

DOCUMENTO DE POLÍTICA  
EN CONTROL GUBERNAMENTAL

WORKING PAPER SERIES



# UNA APROXIMACIÓN A LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ

NELSON SHACK  
AURA ARBULÚ

## UNA APROXIMACIÓN A LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ

### AUTORES:

#### NELSON SHACK YALTA

Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile, Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico y Especialista en Gestión Municipal por la Universidad ESAN. Fue Director General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, Director Nacional del Presupuesto Público del Perú y Director del Banco de la Nación. Luego de haber trabajado como consultor internacional en más de una docena de países de la Región para diversos organismos internacionales, actualmente es Contralor General de la República del Perú y Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS.

#### AURA ARBULÚ VÁSQUEZ

Abogada por la Universidad de San Martín de Porres, con especialidad en Gestión Pública. Experiencia profesional en el sector público y privado relacionada a gestión pública, derecho parlamentario, derechos humanos y tecnologías de la información. Estudios profesionales en Singapur, Alemania y Estados Unidos. Capacitadora en derechos humanos y cofundadora de la Asociación Somos Ciudadanía.

La presente publicación ha sido producida por la **Contraloría General de la República del Perú (CGR).**

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial alguna, son de única y exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las opiniones de la CGR.

La CGR en sus algunos de sus textos adopta la terminología clásica del masculino genérico para referirse a hombres y mujeres. Este es únicamente un recurso en busca de dar uniformidad, sencillez y fluidez a la composición y lectura del documento. No disminuye en absoluto el compromiso de la CGR en materia de equidad de género.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento con propósitos no comerciales, siempre y cuando se cite la fuente y se otorguen los créditos respectivos a los autores y a la CGR.

#### Para citar este documento:

##### (Shack & Arbulú, 2021)

Shack, N. & Arbulú, A., (2021). Una aproximación a los mecanismos de participación ciudadana en el Perú. Contraloría General de la República. Lima, Perú

**DOCUMENTO DE POLÍTICA  
EN CONTROL GUBERNAMENTAL  
WORKING PAPER SERIES**

**Contraloría General de la República del Perú**

Jr. Camilo Carrillo 114, Jesús María, Lima, Perú.

Tel. +511 330 3000 / Anexo: 5518

**Diseño y diagramación**

**Gerencia de Comunicación Corporativa**

UNA APROXIMACIÓN A LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ

Documento de Política en Control Gubernamental

Shack, N. & Arbulú, A.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N° 2021-09370

Primera edición digital - Enero 2021

# Índice de contenidos

<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>Panorama General</b>	<b>09</b>
1.1. Sobre la participación ciudadana	10
1.2. Función electoral	16
1.3. Función jurisdiccional	18
1.4. Función legislativa	21
1.5. Función ejecutiva	22
1.6. Función fiscalizadora	24
1.7. Sobre acceso a la información pública y datos abiertos	28
<b>Capítulo II</b>	
<b>Sobre la Participación Ciudadana en la Función Electoral</b>	<b>33</b>
2.1. El caso del sufragio femenino en el Perú	35
2.2. El caso de las personas analfabetas en el Perú	37
2.3. Algunas consideraciones desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	37
<b>Capítulo III</b>	
<b>Sobre la Participación Ciudadana en la Función Jurisdiccional</b>	<b>41</b>
3.1. Sobre la figura del jurado	41
3.2. Amicus Curiae	43
3.3. Elección de jueces de paz	45
3.4. Rondas campesinas, comunidades campesinas y comunidades nativas	46

**Capítulo IV**

<b>Sobre la Participación Ciudadana en la Función Legislativa</b>	<b>51</b>
4.1. Iniciativas de reforma constitucional	52
4.2. Iniciativas de formación de leyes	55
4.3. Iniciativa de normas a nivel regional y local	56
4.4. Referéndum	58

**Capítulo V**

<b>Sobre la Participación Ciudadana en la Función Ejecutiva</b>	<b>61</b>
5.1. Mecanismos de participación ciudadana en la fase de planeamiento	62
5.2. Mecanismos de participación ciudadana en la fase de diseño	66
5.3. Mecanismos de participación ciudadana en la fase de implementación	70
5.4. Mecanismos de participación ciudadana en la fase de evaluación	73

**Capítulo VI**

<b>Sobre la Participación Ciudadana en la Función Fiscalizadora</b>	<b>76</b>
6.1. Mecanismos establecidos en la Ley N° 26300	76
6.2. Mecanismos establecidos en el ciclo de control gubernamental externo en el Perú	80
6.3. Experiencias de participación ciudadana en otras Entidades Fiscalizadoras Superiores	85

<b>Referencias Bibliográficas</b>	<b>92</b>
-----------------------------------	-----------

# Resumen Ejecutivo

La participación ciudadana es la capacidad que tienen las y los ciudadanos de influir, de manera individual o colectiva, organizada o no organizada, en los procesos de toma de decisiones del Estado, a través de mecanismos concretos como parte de la construcción social de las políticas públicas y en el marco del ejercicio del derecho fundamental de todo ciudadano de intervenir en la vida de la nación de la cual es parte, pero también en el cumplimiento de un deber de corresponsabilidad para lograr una mayor cohesión social y mejor calidad de vida de los integrantes de esa nación.

Estos mecanismos en el Perú serán abordados en el presente documento desde cinco enfoques diferentes, teniendo como referencia la organización de la administración pública peruana y sus funciones. De esta manera, se detallarán mecanismos de participación considerando la función legislativa, la función electoral, la función jurisdiccional, la función ejecutiva y la función fiscalizadora. Si bien la participación ciudadana abarca una importante área de desarrollo, se hará especial énfasis en mecanismos de participación que guarden relación directa con la organización y funcionamiento del Estado.

La función legislativa comprende mecanismos para la reforma constitucional y la creación de normas que puedan ser de interés a la ciudadanía, tanto a nivel nacional, regional como local.

Desde la función electoral, se hace referencia a la versión más clásica asociada a la participación ciudadana, aunque el derecho a elegir y ser elegido es una figura que no era aplicable para todos los peruanos hace menos de 50 años. En esta función también está comprendido el derecho de las personas a participar en los asuntos públicos de la nación a través de su designación en puestos de administración pública.

Desde la función jurisdiccional, la participación ciudadana comprende la posibilidad de que la ciudadanía participe en los asuntos de la administración de justicia. En el presente trabajo se desarrollarán a manera introductoria algunos mecanismos relacionados tanto a la justicia ordinaria como a la justicia comunal. Por una parte la justicia ordinaria se encuentra reservada, para aquellas personas formadas en derecho, pero existen mecanismos como el *amicus curiae* o la elección de jueces de paz, donde las personas también toman decisiones ligadas a la materia de solución de conflictos; mientras que, a nivel de la justicia comunal existe una disposición constitucional y sentencias que hacen referencia a la importancia de los usos y costumbres para la resolución de conflictos, en otras palabras, la participación de la ciudadanía es activa.

La función ejecutiva, está relacionada a la co-creación de intervenciones públicas desde el Ejecutivo a nivel nacional, regional y local, las cuales pueden verse tremendamente favorecidas si es que se hace uso de la inteligencia colectiva de la ciudadanía, considerando las capacidades y actitudes como individuos. Ello, teniendo en cuenta que la participación ciudadana, por un lado, dota de mayor transparencia y legitimidad a los procesos decisorios y, por el otro, tiene la capacidad de mejorar el diseño y la implementación cuando se promueve la innovación social, se identifica oportunidades de mejora al revelar riesgos y debilidades en proyectos o políticas y al realizar ajustes que mitiguen posibles impactos negativos, incrementando así la efectividad de las políticas contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de la población.

Finalmente, se entiende que la participación ciudadana desde la función fiscalizadora tiene presente que nadie mejor que la propia ciudadanía, en su rol de vecino, de usuario de un servicio público o de beneficiario de un programa gubernamental, entre otros, puede brindar herramientas para conocer la efectividad o calidad del mismo; así su apoyo en el control del uso de los bienes y fondos públicos permitirá una adecuada provisión de bienes, prestación de servicios, contratación de obras públicas para la mejora del bienestar suyo, de su familia y de su comunidad. Empero, para esto se necesitan mecanismos institucionales y formales para canalizar de manera adecuada estos aportes ciudadanos. Además, se hará referencia a funciones de control político, con la finalidad de poder remover o revocar autoridades a nivel subnacional.

Estos cinco enfoques serán abordados en la presente guía, incluyendo mecanismos de acceso a la información pública y la importancia del gobierno abierto para repensar las formas en las que la ciudadanía se viene expresando y participando en las políticas públicas que se implementan en el país.

Se debe ser consciente de que los ciudadanos seguirán influyendo de manera creciente en la gestión pública y exigirán al gobierno la realización de un trabajo conjunto, que facilite la participación, intervención e interacción de la sociedad en la utilización de recursos, la prestación equitativa de los servicios y el cumplimiento de los fines sociales del Estado. De este modo, se busca bienestar y mejores condiciones de vida, para que se fortalezca la confianza del ciudadano, generando valor público y la optimización de la situación de sus instituciones y de la democracia.

A raíz de los acontecimientos sociales y políticos del pasado mes de noviembre, en el Perú, que en medio de una crisis sanitaria, económica e institucional, acarrearón la elección de una nueva mesa directiva en el Congreso de la República y la asunción de un nuevo Jefe de Estado, teniendo como base las protestas de la ciudadanía en todo el país y donde las redes sociales tomaron el protagonismo para su organización y convocatoria, es fundamental insistir en fortalecer los mecanismos de participación ciudadana existentes en la actualidad con la finalidad de lograr acercar más las decisiones públicas a las personas y lograr avanzar así, pacíficamente, en condiciones de escasez, hacia el tan ansiado sueño de la vida republicana en el país.



# Capítulo I

## Panorama General

El presente trabajo aspira a lograr que la ciudadanía participe más activamente en los asuntos públicos que le conciernen porque es, al parecer de sus autores, un aporte para aquellas personas en mejorar la situación del país usando los mecanismos de lo público. Para esto, se busca y trata de explicar de una manera sencilla, en qué consisten los mecanismos existentes en las distintas normas, su funcionamiento y cómo pueden ser utilizados por quienes tengan interés al respecto. Su fin último es lograr que las personas coadyuven al fortalecimiento de las instituciones, conociéndolas y haciendo uso de ellas.

Así, se tiene la aspiración de convertir este documento en una referencia para estudiantes universitarios, escolares, asociaciones y la ciudadanía, para que de manera individual o colectiva participen en asuntos públicos que les preocupan tanto a nivel local, regional y nacional.

Una guía de este tipo se vuelve relevante en tanto, a raíz de los nuevos tiempos, la participación de la ciudadanía se ha incrementado, no solo desde los recursos formales establecidos por el Estado, sino por los espacios que otorgan las nuevas tecnologías. Además, se afirma que se han originado nuevas formas de comunicación y que estas, como señala Ayasta (2014) han logrado modificar hábitos sociales alrededor del globo, lo que ha traído como consecuencia nuevas formas de organización y participación de la ciudadanía, dado que las personas tienen más acceso a información de forma directa y permanente, y con esto más derecho a formar parte de las narrativas públicas. Un claro ejemplo de esto es la masiva participación de la ciudadanía en las protestas de noviembre de 2020 en el país, donde las tecnologías de la información y las redes sociales fueron claves para la participación de la ciudadanía.

De hecho, esta realidad no solo se presenta en el Perú, sino que se ha visto demandas ciudadanas de este tipo de manera reciente en América Latina como bien lo expone el Centro de Estudios Internacionales – CEIUC (2020):

(...) a finales de 2019, las protestas colmaron las calles de diversos países, como Chile, Colombia, Bolivia o Ecuador, iniciando así un ciclo de manifestaciones sociales que, más que responder a un hecho en particular..., responden a un fenómeno más profundo con demandas diversas, donde las redes sociales se han tomado el protagonismo en cuanto a organización y convocatoria, siendo difícil identificar un petitorio y liderazgos claros (...).

Asimismo, cabe mencionar que esto se presenta en un contexto en el que, durante la última década, la participación electoral en América Latina se ha mantenido relativamente estática, en comparación a un sostenido aumento de la protesta como mecanismo de participación política (BID, 2020).

Entonces, considerando que la ciudadanía se encuentra cada vez más activa ¿por qué aun existiendo mecanismos de participación ciudadana existe cada vez más descontento con la forma de decisión de las políticas públicas? ¿son acaso estos mecanismos poco útiles? ¿por qué la participación ciudadana a través de mecanismos formales instituidos en las normas es tan reducida? Sobre esta última interrogante, se pueden esbozar dos respuestas:

- a) el desconocimiento de los mecanismos existentes y su forma de utilización; y,
- b) los costos de oportunidad y de transacción para accionar estos mecanismos.

Siendo así, con este documento se trata de brindar alcances sobre al menos el primero de los inconvenientes y para esto es necesario empezar por saber qué se entiende por participación ciudadana, y para ordenar un poco la discusión, se agruparán a los mecanismos existentes en torno a los enfoques que se aproximan a la función pública.

### 1.1. SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Algunas instituciones en el país, como el Jurado Nacional de Elecciones - JNE (2008), entienden a la participación ciudadana como un derecho y oportunidad, tanto individual como colectiva que tiene la ciudadanía de dar a conocer sus intereses y demandas por medio de actos, lo cual tiene como finalidad que se pueda influir tanto en la formulación como en la toma de decisiones en la administración pública a nivel nacional, regional o local, sirviendo esto como instrumento para contribuir a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de las y los ciudadanos.

Desde la doctrina, autores como Mellado (2001) indican que la participación ciudadana es sobre todo una actividad que tiene como finalidad elegir a quienes nos gobiernan, pero que no alcanza su punto cumbre con esto, sino que esta también ayuda a influir en las decisiones que estos gobernantes toman en nombre de la sociedad; y también es una manera en que transmiten satisfactoriamente sus demandas. Así, la idea de participación ciudadana está íntimamente ligada a la relación entre los individuos y el Estado destacando el carácter público de la actividad estatal.

Otros como Sidney Verba (1998, citado en Arzaluz, 2004) ven en la participación ciudadana también un mecanismo para la representación, un medio legítimo donde las y los gobernantes pueden conocer sobre los intereses, preferencias y necesidades de la ciudadanía, por lo tanto se ven conminados a actuar o responder en línea con estas demandas.

Para el Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE (1998), la ciudadanía supone un conjunto de derechos y deberes que se viabiliza en la posibilidad de que las personas participen en la toma de decisiones sobre los asuntos que les competen. En el fondo, la democracia es un sistema de vida legitimado por el consenso ciudadano, manifestado a través de su participación. Los actores sociales son múltiples y muy variados: la familia, la escuela, la Iglesia, las organizaciones de base, medios de comunicación, entre otros.

A nivel internacional la participación ciudadana también es abordada desde instrumentos de protección de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

Si se revisa el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), este indica que:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), en su artículo 25, establece que:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) en el artículo 23 de 1969, indica que:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
  - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
  - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
  - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Como se aprecia, estos instrumentos internacionales, que son vinculantes para los Estados firmantes, establecen el derecho que tienen los ciudadanos de participar en los asuntos públicos de los países miembros.

Un instrumento más actual, aunque no jurídicamente vinculante, y que recoge una importante definición, es la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009):

Capítulo primero. Objeto, fundamentos y principios de la participación ciudadana en la gestión pública

2.- (...) se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.

Es importante realizar una diferencia entre las tres primeras definiciones que recogen una versión más clásica de la participación ciudadana entendida como el derecho a elegir y ser elegido, y la definición esbozada en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, según la cual, es un proceso de construcción de las políticas públicas considerando los distintos actores interesados en la materia.

Una situación similar, ha ocurrido a nivel nacional, donde se puede apreciar que el paso del tiempo y también la evolución de lo que se entiende por ciudadanía y participación ha cambiado, para esto basta revisar las últimas tres constituciones.

Por otra parte, la Constitución Política del Perú (CPP) de 1933 solo concebía la participación y a la ciudadanía en un sentido clásico y solo para algunos:

Artículo 84.- Son ciudadanos los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados.

(...)

Artículo 86.- Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan llegado a su mayoría.

En la Constitución Política de 1979, la situación cambia pues ya no se establecen distinciones entre los ciudadanos; al contrario, se establece que:

Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

(...) Inciso 16.- A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación.

Artículo 64.- Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en comicios periódicos y de acuerdo con las condiciones determinadas por ley. Es nulo y punible todo acto por el cual se prohíbe o limita al ciudadano o partido intervenir en la vida política de la nación.

Sin embargo, es en la CPP de 1993, en la cual se reconoce plenamente y establece un cambio sustancial al determinar concretamente un conjunto de mecanismos para hacer realidad la participación ciudadana, a través de la iniciativa ciudadana de reforma constitucional, el referéndum, la formación de leyes, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, entre otros.

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...) Inciso 5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

(...) Inciso 17.- A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

Artículo 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.

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.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

Sobre este punto de cómo se entendió a la ciudadanía antes y cómo se entiende ahora, se tratará con más detalle en una sección posterior a este panorama general. No obstante, es importante señalar que la Constitución de 1933, donde solo poseían la ciudadanía los ciudadanos varones y tenían derecho a elegir y ser elegidos, es anterior a la entrega de instrumentos de derechos humanos importantes para el mundo como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). Incluso podría explicarse un cambio en el sentido de garantizar derechos políticos desde el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos.

