D - Centre for Research on Direct Democracy

ISSN 1662-8152

<http://www.c2d.ch>

JEANETTE LOZANO

Licenciada en Derecho y 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 Ética y Democracia, por la Universidad de Valencia (España).

RESUMEN

En Perú, durante los periodos legislativos comprendidos entre los años 2001-2011, se han presentado ante el Congreso de la República cinco 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 da respuesta este trabajo. Para ello, se analiza cada etapa a la que es sometida toda iniciativa ciudadana de reforma constitucional en el Perú, y se observa cómo el rechazo de estas propuestas 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.

ABSTRACT

During the Peruvian legislatures in the period 2001-2011 five citizens' initiatives were presented to Parliament trying to reform the Constitution. They got archived without leading to any debate in the plenary of the Parliament. Which were the formal or procedural problems leading to this phenomenon? This is the question this paper is addressing. Each step of all five initiatives for constitutional reform in Peru were traced. The rebuttal of these propositions demonstrates the weak relations and low negotiation capacity the civil society sector has inside the legislative branch. The paper also demonstrates the lack of follow up and interest for such issues by Peruvian members of parliament who would have to reform the state and its public policies.

INTRODUCCIÓN

En la década del 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 manifestaciones¹.

En este contexto, los mecanismos de democracia participativa fueron entendidos como medios que permitirían el acercamiento de estos sectores al Estado, al generar un 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 incidencia en el proceso de toma de decisiones de sus representantes.

Perú 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 adelante, la Ley). Ahora bien, esta incorporación fue llevada a cabo 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 democracia². Se creó a la Defensoría del Pueblo, las funciones del Tribunal de Garantías fueron trasladadas al Tribunal Constitucional y se decidió la incorporación de mecanismos de democracia participativa.

La Ley reconoció, por un lado, los denominados *mecanismos de participación ciudadana*, entre los que se ubican la iniciativa normativa de reforma constitucional y de formación de leyes, el referéndum, la Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales y 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 que están la revocatoria y la remoción de autoridades, así como la demanda de rendición de cuentas, entre otros restringidos al ámbito regional y local.

¹ A modo de ejemplo se puede mencionar al levantamiento zapatista en la selva Lacandona, en el Estado de Chiapas de México, mediante el cual se hicieron públicas las demandas sociales por la reivindicación de los derechos indígenas; las luchas del movimiento cocalero en el Chapare boliviano, que trajo como consecuencia una significativa presencia de este sector en el parlamento boliviano; y las huelgas de hambre, los campamentos provisorios en las ciudades y las ocupaciones de tierras, promovidas por el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) en Brasil.

² La Constitución de 1993 incorporó también innovaciones perjudiciales en el camino hacia la consolidación de la democracia. Por ejemplo, abolió la bicameralidad parlamentaria e instauró la unicameralidad, disminuyendo con ello el número de congresistas a 120, y colocando al Perú entre los países más sub-representados de América Latina; anuló la estabilidad laboral, restringiendo la defensa del trabajador al despido arbitrario; extendió la pena de muerte para los delitos de terrorismo, cuando la Constitución de 1979 solo la contemplaba para los casos de traición a la patria en guerra exterior; y fortaleció significativamente al Poder Ejecutivo, frente al Congreso de la República; eliminó el proceso de regionalización iniciado en la década de 1980, y eliminó las regiones.

En los períodos legislativos comprendidos entre los años 2001-2011³, 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 26300. Sin embargo, ninguno llegó a ser debatido por el Pleno del Congreso. Esto evidencia las dificultades que existen para la generación de puentes de comunicación entre los grupos promotores de leyes y los partidos políticos institucionalizados. En este contexto, el estudio tiene por principal objetivo comprender los problemas que han generado el archivo de todas las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional presentadas hasta el momento.

Para dar respuesta a esta interrogante, se ha efectuado la revisión bibliográfica sobre el tema, se analizaron los documentos antecedentes y los expedientes legislativos de las cinco Iniciativas. De otro lado, se realizaron entrevistas a tres tipos de informantes: promotores, funcionarios públicos y expertos en mecanismos de democracia participativa.

A continuación, el estudio se estructura en las siguientes secciones: i) descripción del procedimiento formal que siguen los proyectos de iniciativa ciudadana de reforma constitucional al interior del órgano legislativo. ii) identificación de los problemas formales que han coadyuvado al archivo de las iniciativas; iii) análisis de las deficiencias formales detectadas a partir de los inconvenientes comunes afrontados por los promotores, para así, presentar los desafíos institucionales al interior del Congreso; y iv) finalmente, estudio de los demás factores institucionales que han confluído en el archivo de las iniciativas ciudadanas, en particular el comportamiento de los actores involucrados a lo largo del procedimiento.