Teniendo en cuenta las definiciones desde la academia, los instrumentos internacionales y lo desarrollado en la Constitución Política del Perú de 1993, para efectos de este documento, la participación ciudadana entonces será entendida como la capacidad que tienen las y los ciudadanos de influir, de manera individual o colectiva, organizada o no organizada en los procesos de toma de decisiones de la cosa pública, a través de mecanismos concretos como parte de la construcción social de las políticas públicas, en el ejercicio del derecho fundamental de todo ciudadano de intervenir en la vida de la nación de la cual es parte, pero también en el cumplimiento del deber de corresponsabilidad para lograr una mayor cohesión social y mejor calidad de vida de los integrantes de esa nación.

En otras palabras, no basta la mera práctica de ejercer presión o el ejercicio de expresarse sobre un asunto público; para efectos del presente documento de trabajo, se necesitan acciones concretas por parte de los ciudadanos, que generen algún tipo de resultado o respuesta por parte de la administración pública. Por brindar un ejemplo, no bastaría en redes sociales emitir un comentario o denuncia respecto de un problema público que no está funcionando, sino que es necesario también asumir la responsabilidad de tal situación, es decir, que la o el ciudadano accionen mecanismos establecidos dentro de la normatividad vigente y así contribuya a poner en efectivo funcionamiento el aparato estatal y tener una respuesta en base a los procedimientos establecidos bajo principio de legalidad.

En ese sentido, la participación ciudadana tiene una dimensión multinivel, tanto de expresión sobre la actividad estatal, como de acción.

En cuanto a la esfera pública, las democracias modernas, ya no sólo están “vigiladas” por los medios de comunicación, sino que los propios ciudadanos juegan ese rol de *gatekeeper*<sup>1</sup> en aquellos asuntos en los que su propio interés está en juego, es decir, quieren ser partícipes de los asuntos públicos, especialmente de los que le rodean en su entorno más cercano y en los que participan de forma indirecta, como el control de los gobiernos en las ciudades en las que viven y en las que, por ende, tributan. De alguna manera, se puede afirmar que los problemas públicos, conciernen a todos aquellos que viven el día a día donde se produzcan.

Y es que la participación ciudadana no es solo un derecho sino también un deber. Dados los severos problemas de asimetría de información que se presentan en las relaciones entre el principal (los representados) y el agente (los representantes), o incluso más, en el caso de la administración pública donde hay un múltiple problema de agencia (entre los votantes, los políticos y los empleados públicos), así como los evidentes casos de corrupción e inconducta funcional de la que, lamentablemente, hemos sido sistemáticamente testigos durante los últimos años, pareciera que los ciudadanos tenemos que participar activamente en la cosa pública, en beneficio propio, aprovechando la inteligencia colectiva que posee la sociedad civil de la que, en un sentido amplio, todo ciudadano forma parte, para contribuir a resguardar el alineamiento del proceso de toma de decisiones con el interés colectivo y el bien común, contribuyendo así también, con el desarrollo del país.

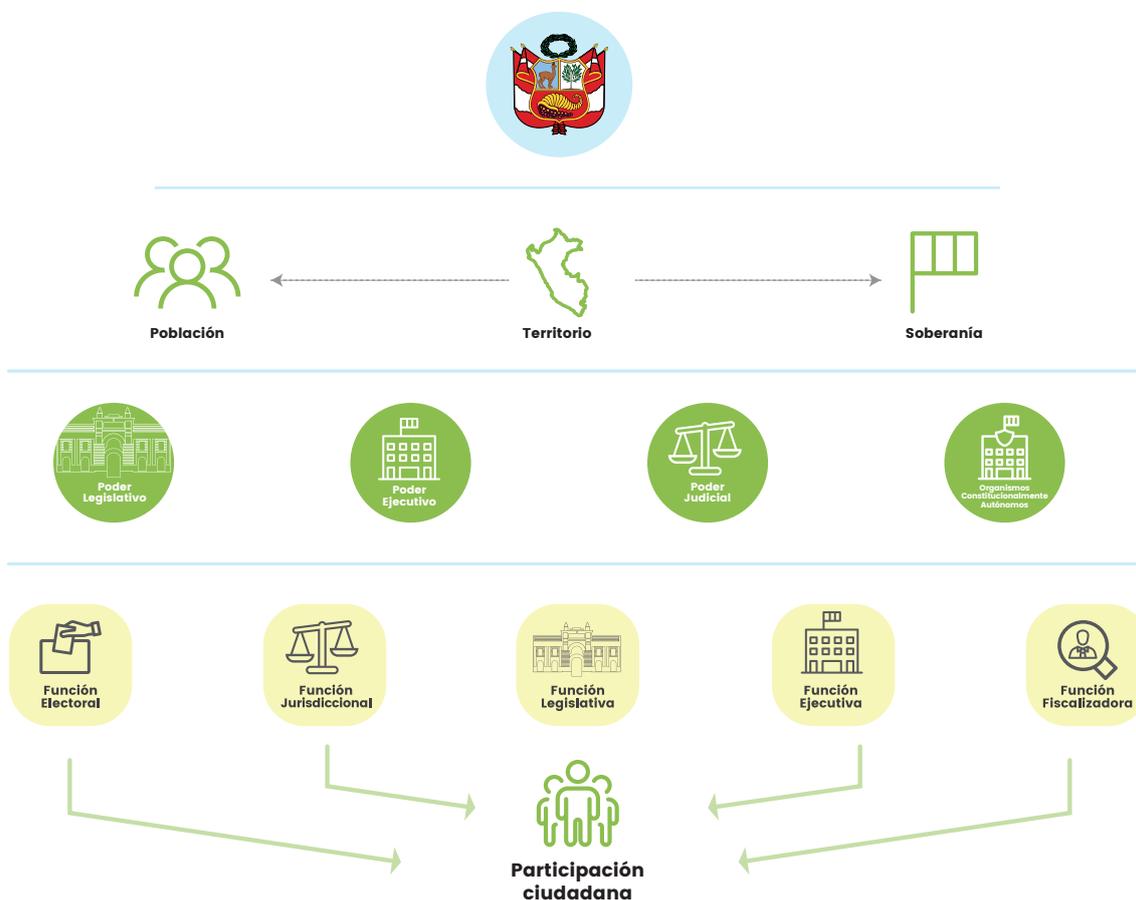
Es quizá esa responsabilidad, que se traduce en un interés y disposición voluntaria por asumir los costos de la participación ciudadana (costos de oportunidad, costos de transacción, costos directos y otros por participar), la que hace posible la existencia real de mecanismos operativos de participación ciudadana más allá del derecho y el deber de elegir y ser elegidos

Además, debe considerarse que la intervención estatal tiene costos y fallas como, por ejemplo, el limitado acceso a información que dispone el Estado y el reducido control que tiene sobre los agentes privados (Stiglitz, 2000) y que la implementación de adecuados mecanismos de participación ciudadana puede contribuir a superarlas.

Y he aquí la importancia de entender al Estado y conocerlo como ciudadanos/as. Si se realiza un ejercicio de abstracción de la cosa pública en nuestro país, de acuerdo a la configuración política institucional, se puede dividir en Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y los Organismos Constitucionalmente Autónomos en términos generales, en un Estado unitario y descentralizado en tres niveles de gobierno, nacional, regional y local.

<sup>1</sup> Voz Inglesa. Persona que en un equipo de trabajo actúa como especialista de información, no solamente con capacidad reactiva, respondiendo eficazmente a las demandas de información que recibe de sus compañeros sino también proactivamente, adelantándose a las necesidades de información antes de que sean percibidas. La enorme cantidad de fuentes de información, su complejidad y sus limitaciones hacen que el intermediario gatekeeper sea cada vez más necesario <http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/1992/septiembre/gatekeeper.html>

GRÁFICO N° 1: ESTRUCTURA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO PERUANO



16

ELABORACIÓN: PROPIA

Si se observa dicha configuración, se puede concluir que detrás de la misma subyacen cinco macro funciones estatales: la función legislativa, la función jurisdiccional, la función ejecutiva, la función electoral y la función fiscalizadora. Entonces, para efectos de este documento se ordenarán los mecanismos de participación ciudadana desde la función estatal que se esté abordando. En este sentido, es de recordar que, para los autores, el ejercicio real de la participación ciudadana en el Estado, implica disponer institucionalmente y usar efectivamente mecanismos concretos de participación ciudadana en una o más de las cinco funciones referidas.

### 1.2. FUNCIÓN ELECTORAL

La función electoral es quizá el espacio de participación ciudadana por excelencia. El derecho de elegir y ser elegido, por medio de elecciones libres y transparentes, es consustancial al sistema democrático en el que se vive y al Estado Constitucional de Derecho que se tiene. Pero, en la historia del país la situación no siempre ha sido así.

En su trabajo sobre la historia del derecho al sufragio en el Perú, el expresidente Valentín Paniagua (2003) brinda una revisión histórica sobre un derecho que en la actualidad se da por sentado. Ad portas del Bicentenario, vale la pena recordar que en el Perú las elecciones no siempre fueron libres, universales y secretas, siendo que incluso algunas figuras no tienen más de 40 años, pero siempre fueron obligatorias como se verá a continuación.

Algo común a todas las constituciones es que está incluido el derecho al sufragio de aquellos nacionales del país; señala Paniagua que, hasta la Constitución Política del Perú de 1839, la nacionalidad era casi automática para los residentes extranjeros en el país, pero que luego se implementaron requisitos para adquirirla (Paniagua, 2003, p. 65). Importante notar que no bastó la nacionalidad a lo largo de la historia para poder ejercer el derecho al sufragio o procurar alcanzar un cargo por elección.

Por otra parte, la obligatoriedad del voto -y las sanciones por no concurrir a votar-, recién se instauraron en la CPP de 1933; no obstante, durante toda la historia republicana, la legislación electoral fue bastante drástica en la materia. Entre las sanciones no solo se encontraban multas pecuniarias, sino también la publicación de los nombres de los omisos, lo que afectaba sus posibilidades de acceder a cargos públicos, incluso la pérdida de la ciudadanía temporal para el caso de los electores de los colegios electorales de provincia<sup>2</sup>. Cuando cambió la forma de votación, seguían existiendo sanciones administrativas, ya que todo elector tenía la obligación de votar, salvo causa razonable. A la fecha, la omisión de votación aún sigue generando multas, entre otras restricciones a derechos, de las cuales, incluso se podrían hasta cuestionar su constitucionalidad.

Respecto a la universalidad de las elecciones, es importante notar aquí dos grandes distinciones a) la situación de las mujeres y b) la situación de las personas analfabetas. El derecho al sufragio estuvo reservado únicamente a los hombres hasta 1954. Si bien la Constitución Política de 1933 reconocía el derecho al voto de mujeres de manera restringida y solo en elecciones municipales, el artículo 86° hacía mención de que “gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que hayan llegado a su mayoría.”

Fue recién con la Ley N° 12391 del 5 de setiembre de 1955, después de haber sido aprobado en ambas cámaras del Parlamento, que se llevó a cabo una reforma constitucional y se reconoció la ciudadanía y derecho al voto a las mujeres. Cabe recordar que, en América Latina, se promulgó esta norma que reconocía la ciudadanía a las mujeres después de iniciativas similares en Ecuador (1929), Chile (1931), Uruguay (1932), Brasil (1934), Bolivia (1938), Argentina (1947) y Colombia (1954).

<sup>2</sup> En el Perú, las elecciones no siempre se llevaron a cabo votando por el candidato de la preferencia, durante los años 1823 hasta 1896 (con excepción de 1855-1861) en el país existieron los colegios electorales. Las elecciones entonces se llevaban en dos etapas: en la primera etapa, se llevaban elecciones para elegir a los electores de parroquia, esto se hacía a través de los colegios electorales de parroquia, la elección se realizaba teniendo como referencia la parroquia de residencia de los peruanos con derecho a sufragio; en la segunda etapa la elección se llevaba a cabo a nivel de colegios electorales de provincia, los cuales estaban conformados por los electores de los colegios de parroquia, ellos tenían como atribución elegir a los diputados del país y así era que se elegían a los miembros del Parlamento.

En relación a las personas analfabetas, fue con la Constitución Política de 1979 que se establece el sufragio universal, ya que las Constituciones de la República a lo largo de la historia requerían como requisito saber leer y escribir. Hasta aquí podría parecer que entonces, las personas analfabetas nunca tuvieron la posibilidad hasta 1979 de ejercer el derecho al voto; sin embargo, esto no es del todo cierto como explica Paniagua (2003), este tipo de voto a lo largo de la historia tuvo sus matices:

El Perú —a diferencia, incluso, de países europeos— tuvo sufragio universal prácticamente durante todo el siglo XIX. Las constituciones de 1823, 1828, 1856 y 1860 lo reconocían a quienes acreditaban sea saber leer y escribir, una propiedad raíz, el ejercicio de un arte, industria u oficio, o la condición de jefe de taller. La Carta de 1856 lo extendió también a quienes habían servido en el Ejército o en la Armada (art. 37). La ley de 29 de agosto de 1834, a pesar del silencio de la Constitución de ese año, introdujo un nuevo requisito: ser contribuyente (art. 5, inciso 3), calidad que exigirían después las constituciones de 1839 (art. 8, inciso 3) y de 1860 (art. 38). Contrariamente a lo que podía suponerse, las normas en cuestión estaban dirigidas, en realidad, a asegurar el sufragio indígena.

En otras palabras, si bien existió a lo largo de la historia el requisito de saber leer y escribir, también es cierto que, con la finalidad de no dejar fuera a las personas analfabetas, se establecieron otros requisitos o situaciones de excepción. Para Paniagua, hasta 1895 hubo “en la práctica, sufragio universal masculino”. En esta fecha se modifica la Constitución de 1860, con la finalidad de permitir únicamente el voto a personas que sepan leer y escribir, lo que es replicado en las constituciones de 1920 y 1933, privando del derecho al voto a millones de peruanos durante estos años, hasta que todo cambió definitivamente con la aprobación de la Constitución de 1979 que reconoció el derecho al sufragio universal para todos, hecho vigente en la Constitución Política del Perú de 1993 y en concordancia con los instrumentos internacionales arriba descritos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

### 1.3 FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Al hacer referencia a la función jurisdiccional, es difícil pensar en mecanismos efectivos de participación ciudadana dentro de los procesos jurisdiccionales, pues en el país esa tarea se ha dejado a aquellos que cuentan con formación jurídica, a diferencia de otras realidades, donde la existencia de jurados conformados por ciudadanos en los procesos judiciales es un ejemplo directo de participación ciudadana en la administración de justicia, como sucede en Estados Unidos.

Tal vez, se podría pensar en los procesos de participación a través de la presentación de *amicus curiae* en procesos jurisdiccionales, como un mecanismo de participación ciudadana, aunque no está expresamente regulado en el ordenamiento jurídico peruano, a diferencia

de otros países como Colombia, Argentina o Estados Unidos (Defensoría del Pueblo, 2010).

El *amicus curiae* (amigo de la Corte) “permite que terceros ajenos a un proceso ofrezcan opiniones de trascendencia para la solución de un caso sometido a conocimiento judicial, justificando su interés en su resolución final” (Defensoría del Pueblo, 2010), en otras palabras, que de existir un caso que sea de interés por el tema que está siendo discutido, individuos, miembros de la sociedad civil y/o instituciones puedan brindar una opinión al Tribunal que se encuentra decidiendo, por ejemplo, el caso de la discusión sobre el derecho a la identidad de género en el Tribunal Constitucional (Caso Defensoría del Pueblo Exp. N.º 0017-2003-AI/TC), siendo que el *amicus* no es exclusivo de este Órgano Constitucional Autónomo, este tipo de documentos también se pueden presentar ante casos del Poder Judicial, tal y como lo ha hecho la Defensoría del Pueblo, por brindar un ejemplo, en el caso Exp. N.º 1058-2004-AA/TC, por tratarse de un tema de interés relativo al derecho al secreto de las telecomunicaciones.

Más allá de los *amicus curiae* y la reciente práctica del Tribunal Constitucional de hacer públicas sus deliberaciones, en la justicia ordinaria no se cuenta con mayores mecanismos de participación ciudadana; sin embargo, fuera de ella, se puede hacer referencia a otro tipo de participación en la administración de justicia de sus comunidades como la operación de las rondas campesinas o de la justicia comunal e intercultural, mecanismos claros a través de los cuales los ciudadanos participan de los procesos de administración de justicia en el país.

Primero, se debe partir de la idea que las comunidades campesinas y nativas tienen reglas particulares que son reconocidas constitucionalmente en el artículo 149 de la Constitución Política del Perú en relación a la función jurisdiccional, siempre que no vulneren derechos fundamentales de las personas. Esto tiene que ver con su concepción diferenciada con las comunidades no campesinas o no nativas, estas reglas particulares son su derecho consuetudinario, conjunto de normas desarrolladas a lo largo de su historia como tal y que tienen mayor legitimidad incluso que aquellas emitidas por el Estado.