De este modo, pretendemos que las ideas trabajadas en el presente estudio permitan construir una reflexión de fondo que conecte la estructura general del documento y permita una hipótesis de salida del caso. Se trata de pensar la inconclusa construcción de la ciudadanía en Perú 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.

1. El procedimiento formal

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

³ El estudio comprende dichos periodos, que se inician 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.

interacción. Bajo esta concepción, los mecanismos participativos fueron incorporados en el artículo 206° de la Constitución Política Peruana, que 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” (Constitución Política del Perú, artículo 206°).

La Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos estableció sus alcances, límites, y el procedimiento para su ejercicio y efectividad. De este modo, en lo que respecta a las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional (en adelante, ICRC) se estableció un procedimiento que consta de una serie de actos que hemos agrupado por etapas, como se describe en el Gráfico 1.



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 la Ley. Este momento se inicia formalmente con la compra del Kit Electoral ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (en adelante, 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 cumplimiento de los requisitos correspondientes. A esta segunda etapa 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 lo que respecta a la *etapa de formación de la iniciativa ciudadana*, es importante considerar quiénes pueden promover una ICRC, 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°).

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 cincuenta y nueve mil ochocientos cincuenta firmas, (equivalente al 0.3% exigido por la Ley).

Ahora bien, toda iniciativa ciudadana normativa 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. En la ley no se ha establecido ningún requisito para poder promoverla, 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 en el *kit electoral*, que consta del conjunto de documentos y formatos necesarios. La ONPE es la encargada de efectuar la venta del Kit, labor llevada a cabo por el Área de Atención al Ciudadano y Trámite Documentario (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 iniciativas ciudadanas normativas, entre los cuales veinticinco (25) fueron destinados a la promoción de una ICRC. Traemos a colación estas cifras porque ellas muestran la dificultad que los promotores enfrentan para completar el proceso de presentación.

De otro lado, toda iniciativa debe ir acompañada de la propuesta normativa correspondiente, y de acuerdo al artículo 18° de la ley, estas iniciativas se tramitan con arreglo a las mismas reglas dispuestas para las propuestas hechas por los congresistas. El artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República especifica 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.

El artículo 4° de la Ley 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, el artículo 19° dispone que será improcedente toda iniciativa de reforma 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 han cumplido con recabar las firmas requeridas, acuden al Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, JNE)⁴ y presentan formalmente su proyecto normativo con la correspondiente lista de adherentes, solicitando se cumpla con la verificación de las firmas presentadas. Es en este momento cuando se da 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, 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 (artículo 6° de la ley)⁵.

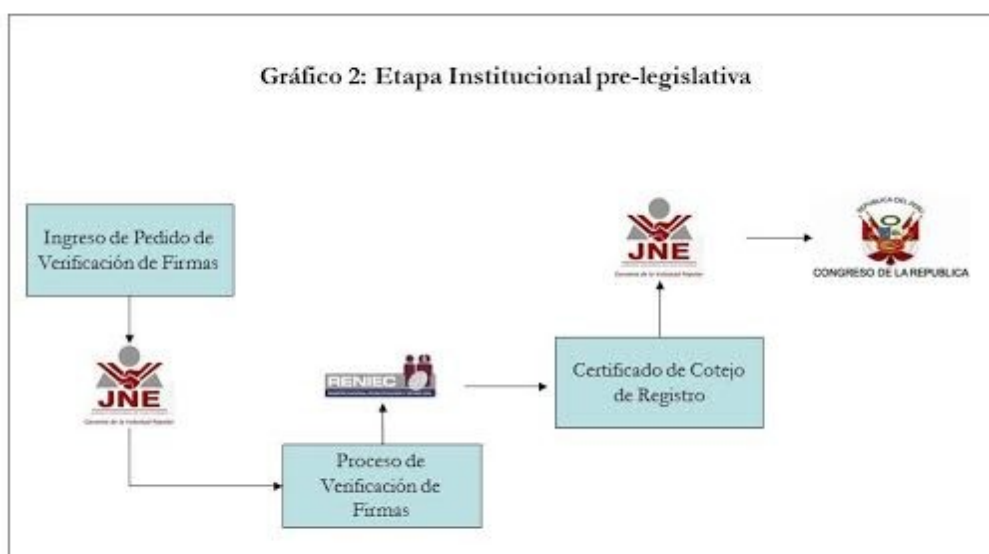
Este procedimiento cuenta con dos etapas: la verificación electrónica de los registros y la comprobación de firmas⁶, y se efectúa en un plazo de diez días desde el momento de la recepción de la documentación, y puede contar con la participación de personeros de las agrupaciones vinculadas, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 9° de la ley, con el objetivo de que presencien y fiscalicen los actos del proceso.

Terminado el proceso de verificación de las firmas, la RENIEC comunica mediante oficio al JNE el detalle de las firmas que han sido declaradas válidas. Si las firmas no alcanzan el 0.3% exigido, la agrupación tiene la posibilidad de adjuntar firmas adicionales para subsanar la deficiencia.

⁴ El JNE junto con la 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.

⁵ 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 7° 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 6° 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.

⁶ En la primera etapa se procesa electrónicamente el 100% de los datos y se comprueba la autenticidad del número de documento de identidad y de los nombres contenidos en la base de datos del medio electrónico; verificándolo con los que registra el ciudadano en los archivos del Registro Único de Identificación de Personas. Concluida esta etapa, se emite un informe y se da paso a la segunda etapa, en la cual se procesarán el 100% de los registros declarados hábiles en la primera etapa y excepcionalmente, cuando el número de listas de adherentes y los lotes adicionales excedan la capacidad instalada y operativa de la Gerencia, se podrá instalar la técnica del muestreo para la comprobación de la autenticidad de las firmas; para tal efecto, la muestra representativa será del 25%, la que se tomará, electrónica y aleatoriamente, del total de registros hábiles. La verificación electrónica de los registros y la comprobación de firmas, es llevada a cabo por especialistas, haciendo uso de la técnica del cotejo, bajo los conceptos teóricos y prácticos de la grafotecnia y la dactiloscopia.



Elaboración propia

Luego, 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 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.

De esta manera, la etapa institucional pre-legislativa es tal como se muestra en el gráfico 2:

Concluida esta etapa, se da inicio a la que denominamos *etapa institucional legislativa* que implica el procedimiento al interior del Congreso de la República.

En Perú, 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, y de acuerdo al artículo 18° de la Ley de Derechos y Participación Ciudadanos, las iniciativas de reforma constitucional se tramitan con arreglo a las mismas reglas dispuestas para las iniciativas de los congresistas.

De acuerdo al artículo 76° del Reglamento del Congreso, se establece 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.

Luego, los proyectos se someten al procedimiento legislativo regulado en el artículo 73° del Reglamento del Congreso de la República. 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. Llegado 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 promulgación⁷.

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 emite un Decreto de Envío de la proposición recibida y la registra en una o dos comisiones como máximo, bajo el criterio de especialización, para su estudio y dictamen. Las comisiones 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 archivar las iniciativas ciudadanas, al igual que los demás proyectos (artículo 77° del Reglamento del Congreso).

De dicho estudio la Comisión puede dictaminar el archivo 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 conjunto⁸.

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, formada por tres Congresistas propuestos por el Presidente, a efecto de que revisen la redacción de las proposiciones aprobadas” (artículo 78° del Reglamento del Congreso).

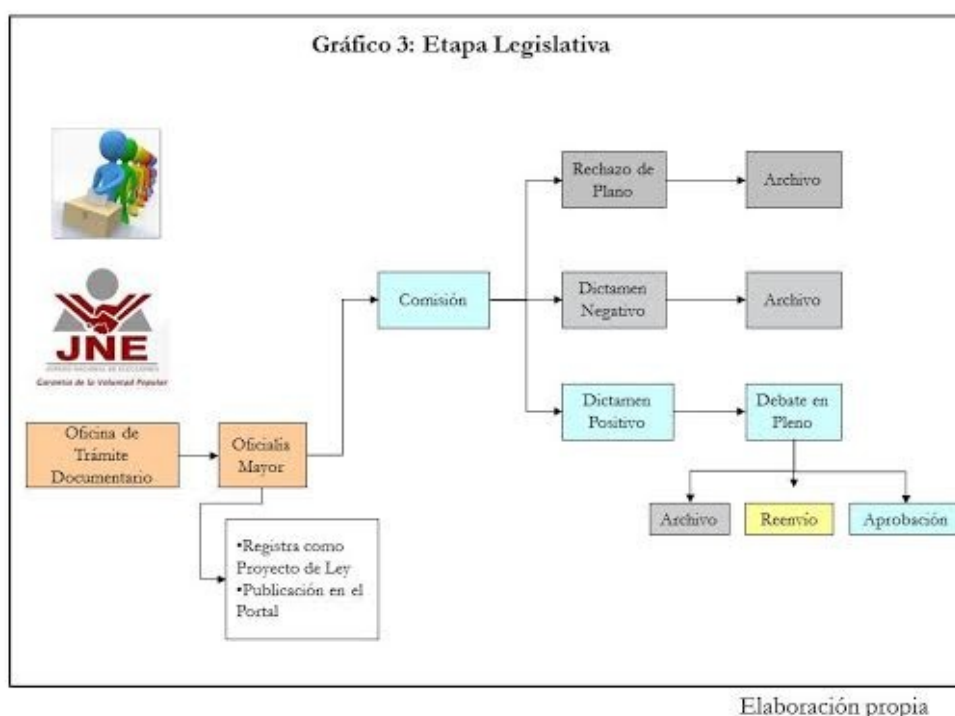
El debate y aprobación de proposiciones de ley que se refieran a reforma de la Constitución