En estas normas particulares, la participación ciudadana es vista no solo como un derecho, sino también como una obligación, por lo tanto, si no se participa existen sanciones y castigos. Se puede hacer la comparación con el derecho al sufragio, si bien tienes el derecho de votar, un derecho universal reconocido, también tienes la obligación de hacerlo, caso contrario debes pagar una multa. Si bien la concepción es diferente, si las personas no participan en decisiones comunitarias, pueden ser castigadas en la comunidad y se rigen las decisiones por incentivos y desincentivos, un claro ejemplo es la distribución del agua para los cultivos, si tú no participas de las decisiones, entonces te puede corresponder una menor cantidad. (Escobedo, 2020)

Esta participación ciudadana en el ámbito jurisdiccional también se ve reflejada, a través de la elección de jueces de paz en comunidades nativas y campesinas. La ley establece que los jueces de paz pueden ser electos de acuerdo a los usos y costumbres de las comunidades campesinas, estos son llamados procesos especiales de elección, esta figura puede ser usada también por aquellas comunidades campesinas o nativas no reconocidas por el ordenamiento

legal peruano, pero que tengan un mecanismo comunal para elegir a sus autoridades. En todos los casos, se hace un reconocimiento por parte del Poder Judicial peruano.

Los jueces de paz electos de manera ordinaria en centros poblados con organizaciones comunales, deben trabajar de manera coordinada con ellos y tienen la obligación de resolver de acuerdo al *“Leal saber y entender”*, en otras palabras *“siendo fiel al conocimiento que tenga de los hechos y a su sentido común en relación a ellos, buscando la solución más justa y considerando las costumbres propias del lugar donde ejerce su labor”*, ya que la motivación de las decisiones de los jueces de paz son un deber de su parte y un derecho de los ciudadanos, no significando que su motivación deba ser necesariamente jurídica, conforme lo establece el artículo VI del Título Preliminar de la Ley 29824, Ley de Justicia de Paz.

De igual manera, los jueces de paz electos pueden ser sujetos de revocatoria de acuerdo a la Ley 26300; sin embargo, rara vez se recurre a la norma para estos procesos porque se aplican también los usos y costumbres de la comunidad para decidir sobre estos asuntos a los procesos especiales de elección.

Otro ejemplo donde se aprecia la participación ciudadana en la administración de justicia en el país es en las rondas campesinas y la justicia comunal; allí, entender que la falta de acceso a la justicia y sus causas es fundamental para empezar a conocer la importancia del rol de las rondas campesinas. Hay un ejemplo que permite ilustrar el panorama de manera más sencilla:

En el caso de un padre de familia que no quiere dar alimentos, esto me lo contó un compañero rondero: Antes la mujer iba donde el Juez y éste le decía: “Trae tu partida de nacimiento”. La mujer contesta: “Pero él no lo reconoció, pero ya todos en mi comunidad saben que él es el padre. “ ¡Ah! no, entonces tiene que hacer un juicio ordinario.” “Y ¿cuánto durará eso?”, “Unos cuantos años”. “¿Y mientras tanto, ¿quién le va a dar alimentos a mi hijo?” Y cuando finalmente ganan el juicio de alimentos, viene el padre y dice, “No, yo no trabajo, mi chacra está mal.” Y con esa respuesta, no le dan los alimentos al niño. En cambio, las rondas, donde se conocen todos, van a la chacra en el momento que está cosechando y le separan unas cuantas arobas para el niño que está en otra condición y asunto arreglado. (Defensoría del Pueblo, 2010).

Es importante entender y comprender el sentido de pertenencia que existe en las comunidades campesinas y nativas, y el rol que desempeñan las rondas campesinas en mantener el orden y la paz social en sus comunidades; solo así, el artículo 149 de la Carta Magna podrá ser comprendido por los operadores de la justicia ordinaria, entendiendo que en el ámbito jurisdiccional, estos actores juegan un rol más importante precisamente por su cercanía a los temas públicos de sus territorios.

Como se puede apreciar, la participación ciudadana en asuntos jurisdiccionales, por la misma naturaleza de la función, es limitada; la regulación del *amicus curiae* en la legislación peruana podría ser un importante paso con la finalidad de continuar consolidando mecanismos de participación a nivel de esta función del Estado.

## 1.4 FUNCIÓN LEGISLATIVA

La función legislativa, que si bien comprende labores de creación de normas, representación y control político de acuerdo a la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso; para este caso en concreto, se circunscribirá a esta función la participación de la ciudadanía en la creación de normas que puedan ser de su interés y también a algunas funciones de control político.

Con la CPP de 1993, y la aprobación en 1994 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, se establecieron nuevas figuras de participación formal para la ciudadanía; otorgándole el poder para decidir sobre asuntos de la cosa pública, aunque el resultado 25 años después no parece ser el esperado.

Mientras que los instrumentos normativos brindan la posibilidad de impulsar normas a nivel nacional, regional y local, esta no es la figura más usada por los ciudadanos, sino que tal vez como con las elecciones, la herramienta más utilizada esté ligada a una disconformidad con las autoridades elegidas, más que con las políticas aplicadas, siendo la revocatoria de autoridades elegidas la figura más utilizada (Del Águila, 2013), sin darse cuenta que los cambios reales y duraderos, aunque empiezan con ellos, van siempre más allá de la voluntad de las personas y tienen que ver con complejos procesos de cambio institucional.

La ciudadanía organizada puede presentar iniciativas para reformar la Constitución Política del Perú, mediante la figura de iniciativa de reforma constitucional. Esta figura se encuentra amparada en el artículo 206, donde se establece que pueden presentar esta iniciativa el Presidente de la República con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, las y los Congresistas y un grupo de ciudadanos que equivalgan al 0.3% de la población electoral del país, que cuenten con el aval por parte de la autoridad electoral, es decir Jurado Nacional de Elecciones.

Con el mencionado 0.3% de la población electoral del país, que de acuerdo con el padrón aprobado por el Jurado Nacional de Elecciones<sup>3</sup> serían 75 863 firmas válidas de ciudadanos peruanos, las personas pueden presentar proyectos de iniciativas de reforma constitucional a la fecha. Por ejemplo, si alguien quisiera regresar a la bicameralidad y consigue que por lo menos ese número de ciudadanos apoye dicha iniciativa con su firma, podría presentar una iniciativa legislativa, y de cumplir con los requisitos, esta iniciativa pasaría la Comisión de Constitución y Reglamento y de ser aprobada, luego pasaría al Pleno del Congreso para su discusión y aprobación, según corresponda.

También se pueden impulsar otras iniciativas legislativas. La Ley N° 26300, Ley de los Derechos de la Participación y Control Ciudadanos establece que también se necesita el 0.3 % de la población electoral si se quiere impulsar una norma a nivel nacional; solo para mencionar un ejemplo, una norma que fue impulsada mediante este tipo de herramienta fue la Ley General de Personas con Discapacidad en el año 2011, proceso que culminó con la publicación de la Ley 29973 vigente hasta el día de hoy y que es el marco general normativo para este grupo de personas en situación de vulnerabilidad.

<sup>3</sup> Resolución N° 0054-2019-JNE de fecha 14 Mayo de 2019.

La regla también aplica si el interés es regional o local, debido a que se pueden promover iniciativas de formación de normas a nivel regional, provincial y distrital. Así, la Ley N° 26300 indica que el procedimiento para la formación de normas a nivel subnacional se regula en las normas para tal fin, en otras palabras, los procedimientos a nivel subnacional deberían estar desarrollados en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades.

A nivel de gobiernos locales, la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, cumple con lo dispuesto en la norma ya que el procedimiento se encuentra regulado en el artículo 114 del referido instrumento legal; sin embargo, en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, no existe disposición normativa que establezca alcance alguno sobre este procedimiento para que la ciudadanía pueda llevar a cabo este derecho. El problema del vacío legislativo tuvo ha sido subsanado por el Jurado Nacional de Elecciones mediante su regulación, estableciendo una lógica similar a la de la Ley Orgánica de Municipalidades, es decir, indicando que se necesita un número de firmas válidas mayor al 1% de electores de la circunscripción, aunque esta subsanación sigue incumpliendo lo dispuesto en la Ley N° 26300.

A nivel municipal, tanto provincial como distrital, se pueden impulsar también la creación de normas. Para ello, es importante un detalle crucial, conocer la función de las autoridades a nivel subnacional para presentar este tipo de iniciativas y es necesario revisar la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades para aprender sobre las competencias que tienen las municipalidades sobre su territorio, y así proponer modificaciones en lo que se tenga competencia y en la localidad. La norma establece que se necesita más del 1% de electores de la circunscripción territorial, cumplido esto se pueden proponer proyectos de ordenanza municipal o decretos de alcaldía a nivel provincial y distrital.

## 1.5 FUNCIÓN EJECUTIVA

Como previamente se ha desarrollado, el ejercicio del derecho fundamental que tienen todos los ciudadanos a participar activamente en la vida política, económica, social y cultural de la nación, tal como se establece en el artículo 2° de la Carta Magna, se concreta a través de varios mecanismos, sin embargo, uno en particular tiene un impacto determinante en la calidad y cobertura de la provisión de bienes, prestación de servicios y contratación de obras públicas: los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, en los procesos de planeamiento, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas dentro de la función estatal ejecutiva.

Y es que la co-creación de intervenciones públicas desde el Ejecutivo nacional, regional y local pueden verse tremendamente favorecidas si es que se aprovecha la inteligencia colectiva de la ciudadanía. En efecto, como bien lo sugiere Cornejo (2020), la participación ciudadana, por un lado, dota de mayor transparencia y legitimidad a los procesos decisorios, fortaleciendo la calidad democrática y la confianza en las instituciones y sus autoridades pero además, tiene la capacidad de perfeccionar el diseño y la implementación al promover la innovación social cuando identifica oportunidades de mejoras, al revelar riesgos y debilidades en proyectos o políticas y al realizar ajustes que mitiguen dichos

posibles impactos negativos, incrementando así la efectividad de políticas a partir de insumos informados por quienes se ven afectados, contribuyendo significativamente a la mejora de la calidad de vida de la población, propósito que por cierto, en general, constituye el fin último de toda política pública.

En este sentido, y considerando también que como se sostiene en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD (2009), la participación ciudadana es un proceso de construcción social de las políticas públicas. Conviene clasificar los distintos mecanismos de participación ciudadana en la función ejecutiva, de acuerdo a las fases generales (planeamiento, diseño, ejecución y evaluación) de las políticas públicas en las cuales se inscriben.

Por ejemplo, en el Perú, en la fase de planeamiento de políticas públicas generales, un mecanismo ampliamente institucionalizado, tanto a nivel legal (véase por ejemplo la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, la Ley N° 27867 – Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades) como reglamentario (con un amplio desarrollo procedimental que permite su operacionalización por parte de los distintos sujetos públicos -autoridades políticas y funcionarios públicos-obligados), es el proceso de planeamiento concertado que se desarrolla en los consejos de coordinación regional y local o los procesos de programación participativa de sus presupuestos institucionales a nivel de gastos de inversión que se enmarcan en la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

Pero la participación ciudadana también se da en los procesos de diseño de políticas públicas específicas, por ejemplo, cuando se convocan a miembros de la sociedad civil a participar del diseño de algún plan o guías de interés público, como el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018 – 2021 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; también, cuando se consulta a las poblaciones indígenas u originarias en el marco de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Asimismo, durante la fase de ejecución o implementación de las mismas, piénsese, por ejemplo, en el mecanismo de ejecución del gasto a través de los núcleos ejecutores que empezaron con Fondo de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) y que ahora son usados por diversas entidades públicas locales para el desarrollo de pequeñas obras de infraestructura por parte de la propia comunidad beneficiaria de la obra que se organiza para administrar los recursos públicos transferidos y aporta la mano de obra no calificada. Además, la forma cómo se gestionan los comedores populares han contribuido a mitigar los nocivos efectos económicos y sociales de las más agudas crisis económicas (y últimamente, con la pandemia del COVID-19) brindando soporte alimentario a las familias más vulnerables.

Finalmente, también se observa esta función en los procesos de evaluación de las políticas públicas, cuando se consulta a los usuarios o beneficiarios para determinar el grado de cumplimiento de sus objetivos a fin de aprender de dichas experiencias y así poder

mejorar el diseño de futuras intervenciones, por ejemplo, en el caso de Taller de Evaluación de Resultados y Revisión del Plan Nacional para el Desarrollo de la Pesca Artesanal del Ministerio de Producción, entre otros.

## 1.6 FUNCIÓN FISCALIZADORA

Por último, en lo que corresponde a la función de fiscalización, siguiendo a Shack & Porras (2020), parece claro que el control social es el mejor aliado del control gubernamental, no solo en términos de cobertura de los servicios de control sino también de su costo - efectividad. Así lo revelan los resultados del control social (Contraloría General de la República, 2020). No obstante, aún no se han explotado plenamente las ventajas de esta alianza.

Haciendo una comparación con las funciones del Congreso, existe una que es la de control político, la cual comprende actos del Parlamento de acuerdo al Reglamento del Congreso como la “investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejudicio político (...)”.

En esa misma línea, en la Ley N° 26300 se establecen también derechos de participación y de control como la revocatoria de autoridades y la remoción de autoridades. La diferencia principal entre ambas figuras radica en la naturaleza del cargo de la autoridad removida, es decir, cuando se hace referencia a revocatoria de autoridades, se refiere a autoridades electas, ejemplo, una alcaldesa; en la remoción de autoridades, se está frente a autoridades designadas, ejemplo, un gerente regional. Por lo tanto, es esperable que los procedimientos para ambas sean diferentes.

La revocatoria de autoridades está definida en el ordenamiento jurídico como la capacidad que tiene la ciudadanía organizada de destituir a autoridades electas antes del tiempo establecido, si se toma en consideración lo señalado por Miró Quesada (2013). Actualmente, la figura es aplicable solo a ciertas autoridades, tales como: Alcaldes y Regidores (provinciales y distritales), Gobernadores, Vicegobernadores y Consejeros Regionales, Jueces de Paz elegidos por voluntad popular. Como se puede apreciar, no aplica la figura para autoridades con mandatos nacionales como los Congresistas o el Presidente de la República.

La revocatoria de autoridades es sin duda la figura de la ley de participación ciudadana más utilizada. De acuerdo al abogado Rafael Rodríguez en su ensayo intitolado “Revocatoria en el Perú: apuntes constitucionales y políticos”, hasta antes del proceso de revocatoria de la alcaldesa de Lima, Susana Villarán, en el mes de marzo del 2013, en el Perú se habían revocado más de 1000 autoridades en 7 procesos revocatorios. Esta figura fue pensada, en principio, como una herramienta que le permitiría a las personas, mediante un mecanismo de democracia directa, tener un mayor control sobre las autoridades electas al existir la

posibilidad de destituir las autoridades antes de tiempo, además de lograr que se involucren más en los asuntos públicos de sus localidades; también es cierto que esta figura ha sido usada como un mecanismo de los candidatos perdedores de las elecciones para poder desestabilizar a las autoridades electas.

La revocatoria necesita el 25% de firmas de la circunscripción territorial para ser convocada y la mitad más uno de los votos válidos si es que acuden a votar el 50% de los electores del padrón electoral, y solo se puede realizar un proceso de revocatoria una vez durante el mandato de las autoridades, conforme a lo indicado en la Ley N° 26300.

Además, la figura de la remoción de autoridades es menos conocida, pero no por eso menos importante, sirve para remover autoridades designadas por el Gobierno Nacional o los Gobiernos Regionales en las jurisdicciones regionales, provinciales y distritales. Esta figura otorga un poder importante a la ciudadanía, pero no es usada de manera efectiva, tal vez por los requisitos planteados, ya que se necesita la firma del 50% de la ciudadanía de la circunscripción regional. De alcanzarse estas exigencias, no solo se podrían remover Prefectos o Subprefectos sino también Gerentes Regionales y otras autoridades con competencia subnacional designadas por el Gobierno Nacional o los Gobiernos Regionales. La figura no se aplica para autoridades designadas con competencias a nivel nacional, como por ejemplo los ministros de Estado, ni tampoco por aquellas designadas por los gobiernos locales, como los gerentes municipales.

Por otra parte, es necesario tener presente que nadie mejor que el propio ciudadano, en su rol de vecino, de usuario de un servicio público o de beneficiario de un programa gubernamental, entre otros, para controlar el buen uso de los bienes y fondos públicos que permitirán una adecuada provisión de bienes, prestación de servicios y contratación de obras públicas para la mejora de su bienestar, el de su familia y su comunidad. Sin embargo, de acuerdo a (Shack & Porras 2020) esta voluntad e interés deben poder traducirse en acciones concretas, para lo cual es esencial la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana a lo largo del ciclo de control.

Entonces, en el marco de una visión holística, la participación ciudadana a través de distintos mecanismos de vigilancia social, es fundamental en la lucha contra la inconducta funcional y la corrupción en el Estado. De hecho, si se analiza el ciclo de control, la participación ciudadana puede concretarse a través de distintos mecanismos en cada una de sus fases.

En general, se puede indicar que el ciclo de control gubernamental externo está conformado por 5 fases: planeamiento general, planificación operativa, ejecución del servicio, elaboración del informe y seguimiento de recomendaciones. A continuación, se mencionará de manera breve en qué consiste cada una.

- La primera fase del ciclo del control gubernamental externo es el planeamiento, que tiene una naturaleza general y su propósito, a partir del conocimiento global de la realidad del sector público y la aplicación del principio de selectividad, es establecer el plan anual de control, que constituye la síntesis cuantitativa y cualitativa de los diversos servicios de control que se planean realizar a lo largo del año fiscal. Cuantitativa, pues determina el número de servicios de control por tipo y modalidad, y cualitativa porque establece, en el marco de una estrategia de control definida, las entidades públicas (a nivel de unidades ejecutoras) que serán objeto de control, así como las correspondientes materias a examinar.
- La segunda fase es la planificación, que se aplica a un servicio de control concreto y específico. Se trata de la identificación y conocimiento focalizado del caso a investigar. Aquí se define la carpeta de servicio que contiene el detalle de la materia a controlar e implica el conocimiento pleno de la realidad institucional y organizacional particular donde se ha producido el o los hechos a investigar, estableciendo operativamente en detalle los procedimientos de auditoría y las técnicas de obtención de la evidencia que se aplicarán.
- La tercera fase es la ejecución propiamente dicha, donde se realiza el servicio de control, desplegándose, luego de ser acreditada, la comisión de control en la operación de campo según corresponda y haciendo uso de los procedimientos de auditoría para el análisis de los hechos sobre la base de la evidencia apropiada y suficiente que se recopile mediante técnicas de investigación físicas, documentales, testimoniales o analíticas y mediante la contrastación entre el ser y el deber ser, identificando, en caso corresponda, las desviaciones y los funcionarios públicos involucrados.
- La cuarta fase es el informe que constituye el producto concreto del servicio de control. Esta fase comprende el proceso de redacción, aprobación y notificación del informe, así como la publicación y difusión de este.
- Finalmente, la quinta fase es el seguimiento de las recomendaciones del informe de control, las cuales, sólo en la medida que se implementen, harán posible los efectos e impactos deseados en las intervenciones públicas que son objeto de control, generando un mayor valor público para los ciudadanos.

En este orden de ideas, la participación ciudadana, en la función estatal fiscalizadora, debiera ser capaz de incidir en lo que corresponda en cada fase del ciclo antes descrito (preservando las competencias exclusivas de la Entidad de Fiscalización Superior, en la aprobación de los informes de control, por ejemplo). Sólo así se podrá aprovechar ampliamente el interés natural de ciudadanos comprometidos con el control gubernamental para que, de manera individual o colectiva a través de las organizaciones de la sociedad civil (tales como los frentes de defensa, la mesa de lucha contra la pobreza, los colegios profesionales, la academia y los centros de pensamiento, los clubes de madres, entre otros), en adelante OSC, ejerzan no solo su derecho fundamental, sino su deber de corresponsabilidad de participación en la gestión pública.

Así, por ejemplo, en la fase de planeamiento destacan las audiencias públicas regionales y provinciales, así como los talleres de focalización y riesgo con las organizaciones de la sociedad civil y la academia a nivel regional y sectorial que desarrolla la Entidad de Fiscalización Superior (EFS)<sup>4</sup> de Perú. Otras buenas prácticas en esta fase son el consejo de las OSC que aplica la EFS de Chile, las auditorías articuladas que promueve la EFS de Colombia, la planificación participativa que desarrolla la EFS de Argentina, así como las denuncias que se presentan tanto en las audiencias públicas como en cualquier momento ayudan a priorizar la especificación de los servicios de control y aportan elementos para la determinación precisa de la materia controlada. Cabe mencionar que, en general, todas las Entidades de Fiscalización Superior de la región tienen dentro de sus mecanismos de participación ciudadana, en el marco de los acuerdos de la Declaración de Santiago (2013) y la Declaración de Punta Cana (2016), la promoción de las denuncias ciudadanas.

Por su parte, los programas de Auditores Juveniles y Monitores Ciudadanos de Control (MCC) que ha implementado la EFS de Perú son claros ejemplos de cómo la ciudadanía participa en la fase de ejecución. Cabe destacar que el programa MCC acaba de recibir el premio interamericano a la innovación para la gestión pública efectiva 2020, en la categoría innovación en el Gobierno Abierto por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA, 2020). También se puede señalar el programa de Auditoría Social que desarrolla la EFS de República Dominicana a cargo de OSC.

En tanto, las masivas visitas al monitor de control (el de servicios de control en general y el de servicios ante el COVID-19) y el uso del buscador de informes de control de la EFS de Perú, revelan la participación ciudadana en los aspectos de difusión y publicación en la fase del informe. Aquí también destaca la iniciativa de planificación participativa que lleva a cabo la EFS de Argentina que tiene un componente que contribuye directamente a la difusión del informe de control.

Por último, y no por ello menos importante, la participación de las organizaciones de la sociedad civil para la promoción y seguimiento de la implementación de las recomendaciones, tanto por parte de la entidad pública auditada (referido a las recomendaciones relacionadas con la mejora de la gestión) como por los organismos sancionadores en la vía administrativa, civil y penal (referido a las recomendaciones para el inicio de acciones legales), es también fundamental. Al respecto, cabe destacar que los programas de Vigilancia Fiscal en la EFS de Honduras, la iniciativa de Alianza para el Gobierno Abierto de la EFS de Argentina y las Auditorías Articuladas de la EFS de Colombia, tienen importantes componentes vinculados a esta fase del ciclo.

<sup>4</sup> EFS es el acrónimo genérico que se usa para hacer referencia a las Contralorías Generales, a los Tribunales de Cuenta, a las Cámaras de Cuenta, a las Auditorías Superiores, a las Auditorías Generales y demás denominaciones específicas de los organismos superiores de control gubernamental externo que existen en los distintos países. Así por ejemplo, la EFS de Perú es la Contraloría General de la República.

## 1.7 SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DATOS ABIERTOS

Como se puede apreciar, existen distintos mecanismos creados para promover la participación de la ciudadanía. Con el tiempo se han ido creando nuevas figuras, tales como el acceso a la información pública, que responden a mecanismos de rendición de cuentas y fomento de la transparencia de los gobiernos.

De este modo, el pensar que un grupo de ciudadanos organizados puede impulsar una reforma constitucional con la posibilidad de ser discutida y aprobada en el Congreso o que, a nivel municipal, alguien pueda impulsar también normativa a nivel local, o revocar autoridades, o discutir los alcances de una medida sobre un territorio, empodera a los ciudadanos y les da la posibilidad de abordar asuntos públicos de manera directa. Sin embargo, sobre estas herramientas existen una serie de retos pendientes, con la finalidad de mejorar su efectividad y ello empieza con el fortalecimiento efectivo del acceso a la información por parte de la ciudadanía.

El artículo 2, inciso 5 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a solicitar información sin expresión de causa; así también, el artículo 10 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece la obligación de las entidades de la Administración pública de entregar información requerida que se encuentre bajo su control.

Entonces, ¿cómo se efectiviza este derecho?

- El primer paso, es presentar tu solicitud de acceso a la información pública. Esta puede ser presentada en vía virtual o física.
- El segundo paso, es esperar que la entidad conteste este pedido. Las entidades tienen 10 días hábiles para atender las solicitudes. En algunos casos, de acuerdo a la norma en casos complejos, la entidad hasta el día 2 de recibida la solicitud, podrá solicitar una prórroga.
- En el tercer paso se pueden dar hasta tres situaciones:
  - a) Recibir la información de la entidad,
  - b) Que la entidad deniegue o no conteste la solicitud del ciudadano; y,
  - c) Que la entidad entregue información incompleta o distinta a la solicitada.

Si se está frente al supuesto a) no hay ningún problema. En cambio, si el ciudadano se encuentra frente al supuesto b) o c), tiene hasta 15 días para apelar esa decisión de la administración ante el Tribunal de Transparencia o ante la entidad; o si decidiera acudir al Poder Judicial a través de un habeas data hasta 60 días después de notificada la decisión de la entidad.

Si se hace referencia al procedimiento administrativo ante el Tribunal de Transparencia, este tiene 10 días después de admitida la apelación para evaluar el caso, para pedir a la entidad la información correspondiente y emitir una resolución para que la entidad entregue la información.

Sin embargo, si la entidad no entrega la información, el Tribunal lo único que hace es remitir un reiterativo; dado que no tiene capacidad sancionatoria y se agota la vía administrativa, por lo que se puede acudir a la vía judicial o al Órgano de Control Institucional (OCI) de la entidad para solicitar una acción de oficio posterior sobre la actuación de los funcionarios responsables.

Las solicitudes de acceso a la información pública desde su implementación han significado un cambio importante en la administración pública. Se pasó de una cultura del secreto a concebir y entender a la información generada desde el Estado como pública y accesible.

En palabras de Don Tapscott (2010) “un gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red”.

Esto se puede ver reflejado en la Declaración de Gobierno Abierto del Open Government Partnership, el cual sostiene como pilares del gobierno abierto el aumentar la disponibilidad de información gubernamental, el apoyo decidido a la participación ciudadana, altos estándares de integridad en el gobierno y el aumento en el acceso a tecnologías para impulsar rendición de cuentas. El gobierno abierto tiene como finalidad última esta idea de, mediante la conciencia colectiva, mejorar el funcionamiento de lo público, impulsando temas como transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana haciendo uso de la ciencia y tecnología. Es importante mencionar que los principios de gobierno abierto se encuentran comprendidos en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.<sup>5</sup> (en las metas 16.6; 16.7; 16.10), pero se interrelacionan con los otros ODS.

A nivel nacional, se tienen una serie de documentos normativos que sirven de base para el gobierno y los datos abiertos, entre ellos, la Política 35 del Acuerdo Nacional, sobre Sociedad de la Información y Sociedad del Conocimiento – literal e), la que indica que el Estado fomentará la modernización del Estado, mediante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), con un enfoque descentralista, planificador e integral. Por su parte, la Presidencia del Consejo de Ministros hace referencia al término Gobierno Electrónico cuando en su reglamento de organización y funciones indica que:

La Secretaría de Gobierno Digital - SEGDI es el órgano de línea, con autoridad técnico-normativa a nivel nacional, responsable de formular y proponer políticas nacionales y sectoriales, planes nacionales, normas, lineamientos y estrategias en materia de informática y de Gobierno Electrónico. Asimismo, es el órgano rector del Sistema Nacional de Informática.

<sup>5</sup> Las metas a las que se hace referencia son las siguientes:

16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas

16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades

16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales

También, la Ley del Gobierno Digital – Decreto Legislativo 1412 ha abordado la materia en el artículo 6, señalando que:

El gobierno digital es el uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la Administración Pública para la creación de valor público. Se sustenta en un ecosistema compuesto por actores del sector público, ciudadanos y otros interesados, quienes apoyan en la implementación de iniciativas y acciones de diseño, creación de servicios digitales y contenidos, asegurando el pleno respeto de los derechos de los ciudadanos y personas en general en el entorno digital.

La importancia de los datos abiertos se debe a que existe información pública distribuida en una serie de portales y en formatos que, analizada de manera conjunta, podría ser tremendamente valiosa para quienes están a cargo de diseñar e implementar políticas públicas y para los ciudadanos. Sin embargo, debido a esta multiplicidad de formatos no se permite el uso de datos de manera conjunta, su reutilización; por lo que se debe transitar de la publicación de información básica a la publicación de datos abiertos, para que éstos puedan ser reutilizados y permitan el desarrollo de aplicaciones que se conviertan en nuevos servicios al ciudadano o simplemente un conocimiento sencillo sobre lo público.

En el Perú, los lineamientos de acción para iniciativa de datos abiertos se encuentran enmarcados en la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017 – 2021, la misma que contiene tres líneas de acción:

- Establecimiento del marco normativa e institucional.
- Desarrollo de la infraestructura tecnológica de datos.
- Promoción de iniciativas y espacios participativos y colaborativos de apertura y reutilización.

En ese sentido, los datos abiertos, son una gran herramienta para todas las funciones de la participación ciudadana, pueden servir para el planeamiento de políticas públicas, para la fiscalización de recursos públicos, para la mejora de los sistemas de administración de justicia, entre otros. Sin embargo, el Estado para esto debe no solo modernizar sus sistemas e infraestructura, conjuntamente debe garantizar un acceso en igualdad a las nuevas tecnologías que impulse un mayor involucramiento de la ciudadanía. Los datos abiertos al final, son solo una herramienta para el intercambio de conocimiento entre personas interesadas, en este caso, en problemas de los asuntos públicos y posibles soluciones.

De hecho, una muy buena forma de incluir a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones es avanzar hacia un gobierno abierto que constituya un modelo de relacionamiento entre las autoridades políticas, los empleados públicos y la sociedad civil,

basado en los principios de transparencia y acceso a la información pública, participación y colaboración ciudadana, rendición de cuentas e integridad (PCM, 2014).

Es más, se debiera buscar construir un Estado abierto, haciendo referencia a una extensión de los principios del gobierno abierto a todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local) y poderes del Estado (Poder Legislativo, Poder Judicial, Organismos Constitucionalmente Autónomos) para construir verdaderamente un Estado moderno al servicio de las personas (PCM, 2013).

Cabe tener presente que la participación ciudadana sólo será posible y efectiva, si el Estado tiene mínimos niveles de transparencia que permita el acceso ciudadano a la información del sector público y así, a partir del conocimiento de los datos, las y los ciudadanos puedan interactuar con el Estado en procesos de co-creación, ayuda mutua y rendición de cuentas.

Finalmente, es importante anotar que a raíz de la pandemia muchas de las herramientas aquí indicadas se han visto restringidas en la práctica, debido a que una parte de ellas necesita, para su acción, la recolección de firmas o la presentación de formatos de manera presencial. Por lo que pensar en abocar esfuerzos para la digitalización se vuelve una mayor necesidad después de la pandemia generada por la COVID-19.



## Capítulo II

# Sobre la participación ciudadana en la función electoral

Durante el presente capítulo se mostrarán algunos aspectos referidos a la función electoral, enmarcando su contenido de acuerdo a la literatura existente, tanto a nivel internacional como a nivel nacional, a través de lo que indican las sentencias del Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además, se realizará un recuento histórico para comprender mejor los procesos del derecho al sufragio que tuvieron que atravesar las mujeres y las personas analfabetas; para culminar revisando algunas obligaciones que tiene el Estado sobre esta materia.

La función electoral, está íntimamente ligada a como se ha comprendido históricamente a la participación ciudadana, es decir, desde la vertiente de participación política, entendida como la condición o la autorización que tiene la ciudadanía para participar en procesos democráticos y mediante el sufragio, ejercer el derecho al voto o a ser votado. El ejercicio de esta función se ve reflejada cuando, como ciudadanos, se acude a las urnas y se vota por algunas de las propuestas presentadas por los grupos o movimientos parlamentarios para gobernar.

En esta función quedan por fuera aquellas formas convencionales y no convencionales de participación política que podrían ser consideradas condiciones de preparticipación, tales como “peticiones, manifestaciones, boicots, (...) piquetes o bloqueos del tráfico” entre otros, como formas no convencionales, y entre las formas convencionales: “a la lectura de periódicos, discusión política, contactos con funcionarios públicos, activismo partidario, y actividades relacionadas con el proceso electoral” (Kaase en Schneider, 2007).

A nivel del Perú, el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre el sistema electoral y especialmente respecto a los principios sobre los que se rige la democracia representativa en la sentencia recaída en el expediente 0030-2005-AI/TC.

En la sentencia se realiza una acotación importante en relación al pueblo como sujeto de representación, ya que, si bien se reconoce que el poder emana del pueblo, tal y como se encuentra recogido en el artículo 45 de la Constitución Política, esta es la combinación de dos principios mutuamente dependientes: el principio político de soberanía popular y el principio jurídico de supremacía constitucional. Asimismo, es importante que ambos principios sean recogidos de manera conjunta, al momento que se evoca a la representación popular, sobre todo desde el Parlamento. Las demandas populares deben estar siempre enmarcadas bajo el principio jurídico de supremacía constitucional.

Además, se establece que la democracia se fundamenta en la aceptación de que la persona humana y su dignidad son el inicio y el fin del Estado, y que el principio democrático se materializa a través de la participación directa individual o colectiva de la persona como titular de una suma de derechos de dimensión tanto subjetiva como institucional (derecho de voto, referéndum, iniciativa legislativa, entre otros), así como su participación asociada a través de organizaciones orientadas a canalizar el pluralismo político" (Sentencia recaída en el expediente 0030-2005-AI/TC).

Tales organizaciones, de acuerdo al TC, "*son los partidos y movimientos políticos*". Aquí hay una concepción clásica de la participación política, únicamente entendida desde mecanismos institucionales, como los partidos y movimientos. Sin embargo, a la fecha, y con las crisis de legitimidad existentes a nivel de la representación, sería imposible entender al principio democrático o la participación únicamente desde estas opciones. Las formas de participación se encuentran cambiando, sobre todo mediante el uso de nuevas tecnologías y formas de asociación en las sociedades.

El Tribunal, además, hace mención al derecho fundamental de los ciudadanos a elegir sus representantes y enmarca el contenido del derecho al sufragio activo, el cual se manifiesta a través del voto, siendo que la titularidad de tal derecho se encuentra reservada a los ciudadanos, actualmente, a peruanos mayores de 18 años, siempre que se encuentren inscritos en el registro electoral correspondiente.

Además, establece una serie de garantías mínimas e importantes de conocer cuando se hace referencia al derecho al voto, mismos que recoge también Abad (2009), tales como:

a) Es personal: Debe ser ejercido directamente y, en ningún caso, a través de interpósita persona.

(...)

b) Es igual: Lo que implica que de acuerdo con el artículo 2, inciso 2 de la CPP, "ninguna persona puede ser discriminada por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole".

c) Es libre: Siendo que el voto es obligatorio hasta los 70 años, y que debe ser comprendido como que a nadie puede conminarse a que se manifieste en un determinado sentido, de manera tal que su orientación sea consecuencia de una meditación personalísima, "espontánea" y responsable entre las distintas opciones posibles. La "decisión", jamás puede ser consecuencia de algún grado de incidencia previa sobre la libertad de conciencia, ni menos aún sobre la integridad física, psicológica o moral en aras de forjar una identidad ciudadana con los principios consubstanciales a la participación política y la democracia, el constituyente no solamente ha estatuido el voto como un derecho, sino como un deber, dando lugar a que, ante la ausencia de causas justificadas, pueda derivarse alguna sanción administrativa por no acudir a las urnas.

d) Es secreto: Nadie puede ser obligado a revelar, sea con anterioridad o posterioridad al acto de sufragio, el sentido del voto. Este componente deriva, a su vez, del derecho fundamental de toda persona a mantener reserva sobre sus convicciones políticas y constituye una garantía frente a eventuales intromisiones tendientes a impedir que se forje una elección libre y espontánea.