⁷ 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”.

⁸ 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.

“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)⁹.

A partir de lo reseñado, tenemos que la *etapa institucional legislativa* consta de los actos detallados en el gráfico 3.



En suma, en este primer punto hemos presentado todas las etapas del procedimiento legislativo seguidas por las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional, que 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 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 las iniciativas ciudadanas debido a que a diferencia de lo que sucede con los demás proyectos de ley que son analizados en el Parlamento, no cuentan con el respaldo de alguna autoridad política, con lo cual carecen de un impulsor que 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.

⁹ Es de considerar que la ley aprobada por cualquiera de las formas señaladas no puede ser observada por el Presidente de la República.

De este modo, 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 apartado.

2. Las ICRC al interior del Congreso de la República

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 la iniciativa ciudadana registrada como *Proyecto de Ley N° 3534-2002-CR* (Ver Anexo 1), por la cual se pretendía la restitución de la Constitución Política del Perú promulgada por la Asamblea Constituyente de 1979. Dicho proyecto fue promovido por la Organización Iniciativa Ciudadana-Foro Democrático y fue recepcionada por la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, del Congreso, el 23 de agosto del 2002; 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, con la finalidad de que sustenten su proyecto de ley.

Esta iniciativa tuvo como consecuencia dos dictámenes. El primero, aprobado por mayoría, emitido el 24 de setiembre del 2002, recomendó la no aprobación del proyecto de ley y en consecuencia su correspondiente envió al archivo (Congreso de la República, 2002a)¹⁰.

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 fue archivada por recomendación del dictamen en mayoría (Congreso de la República, 2002a).

La segunda iniciativa ciudadana fue registrada como *Proyecto de Ley N° 5211/2002-CR*, promovida por la Organización Política Nacional Fuerza Democrática y fue recibida el 14 de enero del 2003 por a la entonces denominada Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales. Esta iniciativa proponía la nulidad de la Constitución de 1993 y la vigencia de la Constitución de 1979 (Asamblea Constituyente,

¹⁰ 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.

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 Trabajo¹¹ con la finalidad de que analicen y emitan un informe con relación al tema. El 28 de abril, en la Comisión de Constitución se dio cuenta del informe presentado por el grupo de trabajo encargado de pronunciarse sobre el proyecto de ley y se acordó 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, que fue declarada infundada.

¹¹Integrado por los congresistas José Luis Delgado Núñez, Ántero Flores-Aráoz y Marcial Ayaipoma.

La tercera iniciativa ciudadana fue incorporada el 24 de marzo del 2003, y registrada como *Proyecto de Ley N° 6100/2002-CR* (Ver Anexo 2), 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 recibido por la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, el 28 de marzo del 2003.

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 una nueva iniciativa de modificación de 29 artículos de la Constitución¹² para establecer 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 3). El 22 de junio del 2009, este proyecto fue remitido 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 su publicación en el diario oficial, el 06 de agosto del 2009.

¹² 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°

En el expediente del proyecto de ley no figura trámite posterior a la publicación en el diario oficial; asimismo, no se encuentra ninguna mención relacionada con esta iniciativa en las agendas de sesiones de la Comisión de Constitución y Reglamento durante el periodo 2009 - 2010 y 2010 - 2011.

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 4) 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.

A pesar de que este dictamen 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.

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. Aunque ninguno fue sometido a debate, aquellos ingresados durante el periodo legislativo 2001-2006, llegaron a ser expuestos por sus promotores, y permitieron el debate de la 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.

Teniendo en consideración que las ICRC presentadas ante el Congreso hasta el momento han sido archivadas, resulta relevante efectuar un análisis de las deficiencias encontradas en el procedimiento

3. Las deficiencias en el procedimiento legislativo

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 esta característica la que da legitimidad al proceso. Sin embargo, hemos identificado tres deficiencias en el diseño del procedimiento peruano: 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) 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, este acto es llevado a cabo a partir de 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, 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, 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, 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 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. 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 2003¹³.

En este caso, fue el Grupo de Trabajo el que 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:

¹³ Allí 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.”

“[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:

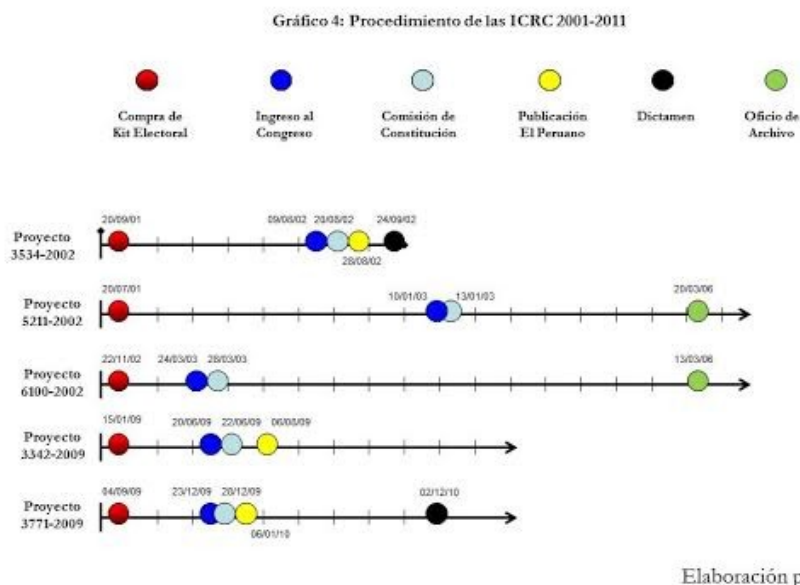
“[E]n el año 2001 la presentamos en el año fue discutida en el Congreso y allí hubo una situación de un desvío planteado incluso por un miembro del Tribunal Constitucional que pensaban que esto se podía sacar por la vía de una sentencia del Tribunal Constitucional [...]” (Promotor de la Asociación Foro Democrático, entrevista de la autora, 10 de enero de 2013).

Con excepción de este caso, que surgió por iniciativa del Presidente de la Comisión, en 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. Estos son los grupos 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.

c) 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 4, 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.



Sin embargo, surge al interior del Congreso un fenómeno que no se evidencia en dicho gráfico 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, ni la Oficina de Trámite Documentario ni la Oficialía Mayor se encuentran obligadas a remitir comunicación alguna a los promotores,. De este modo, 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 ha 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 a referéndum. Para nosotros esa etapa no funciona, porque el Congreso obedece a otros intereses, como tienen la prensa, 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 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, una 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, así lo que ha ocurrido ha ocurrido a pesar de lo que hay” (Milagros, especialista, abogada, entrevista de la autora, 13 de agosto de 2012).

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 de 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. 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, 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.

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.

Ahora bien, si 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), se pueden generar escenarios como el presentado. Por este motivo, en la búsqueda por comprender los problemas formales que afrontan las iniciativas ciudadanas al interior del Congreso, en las siguientes líneas 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.

Desafíos institucionales al interior del Congreso de la República

En el Perú, las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional son un mecanismo de democracia participativa, que tiene como órgano intermediario al Congreso de la República, ya que una vez que los promotores reúnen 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 (García, 2008: 54).

Ahora bien, ¿está preparado el Congreso de la República Peruano 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 Sistema 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.

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.

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 Perú, y que actualmente pueden estar afectando el desenlace de las ICRC. Por esta razón en el siguiente acápite analizaremos de qué modo estos problemas confluyen con los formales, y traen como consecuencia la frustración de los intentos ciudadanos por efectuar reformas constitucionales.

4. Los desafíos institucionales para la eficacia de las ICRC

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

El procedimiento de formalización de las iniciativas ciudadanas cuenta con tres etapas (véase el gráfico 1). 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. 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 las 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. El JNE, 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 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 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 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 Aguayo. 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, el 16 de mayo del año 2009, esta agrupación llegó a constituirse en un partido político¹⁴ (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 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 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

¹⁴ 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.

nuestro proyecto de ley y comenzamos a recolectar la firmas” (Promotor de Fonavistas del Perú, entrevista de la autora, 15 de enero de 2013).