Establecidos los supuestos existentes en la normativa referente al derecho al voto, se hará una breve revisión sobre la historia del sufragio en el Perú, la cual ha sido una evolución considerando que la concepción sobre el derecho al sufragio no ha sido la misma a lo largo de los años, especialmente para personas analfabetas o mujeres; ya que en estos casos existía, en relación al derecho al sufragio, una Constitución Política que no reconocía la igualdad ante la ley de ambos grupos.

## 2.1. EL CASO DEL SUFRAGIO FEMENINO EN EL PERÚ

Los derechos humanos son inherentes a la persona, y su existencia no depende del reconocimiento por parte del Estado. En 1955, fecha en que se dio oficialmente el reconocimiento del derecho al sufragio a las mujeres, ya existían instrumentos internacionales importantes como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) que recogen al derecho de igualdad ante la ley y el derecho a la igualdad material en sus textos, tales como:

*(Declaración Universal de Derechos Humanos)*

Artículo 1.

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 21.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

*(Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre)*

Artículo XX.

Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Por otra parte, no se debe olvidar el componente político y el contexto internacional detrás de la aprobación del sufragio femenino, además, de la labor por parte de activistas por los derechos de las mujeres. Sin embargo, cabe recordar que los dos instrumentos arriba mencionados ya existían, cada uno relacionado tanto a la Organización de las Naciones Unidas como a la de la Organización de Estados Americanos.

Para la historiadora Karen Poulsen (2014) la aprobación de esta norma se debió a un interés especial de Odría en “cumplir con las directrices impartidas por organismos supranacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) con claro liderazgo norteamericano, en torno a la igualdad de las personas ante la ley y la no discriminación por cuestiones de raza, sexo o credo. Las investigaciones revelan que Odría decretó los derechos políticos femeninos en las postrimerías de su mandato para democratizar y recomponer su imagen y la de su régimen, en torno a los principios de isonomía y de legitimidad”.

Esto se puede comprobar con lo que sucedió con el derecho al voto de las mujeres reconocido en la Constitución de 1933, así de acuerdo a Poulsen, en la “Asamblea Constituyente de 1932, los congresistas tuvieron reparos en aceptar el voto político femenino y optaron por el voto edil”. Cabe recordar que, en la CPP de 1933, no se reconoce el derecho a la ciudadanía de las mujeres peruanas, pero sí, el derecho a que algunas de ellas puedan votar en elecciones municipales:

Artículo 84.- Son ciudadanos los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados.

Artículo 86.- Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan llegado a su mayoría.

Para Poulsen (2014), una muestra del poco interés que despertaba el voto femenino fue que, a pesar de decretarse constitucionalmente el sufragio municipal, no se trabajó nunca en su reglamentación.

Sin embargo, la situación cambia en el Congreso de 1954, donde la petición por parte del General Odría de brindar el voto a las mujeres recibió todo el apoyo y “porque era anacrónico seguir negando un derecho que había sido largamente considerado en las constituciones de otras latitudes” (Poulsen, 2014), además del trabajo que había tenido el movimiento por los derechos de las mujeres en el país, toda una conquista ciudadana.

## 2.2. EL CASO DE LAS PERSONAS ANALFABETAS EN EL PERÚ

El otro grupo, que se ha mencionado es el de los analfabetos, los que deben entenderse como aquellas personas que no saben leer, ni escribir. Paniagua (2003) señaló que con respecto a este grupo, el derecho al sufragio no había sido tan estricto, esto a pesar de que fue recién en el año 1979 que se permitió el voto universal; sin embargo, él señalaba que hasta el año 1895 se había asegurado el voto indígena a través de disposiciones constitucionales para personas que no sabían leer o escribir.

Así, el texto de la Constitución Política de 1860, indicaba que:

Artículo 38.- Ejercen el derecho de sufragio, todos los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna propiedad raíz, o pagan al Tesoro Público alguna contribución. El ejercicio de este derecho será arreglado por una ley.

Con la entrada del gobierno de Piérola en 1895, se reforma la ley electoral y se establece que para poder sufragar es necesario leer y escribir, lo que anula las posibilidades de que las personas analfabetas ejerzan el derecho al voto.

Este cambio en la norma se reflejaría en las Constituciones Políticas del Perú posteriores hasta la de 1979, así por ejemplo el texto constitucional de la CPP de 1920 en el artículo 66 establecía que "gozan de derecho de sufragio los ciudadanos en ejercicio que saben leer y escribir". Situación que se reafirmó en la Constitución de 1933 con el artículo 86, donde se indicaba que gozan del derecho al sufragio aquellas personas que sabían leer y escribir, y que cambia definitivamente con la Constitución Política de 1979, donde se establece que:

Artículo 65.- Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral. Tienen derecho a votar todos los ciudadanos que están en el goce de su capacidad civil.

## 2.3. ALGUNAS CONSIDERACIONES DESDE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

A nivel del sistema interamericano de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el caso Yatama Vs Nicaragua, un caso que involucraba pueblos indígenas, expresó que "la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte", y constituye "un principio reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano". Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician "el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político".

El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Respecto a

los derechos políticos cabe recordar que los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos.

Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán. El ejercicio implica también el derecho a ser elegido, lo que supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

Además, la CIDH reconoce que los derechos políticos establecidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) implican “el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad”, lo que se traduce en garantizar:

El acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.

Para mayor precisión, la CIDH resume en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, el contenido del derecho garantizado en el artículo 23 de la CADH de la siguiente manera:

El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además, de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término oportunidades.

En el marco de lo descrito en relación a las mujeres y analfabetos, es importante indicar que no basta la mera enunciación del derecho a la igualdad ante la ley, sino que es necesario que el Estado adopte medidas necesarias para garantizar su cumplimiento, sobre todo, tal y como indicó en *Yatama* “considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales”.

En el caso referido, la Corte señala que el Estado tuvo la obligación de garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales, y hacer participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres

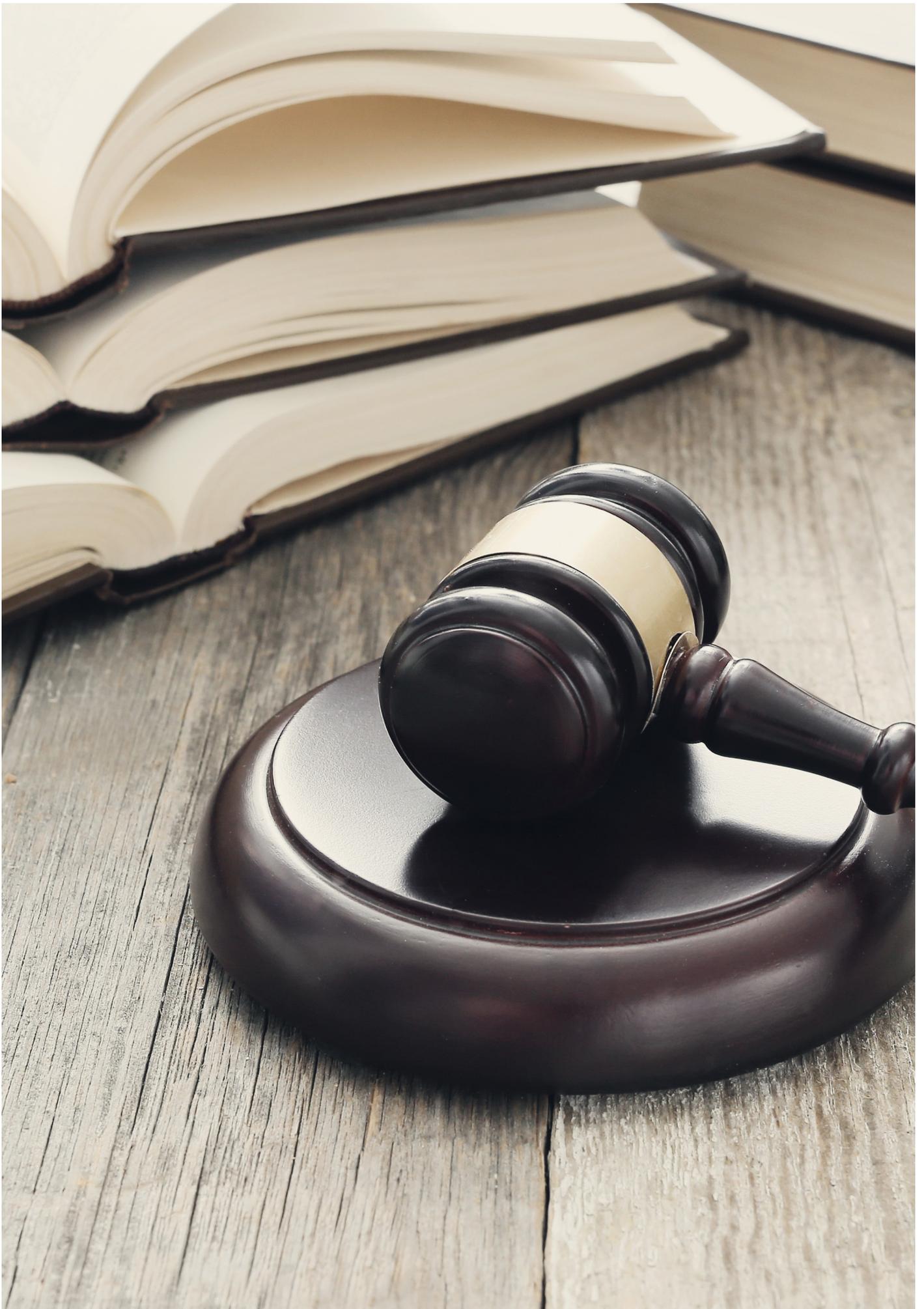
y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.

Sobre esto último, entonces es relevante resaltar la importancia de la adopción de medidas por parte del Estado para generar condiciones mediante las cuales los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, considerando y respetando el principio de igualdad y no discriminación.

Una medida en la línea de la obligación de garantía adoptada desde el Estado, especialmente con estos dos grupos, han sido las cuotas electorales. No se debe olvidar que, a nivel de Perú, existen cuotas electorales para cargos nacionales y también para cargos a nivel subnacional. Respecto al primero, se tiene a las cuotas para impulsar la participación de mujeres, y respecto al segundo, se tienen las cuotas para pueblos indígenas y jóvenes en las listas electorales.

En el primer caso, se aprobó en junio de 2020 la paridad y alternancia en las listas electorales, mediante la Ley N° 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos, garantizando que el 50% de las que participen fueran hombres o mujeres tanto en las listas al Congreso de la República, como a nivel de candidatos a los Consejos Regionales y Concejos Municipales; para los casos de cuotas de pueblos indígenas y jóvenes, a nivel de Ley Orgánica de Municipalidades, se estableció un porcentaje no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones, lo mismo que es aplicable para Consejos Regionales, según corresponda.

Finalmente, queda para una posterior discusión el quehacer frente a casos donde se excluyen candidaturas que pueden terminar limitando el derecho de las personas a ser elegidos y cómo evitar una eventual politización de estas reglas. En tal sentido, resulta conveniente explorar mecanismos alternativos que deban ser indicados en la ley electoral.



# Capítulo III

## Sobre la participación ciudadana en la Función Jurisdiccional

Durante el presente capítulo se abordarán asuntos relacionados a la participación ciudadana en la función jurisdiccional. Y sobre esto, sería importante preguntarse: ¿Existe? A nivel de Perú se hará una distinción entre los asuntos relacionados a la justicia ordinaria y a la justicia comunal y se presentarán algunos casos de participación de la ciudadanía tanto de forma directa o indirecta en ambas situaciones.

Los mecanismos de participación en la función jurisdiccional no son abundantes en la justicia ordinaria, no existen mecanismos de participación directa como integrar jurados o tribunales, pero sí existen mecanismos de participación indirecta, aunque limitados, como los *amicus curiae*. A nivel de justicia comunal, por su parte, se puede hacer referencia a los mecanismos de elección de jueces de paz o a la justicia comunal impartida, tanto por los jueces de paz como por las rondas campesinas, enmarcados en normas basadas en costumbre o tradiciones. Al respecto, cabe recordar que la Constitución Política en su artículo 149 establece que:

Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, y en su defecto las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona.

### 3.1. SOBRE LA FIGURA DEL JURADO

En el Perú, desde los inicios de su historia republicana, existió la figura del jurado en el texto constitucional, para Ella Dunbar (2018), esto se debía a que cuando la República del Perú alcanzó la independencia, para la emisión de su futura Carta Magna, se tomó en consideración instituciones de otros países, entre ellas, el jurado. Sin embargo, atendiendo la realidad del país, la figura nunca fue impulsada ni alcanzó el consenso necesario para que fuera implementada. Si bien estuvo recogida como tal en diferentes textos constitucionales hasta 1856, esta nunca tuvo una reglamentación adecuada; excepto para los casos de los jurados de imprenta.

Las posteriores constituciones –hasta la del 56– resultaron todas de movimientos revolucionarios, tenían que respetar ese principio que se presumía eminentemente democrático (el de la figura del jurado, agregado de los autores); así, por obra de las ideas políticas, nuestras primeras Cartas Políticas consideraron la institución

del jurado entre sus principios constitucionales. Es también evidente que nuestros legisladores republicanos no creyeron nunca sinceramente en esa institución. Siguieron la corriente establecida por las primeras bases constitucionales, y repitieron con ligeras variantes el artículo constitucional que declaraba la institución. De aquí no se dio nunca una ley orgánica del jurado ni un proyecto para reglamentar la institución. Los preceptos legislativos se remitían a una ley posterior cuya dación ni siquiera se discutió. Este desapego a la reglamentación de una institución, tantas veces declarada en las constituciones, es inexplicable: no se sintió la necesidad del jurado, no lo reclamaba ninguna tradición histórica, y la realidad jurídica se pasaba muy bien sin esa institución exótica. Persistía pues en las constituciones por efecto de las ideas políticas, pero la realidad ignoró o le convino ignorar que existía en el texto legal. (Dunbar, 2018)

Respecto a la figura del jurado existen opiniones a favor y en contra. A favor de la figura se menciona que la participación de los ciudadanos contribuye con el fortalecimiento del sistema democrático al integrarlos a la función jurisdiccional y, por lo tanto, con la paz social. Además, contribuye con una mayor concientización de los deberes frente a la sociedad, involucrándolos en asuntos problemáticos de la misma. Es decir, el mejorar el sentido de comunidad entre las y los ciudadanos.

Además, la figura del jurado está históricamente asociada a los modelos de justicia en Estados Unidos y en algunos países de Europa. En el primer caso sirve como un sistema de enjuiciamiento penal y civil. Para Fierro Méndez, el jurado termina siendo un mecanismo de participación ciudadana en el que un grupo de personas representativas de un determinado lugar, emite un voto sobre la responsabilidad o culpabilidad de una persona acusada, para tal fin no debe hacer uso de conocimientos jurídicos, materia que está reservada únicamente a los jueces, quienes dirigen el proceso.

Hay dos tipos de jurados, el *gran jurado* y el *pequeño jurado*, mientras que el primero tiene como función determinar si procede o no una acusación; en el segundo caso se emite un veredicto que sirve para una posterior sentencia, actúa como primera instancia. Es decir, el gran Jurado, a diferencia del pequeño jurado, no determina la culpabilidad o inocencia del procesado, su rol fundamental es decidir si existen evidencias suficientes para que este sea sometido a un juicio, de acuerdo con López (2019).

El gran jurado está integrado entre 16 a 23 personas, estas elegidas de acuerdo al lugar donde viven, no tienen que tener conocimiento sobre derecho y deben conocer el idioma inglés, las mismas que luego de analizar las pruebas presentadas por el fiscal, emitirán su voto para determinar si procede o no una acusación, para tal fin se necesitan 12 votos. Los integrantes del mismo deben basar su decisión solo en las pruebas presentadas, siendo el juez quien determina las mismas.

En el caso del pequeño jurado, está compuesto por doce miembros y comprende la etapa del juicio del acusado. Este tipo de jurados debe brindar de manera unánime su veredicto respecto a la culpabilidad del acusado, siendo que se debe probar fuera de toda

duda razonable su culpabilidad, de acuerdo con lo indicado en la guía sobre los procesos penales en Estados Unidos.

A nivel de Europa, es importante mencionar el modelo escabinado el cual consiste en un modelo mixto entre un juez profesional y asesores o jueces ciudadanos, con la finalidad de decidir sobre casos de relevancia penal o civil. En Perú, el profesor Hans-Jürgen Brandt (2010) incluso menciona que en el año 2006 se presentó una iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo, el proyecto de ley 748/2006-PE, con la finalidad de democratizar la vida del país e incluir al ciudadano en todos los niveles, instaurando la figura de los jueces ciudadanos en los procesos penales; los mismos que trabajan de la mano con los jueces profesionales considerando la experiencia de vida de unos y la experiencia y conocimientos doctrinales y jurisdiccionales de los otros.