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.

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 de un conjunto de organizaciones políticas de oposición, y 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. 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.

Años después, sin el apoyo de todas las organizaciones políticas que le dieron origen, 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. En el 2012, 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).

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, 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.

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

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.

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

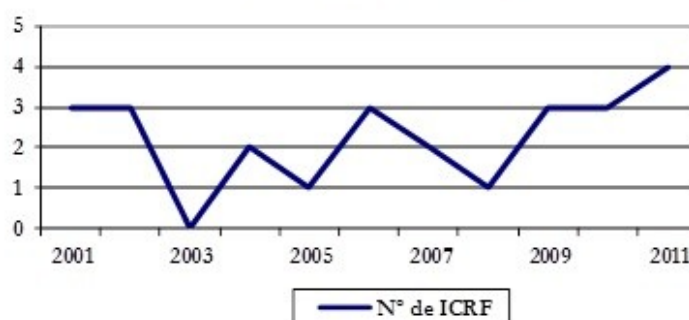
¿Ha sido en el Perú el mecanismo de las ICRC un medio usado por la sociedad civil para dar a conocer al Congreso de la República sus demandas? Consideramos esencial poder conocer si acaso el bajo nivel de participación de la sociedad civil en la promoción de las ICRC, al igual que los problemas procedimentales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

En el Perú, 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 la 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 5:

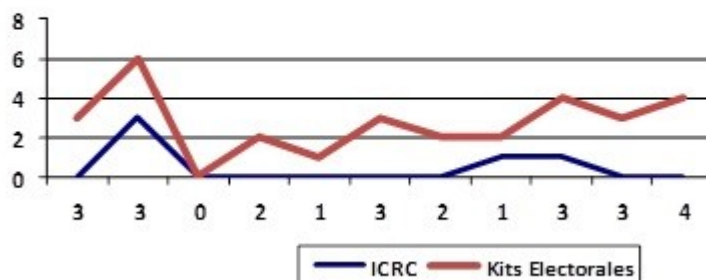
Gráfico 5: Compra de Kits electorales



Elaboración propia

Sin embargo, estas intenciones 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 6:

Gráfico 6: 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 6, 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 gráfico 4, puede entenderse esto debido a que, 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 de 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, entrevista de la autora, 15 de enero de 2013).

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

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 coccaleros 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, entrevista de la autora, 20 de agosto de 2012).

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. 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.

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 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 n 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 parlamentarios. 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 2006-2011, 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 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 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 puede ser un factor 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.

5. A modo de síntesis

En suma, en la presente investigación hemos buscado conocer y comprender los motivos que han generado el archivamiento de todas las 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, 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.

De este modo, se concluye 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 para la efectividad de los mecanismos participativos no 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.

Bibliografía

ASAMBLEA CONSTITUYENTE

- 1979 *Constitución para la República del Perú*. 12 de julio. Consulta: 11 de noviembre de 2013.
<<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>>

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>

- 2006 *Comisión de Constitución y Reglamento. Legislatura 2005-2006. Proyectos archivados*. Consulta: 11 de noviembre 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_CONGRESO_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.

GARCÍA, José

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

IPSOS APOYO

2013 El deterioro del Congreso y la caída en las expectativas. Opinión Data. Octubre. Consulta: 11 de noviembre de 2013
< http://www.ipsos-apoyo.com.pe/sites/default/files/opinion_data/OD_octubre_2013.pdf>

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>

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>

2012c Expediente N° J-2012-01255, Iniciativa de Reforma Constitucional presentada por Alberto Alfonso Borea Odría. Consulta: 11 de noviembre de 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 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>

2010 Resultado electorales del Proceso Referéndum para la aprobación del proyecto de ley de devolución de aportes al FONAVI. Consulta: 11 de noviembre 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: 11 de noviembre de 2013.
<<http://portal.jne.gob.pe/prensaypublicaciones/archivonoticias/Paginas/JNEPRECISAPROCEDIMIENTOSDEINICIATIVADEREFORMACONSTITUCIONAL.aspx>>

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.

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: 11 de noviembre de 2013.
< <http://www.youtube.com/watch?v=JHxCUPXZ1ZY>>

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: 11 de noviembre 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: 11 de noviembre 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.

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>

URBIOLA

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

WELP, Yanina

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

ZOVATTO, Daniel

2007 "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un Balance Comparado: 1978 - 2007". Consulta: 25 11 de noviembre de 2013
<http://174.129.218.71/americas/upload/Democracia_Directa_en_Am%C3%A9rica_Latina.pdf>

Anexo 1: Modificación a la Constitución del Proyecto de Ley N° 3534

El Congreso de la República del Perú;

POR CUANTO:

1. La Constitución Política del Perú sancionada y promulgada por la Asamblea Constituyente el 12 de julio de 1979 establece en su artículo 307° que:

“Esta Constitución no pierde su vigencia ni deja de observarse por acto de fuerza o cuando fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En estas eventualidades todo ciudadano investido o no de autoridad tiene el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.

Son juzgados, según esta misma Constitución y las leyes expedidas en conformidad con ella, los que aparecen responsables de los hechos señalados en la primera parte del párrafo anterior. Asimismo, los principales funcionarios de los gobiernos que se organicen subsecuentemente si no han contribuido a restablecer el imperio de esta Constitución.

El Congreso puede decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o de parte de los bienes de esas mismas personas y de quienes se hayan enriquecido al amparo de la usurpación para resarcir a la República de los perjuicios que se le hayan causado.”

2. El ingeniero Alberto Fujimori Fujimori dio un golpe de estado el 5 de abril de 1992 en el que desconoció por la fuerza la vigencia plena de la Constitución Política de 1979. La dictadura que encabezó desde entonces organizó un proceso inconstitucional y fraudulento que acabó por imponer un documento conocido como “Constitución de 1993”, en el que reforzaba las atribuciones del Presidente de la República y desconocía derechos fundamentales.

3. El pueblo peruano, que en su proceso de recuperación del orden constitucional y de construcción de la democracia ha dado una lección histórica de lealtad a los principios democráticos y de reafirmación en los valores de la República en el combate a la dictadura, debe sancionar la incapacidad moral y la invalidez constitucional y jurídica de quienes usen la fuerza y la arbitrariedad para apropiarse del poder.

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

Artículo Único.- Restablézcase la vigencia de la Constitución Política del Perú sancionada y promulgada por la Asamblea Constituyente el 12 de julio de 1979.

Artículo Transitorio.- El Congreso de la República, restablecida la Constitución Política democrática procederá a debatir y aprobar las reformas necesarias.

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

Constitución	Proyecto
<p>La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado</p>	<p>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</p>
<p>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.</p>	<p>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.</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>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.</p>
<p>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.</p>	<p>2.3 A la libertad de conciencia, de opinión y religión, en forma individual o colectiva. No hay persecución por razón de ideas o creencias. No hay delito de opinión. El ejercicio público de todas las confesiones y <i>creencias</i> es libre, siempre que no vulnera la dignidad de la persona, los derechos fundamentales, ni las normas de orden público.</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.</p>	<p>2.8 A la intimidación. 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. 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 matrimonial, 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>

Constitución	Proyecto
<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.</p> <p>La forma del matrimonio y las causas de separación y de disolución son reguladas por la ley.</p>	<p>4. <i>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.</i></p> <p><i>El Estado garantiza el derecho a investigar la propia filiación.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></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. <i>Toda persona tiene derecho a una educación de calidad. La educación es un proceso permanente.</i></p> <p><i>Tiene como objetivos básicos:</i></p> <p><i>El desarrollo y la formación integral de la persona humana en sus dimensiones ética, intelectual, artística, afectiva, física, psicológica y espiritual.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>El respeto a la propia identidad étnica y del propio idioma.</i></p> <p><i>La preparación para una vida responsable en una sociedad libre y solidaria.</i></p> <p><i>El desarrollo de un pensamiento autónomo, crítico y creativo.</i></p> <p><i>La preparación y capacitación para el trabajo productivo.</i></p> <p><i>El desarrollo científico y tecnológico.</i></p> <p><i>El respeto y protección del medio ambiente natural.</i></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>9. <i>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.</i></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. La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado.</p>	<p>11. <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</p>	<p>12. <i>El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza, formula y conduce, con participación de la sociedad, la política</i></p>

Constitución	Proyecto
<p>señala la ley.</p>	<p>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 educación (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.</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. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador. Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores.</p>	<p>24. 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. 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. 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</p>	<p>71. 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. El Estado reconoce y respeta otras confesiones y establece formas de colaboración con ellas.</p>

Constitución	Proyecto
<p>supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley.</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. 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.</p>