Por otro lado, entre las opiniones en contra, en Perú uno de los argumentos más utilizados fue la no existencia de una tradición jurídica que ampara los jurados, además de un alto costo de implementación y la baja satisfacción técnica; entre los argumentos utilizados con anterioridad se hacía mención a las grandes desigualdades sociales, raciales, regionales, dado que “los escasos grupos culturales originarían una masa inorgánica y heterogénea en alto grado”, privilegiándose la participación “del nombre, de la gran fortuna, de lo que reluce, sería un título decisivo para el jurado peruano que –como todos los jurados– sería aristocrático en sus efectos”, Dunbar (2018).

Lo cierto es que, en el Perú, la figura de los jurados no ha formado parte de la tradición jurídica y es complicada su implementación considerando la opinión jurídica mayoritaria al respecto, por lo que pensar en una forma de participación ciudadana desde esta institución no parece realista a corto plazo. Sin embargo, en el país existen otros mecanismos desde la justicia ordinaria que son relevantes para el presente documento de trabajo, estos son los mecanismos de participación indirecta, como el *amicus curiae* y la elección de jueces de paz y justicia comunal. Mientras que la primera está dirigida a una participación más académica y que busca influenciar en algún asunto de interés público; el segundo, tiene más que ver con mejorar la credibilidad del sistema de administración de justicia e impulsar la solución de conflictos de manera directa.

### 3.2. AMICUS CURIAE

El *amicus curiae*, es definido por la Defensoría del Pueblo (2010) como “un sujeto procesal *sui generis* calificado y colaborador de la función jurisdiccional que interviene en un proceso expresando sus puntos de vista sobre el asunto controvertido en el caso concreto. Sus apreciaciones técnicas no son vinculantes para el juez; sin embargo, éste tiene a su disposición mayores elementos de juicio para resolver casos complejos o en aquellos casos donde estén comprometidos los derechos fundamentales o el interés público”.

Este mecanismo puede ser utilizado ante las diferentes causas judiciales que sean conocidas en el país; se puede presentar opinión ante el máximo intérprete constitucional, como lo es

el Tribunal Constitucional, así como ante el Poder Judicial, y no solo los ciudadanos, sino que las instituciones públicas y otras más pueden hacer lo propio, incluso, esto se puede hacer también a nivel del sistema interamericano y universal de derechos humanos.

A nivel de Perú, el mecanismo no se encuentra recogido en el ordenamiento jurídico, contrario a lo que ocurre en otros países, como Argentina, Colombia o Estados Unidos; a nivel de sistema interamericano, la figura está regulada en el reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

*(Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)*

#### Artículo 2. Definiciones

Para los efectos de este Reglamento:

(...)

3. la expresión “amicus curiae” significa la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia.

La inclusión de una figura como esta en el ordenamiento jurídico peruano se encuentra totalmente justificada en principios constitucionales como la participación ciudadana, el principio democrático y la transparencia del debate judicial; garantía del debido proceso y garantía de la plena vigencia de los derechos humanos, más aun si se toma en consideración que al no estar regulada, la participación de ciertos sujetos queda a libre albedrío de los justiciables; por lo que una regulación sobre el mecanismo parece importante en términos de permitir la mayor participación posible en la materia.

De hecho, el concepto se encuentra recogido en sentencias del Tribunal Constitucional, tales como en el caso Bernabé Montoya, voto singular de los magistrados Beaumont Callirgos y Eto Cruz, recaído en el Exp. N° 03173-2008-PHC/TC del 11 de diciembre del 2008.

Se trata entonces de una entidad coadyuvante que, a través de su pericia, contribuye a que la causa sea resuelta en un determinado sentido. Tiene, en esa medida, un interés objetivo en la resolución del caso, producto de su conocimiento técnico, pero no un interés subjetivo derivado de su pertenencia a la relación jurídica sustancial, o acaso de las relaciones personales, laborales o institucionales que pudiera haber entablado con alguna de las partes o algún tercero legitimado. Si nos hallásemos en alguno de estos últimos supuestos, es evidente que su intervención en el proceso podría verificarse como parte, tercero legitimado o representante de alguno de éstos, pero no como “amigo de la Corte”.

Para la Defensoría del Pueblo (2010), lo que se remite en calidad *amicus curiae* no es vinculante para el tribunal que lo recibe, siendo que el tribunal puede decidir en base

a sus propios postulados considerando los principios de independencia judicial y de no interferencia con el ejercicio de la función jurisdiccional. No obstante, indica que, si los tribunales no consideraran los argumentos, sería necesario que incluyan las razones del no acogimiento de las razones esbozadas a través del *amicus curiae*, en base a la importancia de una motivación adecuada de las decisiones judiciales, prevista en el numeral 5.- del artículo 139 de la Constitución Política. Argumento que, si bien es importante por la finalidad de lograr una administración del sistema de justicia más justa y transparente, pareciera que no es una obligación para los tribunales en sí mismo, al no ser un sujeto procesal, sino que, más bien este mecanismo permite esbozar mayores argumentos para la resolución de una causa de interés público en un sentido u otro y ayuda al debate de las ideas con la finalidad de encausar una decisión por parte del tribunal.

### 3.3. ELECCIÓN DE JUECES DE PAZ

Otro de los mecanismos indirectos con los que se cuenta en la justicia ordinaria, es la elección de jueces de paz. Esta elección tiene como fundamento lo establecido en la Ley N° 29824 relativa a la Ley de Justicia de Paz. La norma establece que existen dos mecanismos para acceder al cargo de juez de paz, mediante mecanismos de participación popular y por selección, de acuerdo con lo establecido en el artículo II del título preliminar de la referida norma.

Por otra parte, el artículo VII referido al apoyo del Juez de Paz, es importante mencionarlo dado que cuando se haga referencia a la justicia comunal será relevante para entender la ejecución de las decisiones del juez de paz.

El juez de paz, para el adecuado cumplimiento de sus funciones, debe recibir el apoyo del Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, las Fuerzas Armadas, el Ministerio del Interior, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, las comunidades campesinas, las comunidades nativas y las rondas campesinas.

Además, para resolver los casos, la adecuada motivación no requiere de los jueces de paz necesariamente argumentos jurídicos, sino que conforme lo establecido en la norma debe motivar sus decisiones de acuerdo a “su leal saber y entender” y respetando la constitución y las normas del lugar.

Los jueces de paz, además, pueden ser revocados y removidos dependiendo de cómo lograron el acceso al cargo; así para los jueces elegidos se aplica la figura de la revocatoria y para los jueces que fueron seleccionados les es aplicable la remoción.

El cargo de juez de paz es por un periodo de 4 años y pueden ser reelectos. Las distintas competencias y facultades se encuentran reguladas en la norma, pero comprenden desde conflictos patrimoniales con restricciones, alimentos, casos de violencia contra las mujeres, hasta levantamiento de cadáveres, exhortos, entre otros.

Los jueces de paz, para la ejecución de sentencias o actas de conciliación deben contar con el apoyo y colaboración de la Policía Nacional del Perú, y de no responder estas, se debe acudir a las rondas campesinas, o a quienes designen las autoridades de las comunidades campesinas y nativas.

Misma situación aplica con las sanciones comunitarias, donde los jueces de paz deben, de acuerdo con la norma, coordinar con las autoridades locales sobre cuáles son los servicios que necesitan atención a través de sanciones comunitarias; un asunto importante al respecto, es que las sanciones sí pueden incluir trabajos para el bien de la comunidad, pero no situaciones denigrantes, ni que afecten derechos fundamentales.

Si bien la figura del juez de paz ha tenido este desarrollo normativo, para Diez (2007), la figura de "conciliación ante la autoridad" es ejercida por personas reconocidas en su espacio local de residencia, por personas "de respeto" y autoridad. Esto no solo es ejercido por jueces de paz, sino también por otras autoridades locales como el teniente gobernador, un agente municipal, las rondas campesinas e incluso la Policía Nacional. Ello permite entrar a los mecanismos existentes de participación directa de la justicia comunal.

### 3.4. RONDAS CAMPESINAS, COMUNIDADES CAMPESINAS Y COMUNIDADES NATIVAS

En la Ley N° 29824, en el título V hay un apartado referente a la coordinación con actores de justicia comunitaria, donde se establece que en los lugares que coexistan juzgados de paz con organizaciones comunales como las rondas campesinas, comunidades campesinas o comunidades nativas, se debe trabajar de manera coordinada para una adecuada administración de justicia, teniendo en consideración lo establecido en el artículo 149 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 149.- Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

Para entender las razones de la justicia comunal, no solo se debe hacer mención al profundo problema que tiene el sistema de administración de justicia del país, sino también a las tradiciones de muchas comunidades en el territorio. En el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, a cargo de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (2004), se reconoce que "el principal problema de la justicia en el Perú son sus serias limitaciones al acceso universal de los ciudadanos a la justicia", derivado de la existencia de "barreras geográficas, económicas, lingüísticas y culturales que afectan la condición de igualdad", y en los "serios problemas de funcionamiento y deficiente servicio de justicia".

Las Asambleas Comunales, según Diez (2007), son aquellas donde se exponen casos o conflictos “que afectan a miembros de un colectivo social ante el conjunto de individuos autorizados como miembros de la asamblea general”, siendo que se constituye en un mecanismo en el que los problemas particulares son sometidos a la comunidad para una solución.

“La asamblea, por lo general facilitada por una Junta Directiva, escucha las acusaciones, pide testimonios y descargos y luego toma, conjuntamente, una decisión respecto de los hechos planteados. Esta justicia se practica ciertamente en buena parte de las más de 5 mil comunidades campesinas reconocidas, pero también en una serie de otras instituciones con ámbitos de decisión colectivos como municipios delegados, anexos, asociaciones y organizaciones, y también en rondas campesinas”.

Por otro lado, los tribunales ronderos, de acuerdo también con Diez (2007), realizan la labor de impartición de justicia por parte de rondas campesinas y otras similares. Siendo estas de reciente data y que iniciaron su expansión “en los caseríos, distritos y provincias norteñas del Perú como un medio para combatir el abigeato y los robos locales (rondas campesinas)”, luego en las zonas de violencia y guerra subversiva para combatir a Sendero Luminoso y al Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (comités de autodefensa) y más tarde se “difunden en otras partes del país para cumplir una serie de funciones de vigilancia, control social y otros (comités de rondas)”.

Para la Defensoría del Pueblo (2006) es importante distinguir hasta tres tipos de rondas campesinas, y sobre todo diferenciarlas de los Comités de Autodefensa:

Por una parte, se encuentran “las rondas campesinas independientes, con presencia en Cajamarca, Amazonas y San Martín, principalmente; la ronda campesina integrante de comunidades campesinas, mayoritaria en Áncash, La Libertad, Lambayeque, provincias altas de Cusco y Puno; y los Comités de Autodefensa, cuyos miembros se autodenominan ‘ronderos’ en Ayacucho, Junín, Apurímac y Huánuco”.

Las dos primeras son instituciones que están íntimamente relacionadas con lo rural y que tienen vínculos fuertes de acuerdo a sus usos y costumbres, además, de que sus finalidades se encuentran en concordancia con la búsqueda de seguridad, desarrollo y justicia de la comunidad; mientras que la última no, a menos que exista una separación o no estén bajo el mandato de las Fuerzas Armadas, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2006).

Es importante mencionar que surgieron una serie de problemas respecto al reconocimiento o límites de la justicia comunal porque los operadores de la justicia ordinaria no entendían o no querían reconocer esta forma de administrar la justicia, así un caso visto por la Corte Suprema, ilustra mejor esta situación:

(...) caserío de Moyobamba, que capturaron a 4 sujetos que, en sucesivas asambleas comunales, en los caseríos de Pueblo Libre, Lucero y Santa Rosa, admitieron haber participado en la violación de comuneras y otros delitos. Fueron sentenciados a

cadena ronderil<sup>6</sup>, pero sus familiares interpusieron un hábeas corpus. El juez competente lo declaró fundado y los ronderos, en cumplimiento del mandato respectivo, los entregaron a la Policía Nacional. Sin embargo, la justicia común dispuso la liberación de los delincuentes y el procesamiento de todos los miembros de la junta directiva de la ronda campesina del caserío de Pueblo Libre, incluso de aquellos ajenos a los hechos denunciados, llegando a condenarlos a 3 años de prisión efectiva y al pago de una reparación civil a los violadores. El caso llegó a la Corte Suprema que dispuso la absolución y consiguiente liberación inmediata de los ronderos, aplicando el artículo 149° de la Constitución, en una sentencia del 9 de junio del 2004. (Defensoría del Pueblo, 2006)

A la fecha existen dos posturas respecto a la justicia comunal que nos parece importante destacar, de acuerdo con Ruiz (2016), el acuerdo plenario N° 1-2009/CJ-116 de la Corte Suprema de Justicia y la sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el expediente N° 07009-2013-PHC/TC, el caso Villar.

Respecto al acuerdo plenario, se indica que hay ciertos elementos que permiten identificar la “jurisdicción especial comunal-ronderil”, tales como:

“Elemento humano: Existencia de un grupo diferenciable por su origen étnico o cultural y por la persistencia diferenciada de su identidad cultural. Elemento orgánico: Existencia de autoridades tradicionales que ejerzan una función de control social en sus comunidades. Las Rondas Campesinas, (...) cuentan con la necesaria organización, con el reconocimiento comunitario y con capacidad de control social. Elemento normativo: Existencia de un sistema jurídico propio, de un derecho consuetudinario que comprenda normas tradicionales tanto materiales cuanto procesales y que serán aplicadas por las autoridades de las Rondas Campesinas, (...) fundamento y límite la protección de la cultura comunitaria, asegurar su mantenimiento y prevenir las amenazas a su supervivencia. Elemento geográfico: Las funciones jurisdiccionales, que determinan la aplicación de la norma tradicional, se ejercen dentro del ámbito territorial de la respectiva Ronda Campesina. El lugar de comisión del hecho, determinante de la aplicación de la norma tradicional, es esencial para el reconocimiento constitucional de la respectiva función jurisdiccional de la Ronda Campesina: las conductas juzgadas han de ocurrir en el territorio de ésta.

Este acuerdo es importante, no solo porque reconoce la existencia de una justicia especial comunal – ronderil, sino porque se dictan criterios para unificar la interpretación relacionada al artículo 149 de la Constitución Política del Perú.

Otro aspecto relevante es que establecen elementos para identificar cuando la justicia comunal vulnera derechos fundamentales, así indica que:

<sup>6</sup>La cadena ronderil es una costumbre de ronderos que consiste en someter a una persona que está siendo “investigada” o ha sido declarada “culpable” a la actividad de patrullar, durante varias noches, siendo que esta debe desplazarse, con diferentes turnos de ronderos, para que así todos los miembros de los centros poblados o caseríos sepan sobre esta persona y se genere un escarmiento (Bazán, 2009)

Será de rigor considerar como conductas que atentan contra el contenido esencial de los derechos fundamentales y, por tanto, antijurídicas y al margen de la aceptabilidad del derecho consuetudinario, (i) las privaciones de libertad sin causa y motivo razonable –plenamente arbitrarias y al margen del control típicamente ronderil-; (ii) las agresiones irrazonables o injustificadas a las personas cuando son intervenidas o detenidas por los ronderos; (iii) la violencia, amenazas o humillaciones para que declaren en uno u otro sentido; (iv) los juzgamientos sin un mínimo de posibilidades para ejercer la defensa –lo que equivale, prácticamente, a un linchamiento-; (vi) la aplicación de sanciones no conminadas por el derecho consuetudinario; (vii) las penas de violencia física extrema –tales como lesiones graves, mutilaciones- entre otras.

En opinión de Ruiz (2019) es un avance importante en relación a la justicia comunal; sin embargo, en el caso Villar, el Tribunal Constitucional realiza un razonamiento que afectaría competencias de la justicia comunal señalando que existirían materias que no deberían o no podrían ser parte de este tipo de justicia, como todos aquellos delitos que recaigan sobre derechos fundamentales, como la vida, salud, integridad, libertad, entre otros o que pudieran afectar a grupos o personas en situación de vulnerabilidad como niños, mujeres y personas mayores.

“De ninguna manera son pasibles de ser conocidos en el fuero comunal, pues tal clase de delitos no solo repercuten sobre el contenido de derechos fundamentales esenciales, sino que comprometen a personas de condición especial como son sin duda, los menores de edad”. (Ruiz, 2019)

Frente a esto, con una sentencia en este sentido del máximo intérprete de la Constitución Política del Perú, cabe todavía preguntarse si es que con lo señalado, el Tribunal Constitucional no ha restringido la disposición establecida sobre justicia comunal de tal forma que ha perdido su contenido esencial y si acaso no sería importante que el supremo intérprete emita una sentencia donde limite, de manera menos amplia, lo esbozado en el artículo 149, y así la justicia comunal pueda continuar sirviendo a sus fines de lograr justicia para sectores que en muchas oportunidades se han visto frente a un sistema de administración que no ha respondido a sus intereses y necesidades, o tal vez deba empezarse una discusión a nivel parlamentario que plantee el debate sobre la delimitación del artículo 149 de la Constitución Política del Perú.



# Capítulo IV

## Sobre la Participación Ciudadana en la Función Legislativa

Desde la Constitución Política de 1933, y con mayor énfasis en la de 1979, se hace referencia al derecho de todos los ciudadanos a participar en la vida política, social, económica y cultural de la nación.

Efectivamente, si se hace una revisión histórica de las dos Constituciones Políticas del Perú (1933, 1979) precedentes a la actual, se encontrará que el derecho al sufragio se encontraba limitado o no había mecanismos de participación específicos desarrollados en el texto constitucional, hasta que entra en vigor la Constitución Política del Perú de 1993.

Entre las disposiciones constitucionales relevantes, se puede encontrar a las siguientes:

### Sobre participación

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...) Inciso 17.- A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

### Sobre participación y democracia representativa

Artículo 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.

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.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

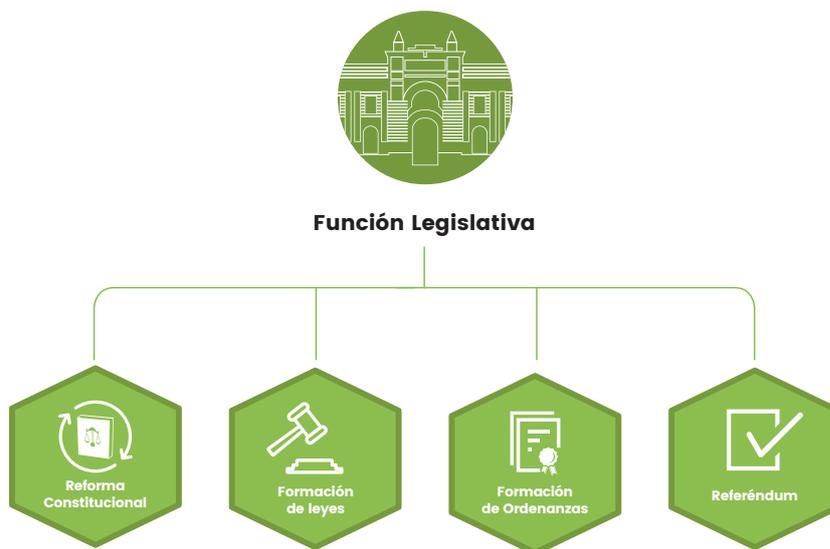
El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

Durante el presente capítulo se desarrollarán los distintos mecanismos existentes en la Constitución Política del Perú que se encuentran recogidos en la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos relativos a la función legislativa.

**GRÁFICO N° 2: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA**



ELABORACIÓN: PROPIA.

**4.1. INICIATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

Existe en la CPP de 1993, un título específico referido a la reforma constitucional, el título VI, con un único artículo el 206° que establece:

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 Jefe de Estado, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos

equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%<sup>7</sup>) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

Es importante estudiar de manera detallada este artículo, su importancia es de tal magnitud que es el único mecanismo constitucional para realizar reformas a la Carta Magna. Para el presente documento de trabajo es relevante estudiar el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden hacer uso de esta herramienta constitucional; se abordará de manera general el alcance de todo el artículo.

Para empezar, se realizarán dos distinciones: 1) a quién corresponde la iniciativa de reforma constitucional y 2) el proceso de aprobación de reforma constitucional.

Cuando se hace referencia a quiénes tienen iniciativa de reforma constitucional, se forman tres escenarios:

- a) La puede presentar el Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros.
- b) Las y los Congresistas, siguiendo las formalidades establecidas en el Reglamento del Congreso.
- c) Un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

Y, ¿cómo la ciudadanía puede realizar este proceso?

### Primera etapa

Cualquier ciudadano mayor de 18 años puede de manera individual o colectiva hacerlo siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos por Ley 26300.

El proceso formalmente inicia con la compra del kit electoral, para tal se necesitan los siguientes requisitos:

- El o los promotores deberán presentar solicitud en Formulario P5<sup>8</sup>.
- Presentar el comprobante de pago por el derecho de trámite (El costo por derecho de tramitación es a la fecha de S/. 59.00)
- Proyecto que contenga la denominación o título de la disposición, exposición de motivos, análisis de costo beneficio, impacto de la vigencia de la norma, y la fórmula legal o normativa.
- En caso, que el trámite sea realizado por tercera persona, designada por el promotor, se deberá presentar carta poder simple. No existen requisitos especiales para ser promotor de la iniciativa.

<sup>7</sup> Equivalente a 73 122 personas conforme a lo establecido en la Resolución N° 0054-2019-JNE de fecha 14 Mayo de 2019

<sup>8</sup> [https://www.onpe.gob.pe/mod/Marco-Legal/Tupa/formulario\\_P5\\_Solicitud\\_Expedicion\\_Formatos\\_Recoleccion\\_Firmas\\_Adherentes.pdf](https://www.onpe.gob.pe/mod/Marco-Legal/Tupa/formulario_P5_Solicitud_Expedicion_Formatos_Recoleccion_Firmas_Adherentes.pdf)

La solicitud se presenta ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

### **Segunda etapa**

Después de esto, se deben recolectar las firmas en los formatos establecidos y presentar estas junto a una solicitud ante el Jurado Nacional de Elecciones, adjuntando también el proyecto de reforma constitucional.

Posteriormente, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) realiza la verificación de las firmas presentadas ante la Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), y se dan dos procesos: la verificación electrónica de los registros y la comprobación de firmas. Paso después, comunica al Jurado Nacional de Elecciones sobre los resultados de la verificación; y, en caso no alcance el 0.3%, esto se puede subsanar por parte del o los promotores de la iniciativa.

De alcanzar las firmas, el Jurado Nacional de Elecciones remite el proyecto de ley de reforma constitucional al Congreso de la República, mediante Resolución del JNE.

### **Tercera etapa**

El proyecto de ley de reforma constitucional, sigue el mismo procedimiento, administrativamente hablando, que cualquier otro proyecto de ley, por lo que ingresa al sistema de trámite documentario, le asignan un número de proyecto de ley, pasando después a ser derivado a la Comisión respectiva para su análisis y dictamen y finalmente puede llegar a ser sometido a consideración del Pleno del Congreso quien debe aprobarlo en doble votación.

Jeanette Lozano (2015) realizó un trabajo sobre iniciativas legislativas de reforma constitucional y en este señaló que estas iniciativas no tienen una obligación para ser priorizadas a diferencia, por ejemplo, de los proyectos del Poder Ejecutivo, correspondiendo más bien la priorización de los proyectos en Comisiones de acuerdo con la agenda o circunstancias del país, ¿se podría discutir la inclusión de una norma que brinde prioridad a la discusión de este tipo de proyectos de ley en las comisiones respectivas?. Cabe resaltar que se invita a los promotores a la Comisión respectiva para la sustentación de la iniciativa.

Y aquí, entonces se hará referencia al punto 2) del artículo 206 de la Constitución Política- el proceso de aprobación de reforma constitucional.

Para aprobar un proyecto de ley de reforma constitucional existen dos caminos:

- a) Que el Congreso de la República, apruebe en primera votación el proyecto de ley de reforma constitucional, con mayoría absoluta del número legal de Congresistas (66 o más); por lo que el proyecto después, deberá ser sometido a referéndum con la participación de la ciudadanía; o,
- b) que el Congreso de la República, en dos periodos anuales de sesiones sucesivos, apruebe el proyecto de ley con más de dos terceras partes de 130 Congresistas, es decir 87 o más.

Dos aspectos importantes a considerar sobre proyectos de reforma constitucional: primero, “es improcedente toda iniciativa de reforma constitucional que recorte los derechos ciudadanos consagrados en el Artículo 2 de la Constitución Política del Perú” (*Artículo 18 de la Ley 26300*), derechos fundamentales; y, segundo, “la ley aprobada por cualquiera de las formas señaladas no puede ser observada por el Presidente de la República” (Artículo 206 de la Constitución Política del Perú de 1993).

De aprobarse, la iniciativa es promulgada y publicada en El Peruano.

#### 4.2. INICIATIVA DE FORMACIÓN DE LEYES

El proceso de iniciativa legislativa se encuentra desarrollado en los artículos 11 al 16 de la Ley N° 26300. Los requisitos de presentación son similares a los de iniciativa de reforma constitucional.

Se debe adquirir el kit electoral en la ONPE, adjuntando el proyecto de ley que se quiera presentar y se debe proceder a iniciar con la recolección de firmas, que para el caso concreto es:

La iniciativa legislativa de uno o más proyectos de ley, acompañada por las firmas comprobadas de no menos del cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral nacional recibe preferencia en el trámite del Congreso. (Artículo 11 de la Ley 26300)

Habiendo culminado este proceso de recolección de adherentes, se presenta una solicitud al JNE con las adhesiones, el texto de la iniciativa legislativa, la fundamentación de la misma y la designación de dos representantes para la sustentación en las comisiones en el Congreso.

Verificadas las firmas por la RENIEC, tal y como sucede en el caso de la iniciativa de reforma constitucional, el JNE emite una resolución con el envío del proyecto de ley al Congreso de la República.

El Congreso recibe el proyecto a través del sistema de trámite documentario, ordena su publicación en el portal, lo remite a la Comisión correspondiente y ahí espera el debate sobre el proyecto. De acuerdo con lo indicado en los artículos 11 y 13 de la Ley N° 26300, este tipo de proyectos tienen prioridad, en esa línea el Congreso tiene 120 días calendario para emitir dictamen del proyecto de ley, siguiendo así el procedimiento legislativo correspondiente.

Esto se puede conocer con más detalle estudiando el reglamento del Congreso, que en el artículo 73 tiene reguladas las etapas del procedimiento legislativo, así el procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

- a) Iniciativa legislativa
- b) Estudio en comisiones
- c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano
- d) Debate en el Pleno
- e) Aprobación por doble votación
- f) Promulgación

En caso el Congreso rechace el proyecto o los promotores del proyecto consideran que el texto aprobado por el Congreso desvirtúa la razón de ser del proyecto, este puede ser sometido a referéndum, cumpliendo los requisitos establecidos para tal mecanismo.

#### 4.3. INICIATIVAS DE NORMAS A NIVEL REGIONAL Y LOCAL

Las y los ciudadanos también pueden participar en el proceso de creación de normas a nivel regional o local, así lo señala el artículo 2, inciso d) de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300 y que se complementa con la siguiente disposición legal:

Los Derechos de Participación y Control Ciudadano a que se refieren los incisos d) y e) del Artículo 2 e inciso d) del Artículo 3 de la presente ley; así como el referéndum sobre normas municipales y regionales serán regulados por las leyes orgánicas que reglamenten lo referente a los Gobiernos Locales y Regionales. (Artículo 7 de la Ley N° 26300)

Sobre esto, en principio se esperaba que en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se regularan los procesos, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 26300; sin embargo, la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales no contiene disposición alguna al respecto; por lo que fue el Jurado Nacional de Elecciones, mediante resolución que, con la finalidad de desarrollar esa disposición constitucional, estableció que para la recolección de firmas para la iniciativa regional se aplique el 1% del total de electores de la circunscripción electoral. (Artículo 1 de la Resolución N° 0326-2012-JNE)

Por otra parte, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala:

La iniciativa en la formación de dispositivos municipales es el derecho mediante el cual los vecinos plantean al gobierno local la adopción de una norma legal

municipal de cumplimiento obligatorio por todos o una parte de los vecinos de la circunscripción o del propio concejo municipal. La iniciativa requiere el respaldo mediante firmas, certificadas por el RENIEC, de más del 1 % del total de electores del distrito o provincia correspondiente”. (Artículo 114)

Para ambas situaciones, se sigue un proceso muy similar a los anteriores de iniciativas legislativas; es decir se puede hacer referencia a tres etapas:

### **Primera Etapa - Compra Kit electoral y recolección de firmas**

El primer paso es acudir a la sede de la ONPE u Oficinas Regionales de Coordinación, con la finalidad de adquirir el kit electoral. Para esto se necesitan algunos requisitos como:

- Que quien promueva la iniciativa presente solicitud en Formulario P5.
- Presentar el comprobante de pago por el derecho de trámite.
- En caso que el trámite sea realizado por una tercera persona, designada por el promotor, se deberá presentar carta poder simple.
- Además, se deberá adjuntar el texto del proyecto de la Ordenanza Regional, Ordenanza Municipal o Decreto de Alcaldía.

Con todo esto, se adquiere el kit electoral y debe empezarse con la recolección de firmas.

### **Segunda Etapa – Proceso de verificación de JNE y RENIEC**

La norma establece que para iniciativas de ordenanzas municipales y regionales o decretos de alcaldía se necesita, más del 1% del total de electores del distrito, provincia o región correspondiente como adherentes de la iniciativa. Por lo que, habiendo alcanzado las firmas solicitadas, se presenta la solicitud ante el Jurado Nacional de Elecciones, junto al texto de la iniciativa.

Luego, el Jurado Nacional de Elecciones solicita la verificación de las firmas presentadas a la RENIEC, y, en caso no alcance el 1% solicitado, el JNE le hace mención a los promotores de la iniciativa para que puedan subsanar este problema.

De alcanzar las firmas, el Jurado Nacional de Elecciones remite el proyecto de ordenanza o decreto de alcaldía<sup>9</sup>, al Consejo Regional o Concejo Municipal, respectivamente.

### **Tercera Etapa - Proceso deliberativo en los Consejos Regionales y Concejos Municipales**

Recibidos los proyectos de ordenanza o decretos de alcaldía, el Consejo Regional o Consejo Municipal tienen la obligación de someter a debate la aprobación de los proyectos presentados y aprobarlos o rechazarlos de considerarlo necesario. Al respecto, sería importante que se incluya una disposición con la finalidad de que exista un plazo para que sea sometida a discusión y debate los proyectos presentados por la ciudadanía, bajo responsabilidad.

<sup>9</sup> Decreto de Alcaldía: “Normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas” (Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 42)

#### 4.4. REFERÉNDUM

El referéndum es un mecanismo constitucional que merece detalle y atención, debido a su importancia y las implicancias que puede tener en la vida de la nación. Así, Wieland (2010) al respecto menciona que:

Un referéndum celebrado a solicitud de la ciudadanía, constituye un referéndum definido por la doctrina como un referéndum facultativo, por oposición a un referéndum obligatorio, que tendrá lugar por disposición constitucional y, por consiguiente, sin que una fracción de la ciudadanía tenga que solicitarlo.

El referéndum obligatorio ya ha sido desarrollado en el apartado sobre iniciativas de reforma constitucional.

Según el artículo 32 de la Constitución Política de Perú, pueden ser sometidas a referéndum:

- La reforma total o parcial de la Constitución
- La aprobación de normas con rango de ley
- Las ordenanzas municipales
- Las materias relativas al proceso de descentralización.

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.

Antes de abordar el procedimiento del referéndum y sus implicancias, tal vez surja la pregunta de si existe alguna diferencia con el plebiscito y en qué radica esta diferencia. Al respecto, desde la doctrina hay posiciones diferentes, lo mismo que en textos constitucionales en América Latina. Mientras para algunos como Loewenstein, la figura del plebiscito “debería quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas” (1976), Blancas (2004) menciona que este autor es de la idea de que el plebiscito se ha utilizado preferentemente para resolver cuestiones territoriales, tales como la modificación de fronteras, la adhesión a un Estado o la autodeterminación y soberanía de una comunidad o minoría nacional.

En Aragón y López (2000) hay autores como Santamaría Pastor que discrepan con lo anterior y más bien indican que “conforme a la distinción clásica en la doctrina constitucionalista, el nombre de referéndum es solo aplicable a las consultas populares que versan sobre la aprobación de textos legales”, por lo que se trataría más bien de una cuestión académica más que un tema de fondo sobre los mecanismos.

Situación similar ocurre con los textos constitucionales en América Latina, las constituciones de países como Chile y Perú, no tienen referencia a una de las dos figuras, así en Chile, se encuentra recogido el plebiscito, mientras en el Perú, el referéndum; a diferencia de países

como Colombia y Brasil donde se hace referencia a ambas figuras, siendo que en el primero no se hace un desarrollo en el texto constitucional sobre ambas figuras y en el caso del Brasil, se hace referencia a un criterio territorial, de acuerdo con Blancas (2004).

Abordando ya la figura del referéndum en sí misma, es interesante cómo resalta Wieland (2010) que el constituyente en el artículo 2 haya determinado que la regulación de los derechos de participación sea por ley; pero, que haya brindado lineamientos sobre las materias que pueden ser sometidas a referéndum en el artículo 32, brindando una guía para la posterior legislación de la materia, lo cual podría responder a:

Que la orientación señalada constituye al mismo tiempo una garantía constitucional ante eventuales intentos excesivamente restrictivos de parte del legislador, al momento de regular el derecho de referéndum de la ciudadanía, quien no podría proceder sin tener en cuenta este artículo constitucional.

Estas mismas limitaciones se encuentran señaladas también en los artículos 125 y 126 de la Ley Orgánica de Elecciones.

¿Cómo impulsar un referéndum? Como en situaciones anteriores, se siguen tres etapas.

### Primera etapa

La primera etapa está referida a la adquisición del kit electoral. En esta etapa, los promotores deberán presentar la solicitud llenando el formulario respectivo, junto al comprobante de pago por el derecho de trámite y señalar la materia normativa sujeta a referéndum.

De acuerdo a la Resolución N° 0054-2019-JNE, el número mínimo de adherentes para un referéndum nacional, es del 10 % de la población, en otras palabras, 2 437 383 de acuerdo al padrón electoral 2020; por otra parte, si se está frente a un referéndum regional, el 10% del número total de electores del departamento o región. Para el caso de referéndum municipal, se necesita el 20% del número total de electores de la provincia o distrito, según corresponda.