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

Constitución	Proyecto
<p>2. Toda persona tiene derecho: 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: A la vida, a su identidad individual y colectiva; a la libertad y bienestar; a su integridad y desarrollo moral, psíquica y física. 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 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>-</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.</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</p>

Constitución	Proyecto
Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición.	del plazo legal, bajo responsabilidad. Los miembros de las fuerzas armadas y de la policía nacional solo pueden ejercer individualmente el derecho de petición.
A la legítima defensa.	A la legítima defensa. Al debido proceso, a la tutela jurisdiccional y a la pluralidad de instancias en los niveles jurisdiccional y administrativo.
	23.i) Nadie puede permanecer detenido por orden judicial sin sentencia por más de doce meses. Dicho plazo no puede ser prorrogado.
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.	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
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. La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado.	11. El Estado garantiza el acceso universal a los servicios de salud , a través de entidades públicas, privadas o de propiedad de los trabajadores. Los regímenes de pensiones son administrados por entidades autónomas a cargo de los propios trabajadores y supervisadas por el Estado. Es nula toda norma que restrinja, elimine o impida derechos adquiridos para la percepción de una pensión digna.
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. 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. El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera. 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.	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. El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera. El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. la educación es bilingüe e intercultural, donde las características de cada zona lo requieran . Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.
18. La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión	18. La educación superior tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural,

Constitución	Proyecto
<p>cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia.</p> <p>Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.</p> <p>La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley.</p> <p>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.</p>	<p>la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El sistema de educación superior está conformado por la educación universitaria y la educación no universitaria. Su relación se determina por Ley.</p> <p>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".</p> <p>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>
<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.</p> <p>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, 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.</p> <p>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: 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: 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</p>

Constitución	Proyecto
<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>internacionales, salvo las excepciones establecidas en la presenta Constitución.</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.</p> <p>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</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</p>

Constitución	Proyecto
<p>el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. 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>el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. 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. El Estado Peruano persigue sin limitaciones los delitos de lesa humanidad y de corrupción.</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. 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 versen sobre las siguientes materias: 1. Derechos Humanos. 2. Soberanía, dominio o integridad del Estado. 3. Defensa Nacional. 4. Obligaciones financieras del Estado. También deben ser aprobados 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. 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. 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. La denuncia de los tratados la realiza el Congreso o a pedido ciudadano con respaldo del 5% de los electores.</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. 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. 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.</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</p>	<p>63. El Estado protege la inversión nacional, y la inversión extranjera se sujeta 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</p>

Constitución	Proyecto
<p>nacional, el Estado puede, en defensa de éste, adoptar medidas análogas. 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. 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>medidas económicas de protección. 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. 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.</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. 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. 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. 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</p>	<p>74. Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley. La facultad de legislar en materia tributaria no es delegable. Los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. 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. Las leyes de presupuesto y los decretos de</p>

Constitución	Proyecto
<p>promulgación. No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.</p>	<p>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. 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. 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. El Estado garantiza la propiedad comunal sobre la tierra. El Estado contribuye a la utilización colectiva de las tierras y espacios comunales no explotados. 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. 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. 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. Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. 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. 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. 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. 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. 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. 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</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</p>

Constitución	Proyecto
a postular, sujeto a las mismas condiciones	presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones
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.	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. El incumplimiento del mandato del pueblo expresado en la norma aprobada mediante referéndum da lugar a la vacancia presidencial de puro derecho. Al concluir sus funciones, el Presidente de la República se somete a Juicio de Residencia, durante el cual tiene impedimento de salida del país.
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. 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.	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. Los jueces están sujetos a revocatoria. 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.
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.	142. No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral. 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. 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.
147. Para ser Magistrado de la Corte Suprema se requiere: Ser peruano de nacimiento. Ser ciudadano en ejercicio. Ser mayor de cuarenta y cinco años. Haber sido magistrado de la Corte Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercido la	147. Para ser Magistrado de la Corte Suprema se requiere: Ser peruano de nacimiento. Ser ciudadano en ejercicio. Ser mayor de cuarenta y cinco años. 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

Constitución	Proyecto
abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años.	quince años. Haber sido elegido en proceso electoral para tal efecto mediante sufragio obligatorio, universal, directo y secreto.
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.	158. El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. 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 . 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.
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.
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 . 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.
	Disposiciones Transitorias Primera.- Los Tratados firmados desde el 1 de Enero del 2006 hasta la fecha en vigencia de la presente Reforma Constitucional, serán ratificados

Constitución	Proyecto
	<p><i>mediante referéndum nacional.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></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 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>