### Segunda etapa

Con las firmas recolectadas, se presenta una solicitud ante el Jurado Nacional de Elecciones. El Jurado se encarga de remitir a la RENIEC las firmas para la verificación respectiva.

### Tercera etapa

El JNE convoca el proceso de referéndum en un plazo no mayor de 4 meses después de acreditadas las respectivas iniciativas (Artículo 44 de la Ley N° 26300). Esto trae como consecuencia, según sea el resultado del referéndum, la entrada en vigencia de la norma aprobada y la derogación de las normas desaprobadas.

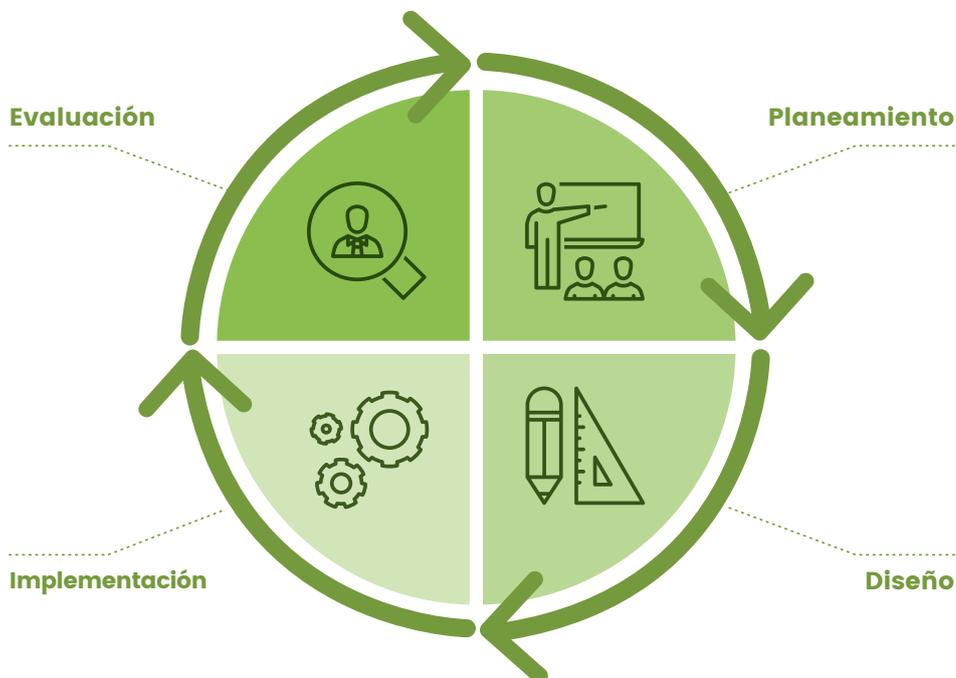


# Capítulo V

## Sobre la participación ciudadana en la Función Ejecutiva

Como se ha visto, el ejercicio del derecho fundamental que tienen todos los ciudadanos a participar activamente en la vida política, económica, social y cultural de la nación, se concreta a través de varios mecanismos de participación en la gestión pública, particularmente en los procesos de planeamiento, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas dentro de la función ejecutiva, en específico en los sectores de educación, salud, ambiente, transporte, entre otros. A continuación, se presentan algunas prácticas concretas de dichos mecanismos:

GRÁFICO N° 3: CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



En efecto, siguiendo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD (2009), la participación ciudadana es un proceso de construcción social de las políticas públicas, en tal sentido, conviene clasificar los distintos mecanismos de participación, tales como planeamiento de desarrollo territorial, presupuesto participativo, ejecución de obras, audiencias públicas, consultas previas, entre otros; de acuerdo a las fases generales de las políticas públicas en las cuales se inscriben.

**ESQUEMA N° 1: EJEMPLOS DE PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FUNCIÓN EJECUTIVA**



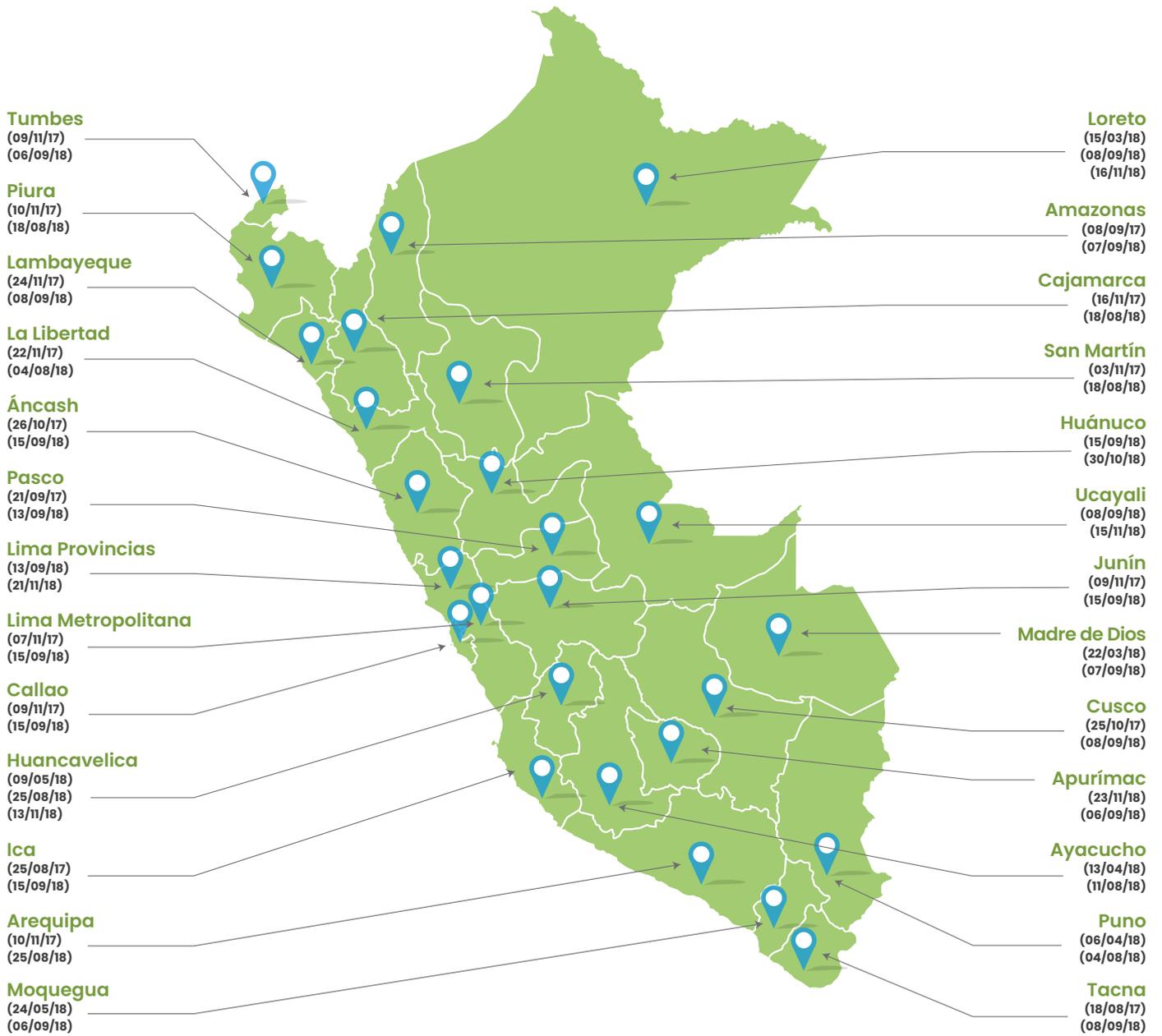
ELABORACIÓN: PROPIA.

**5.1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FASE DE PLANEAMIENTO**

**Proceso de planeamiento nacional**

Tal como señala el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN (2019) se aprobó la Visión del Perú al 2050 en el marco de un proceso amplio de diálogo y consulta a nivel nacional con representantes de la sociedad civil, del Estado, organizaciones juveniles, niñas, niños y adolescentes, poblaciones vulnerables y la ciudadanía en general para identificar y recoger tanto las aspiraciones de la población respecto de un futuro deseado, así como sus principales limitantes, principalmente.

GRÁFICO N° 4: ESPACIOS DE DIALOGO EJECUTADOS A NIVEL NACIONAL  
PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA VISIÓN PERÚ 2050



FUENTE: CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO-CEPLAN (2019)

### Proceso de planificación de desarrollo concertado territorial

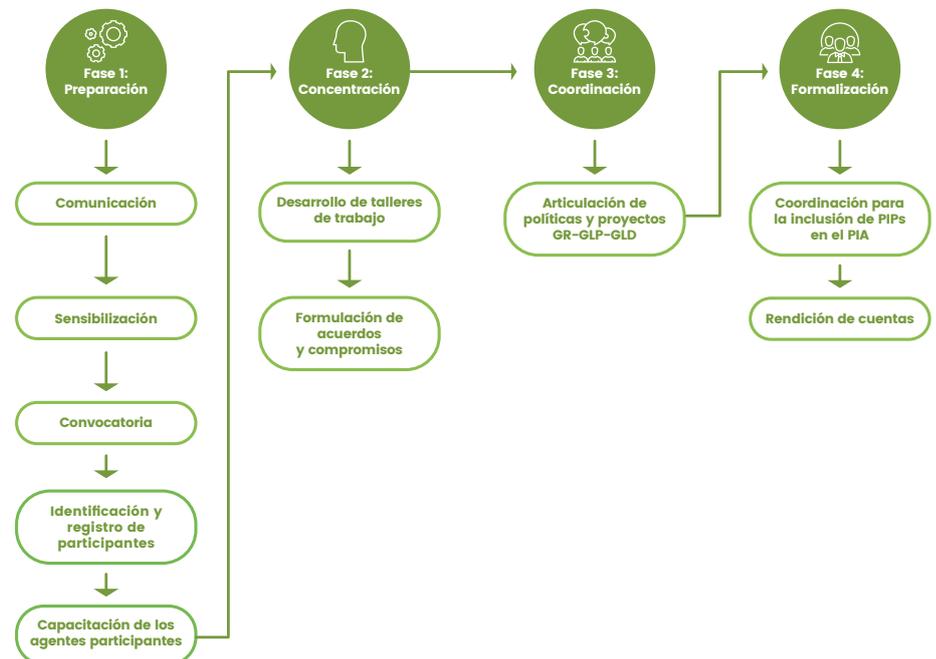
El proceso de planificación concertado se desarrolla en los consejos de coordinación regional y local como un mecanismo ampliamente institucionalizado tanto a nivel legal (Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, la Ley N° 27867 – Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades) como reglamentario (con un amplio desarrollo procedimental que permite su operacionalización por parte de los distintos sujetos públicos -autoridades políticas y funcionarios públicos- obligados), como por ejemplo, tal como se señala Municipalidad Distrital de La Molina (2016) la realización de talleres participativos en la formulación del Plan de Desarrollo Local Concertado del Distrito de La Molina 2017-2021.

### Proceso de presupuesto participativo

Los procesos de programación participativa del presupuesto institucional regional y local a nivel de gastos de inversión se enmarcan en la Ley N° 28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo, son un espacio de concertación en el cual las autoridades regionales, locales y representantes de la sociedad civil definen en conjunto cómo y a qué se orientaran sus actividades de promoción y los recursos de inversión, teniendo en cuenta los planes de desarrollo concertados y los objetivos estratégicos. Según MEF (2020), se dispone de un aplicativo informático del presupuesto participativo con información por región, provincia y distrito, con datos respecto a agentes participantes, equipo técnico, comités, cronogramas, proyectos priorizados a lo largo de las fases del proceso.

64

ESQUEMA N° 2: FASES DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Además de los beneficios que ha conllevado la realización del presupuesto participativo, también es necesario reconocer que se requiere superar algunas limitaciones que han deteriorado la calidad de este proceso social. En este sentido, siguiendo a Shack & Porras (2011), parece conveniente:

1. Fortalecer el vínculo del presupuesto participativo con los procesos de planificación estratégica y programación táctica. Este proceso de presupuestación debe tener un enfoque plurianual, territorial, intergubernamental, multinstitucional y por resultados.
2. Si bien en cada ejercicio fiscal debe evaluarse el nivel de ejecución del año anterior, se debe hacer los ajustes que de ello se derivan en la programación y planificar un año adicional al horizonte de planeamiento original. La discusión de las iniciativas de inversión no se deberían hacer anualmente para el ejercicio fiscal inmediato siguiente, sino de manera multianual y más bien, deben ser vistos como parte coherente de las acciones gubernamentales que permitan lograr los resultados buscados en materia de desarrollo económico e inclusión social para cada jurisdicción territorial, acciones que deben ser planificadas mirando al territorio como un todo y a todos los actores (públicos: locales, regionales, nacionales; privados y de la sociedad civil) que en él intervienen.
3. Asimismo, es necesario que haya mayor compatibilidad, incluso a nivel de cronogramas de ejecución, entre los procesos de presupuestación participativa a nivel distrital, provincial y regional. El desarrollo de un ejercicio intergubernamental que permita la integración interjurisdiccional de los distintos procesos es muy importante, sobre todo en el marco de la consolidación del proceso de descentralización en el que cada nivel de gobierno tiene competencias y recursos diferentes y complementarios. Los procesos participativos deben tener presente que los proyectos de inversión a cargo del gobierno regional deben ser sólo aquellos en los cuales los efectos (directos e indirectos) razonables se circunscriban a dos o más provincias, en tanto que, en el caso de los gobiernos locales provinciales, su jurisdicción en esta materia se circunscribe a aquellas iniciativas de inversión cuyos efectos se limitan a dos o más distritos.
4. Los proyectos en ejecución (continuidad), así como la oferta electoral formalmente expuesta por la autoridad elegida durante la contienda electoral en los documentos oficiales presentados al Jurado Nacional de Elecciones – JNE, no deberían ser objeto de discusión en los procesos de presupuesto participativo (pues su determinación proviene del resultado de un proceso democrático electoral cuya legitimidad legal y política supera cualquier espacio de participación, discusión y concertación del presupuesto participativo).
5. Si “no hay lonche gratis”, y se quiere promover la participación ciudadana en el proceso presupuestario, es necesario destinar algunos recursos que solventen los costos que demandan las actividades de participación, tales como: organizar

reuniones de trabajo en las comunidades, difundir las convocatorias en la lengua que se hablan en la localidad, flexibilizar los requisitos de participación orientado a una mayor presencia de sectores ausentes (generalmente los más vulnerables), entre otros.

## 5.2 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FASE DE DISEÑO

### Proceso de diseño de políticas públicas

Siguiendo a CEPLAN (2018)<sup>10</sup>, los actores relacionados con la política tienen un rol importante (en tanto cuenten con un reconocimiento social, político o legitimidad jurídica) para el cumplimiento de consensos y compromisos, los cuales resultan clave. Por ello, su participación debe ser transversal en las distintas etapas y pasos de la política y planes nacionales. Por ejemplo, de acuerdo al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP (2019), se desarrollaron talleres participativos y entrevistas a representantes de la sociedad civil para el diseño de la Política Nacional de Igualdad de Género. Asimismo, de acuerdo al Ministerio de Justicia - MINJUS (2017), se tuvo la participación de la sociedad civil en la formulación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.

### Estudios de impacto ambiental de proyectos

Asimismo, la participación ciudadana se contempla en el desarrollo de estudios de impacto ambiental de proyectos, que busca que los ciudadanos participen y ejerzan su derecho a estar informado sobre los proyectos que se desarrollan en su localidad mediante opiniones, sugerencias y aportes para la formulación o modificación del estudio de impacto ambiental. Luego de la aprobación del estudio, se consideran mecanismos de participación ciudadana a lo largo de la ejecución y evaluación del proyecto en el marco del desarrollo sostenibles del país<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> CEPLAN (2018) Guía de Políticas Nacionales. Lima.

<sup>11</sup> De acuerdo al artículo 29 del Decreto Supremo N° 040-2014-EM, se contempla mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de los estudios ambientales y gestión social de los proyectos mineros.

GRÁFICO N° 5: ACTORES Y ROLES EN LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS



FUENTE: SERVICIO NACIONAL DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL PARA LAS INVERSIONES SOSTENIBLES - SENACE (2020)

### Consulta Previa

La participación ciudadana también ocurre en los procesos de diseño de políticas públicas específicas, por ejemplo, cuando se convoca a consulta previa. Se trata de un derecho que permite a los pueblos indígenas dialogar con el Estado buscando llegar a acuerdos sobre decisiones que pueden afectar sus derechos colectivos, existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. La participación en la toma de decisiones permite acceder a mejores oportunidades para vivir de acuerdo a sus prioridades. De ese modo, se debe consultar a los pueblos indígenas cuando: i) se explotan recursos naturales en su territorio, ii) se emite una ley u ordenanza que los afecta directamente, iii) se realiza una obra de infraestructura que cambia su modo de vida, iv) se diseñen políticas públicas que busquen atenderlos, entre otros.

La Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desarrolla “el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo”. El derecho a la consulta no implica un derecho al veto. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos. Se interpreta de conformidad con las obligaciones establecidas en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Estado Peruano mediante la Resolución Legislativa N° 26253.

Dicho convenio se ratificó en Perú en 1994, después, el desarrollo de este derecho para los pueblos indígenas, sobre todo a nivel de América Latina, es producto del desarrollo jurisprudencial que ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La consulta previa en el país se rige por una serie de principios establecidos en la Ley<sup>12</sup>, los mismos que sirven para entender el procedimiento y que son una guía para su interpretación, tanto a nivel administrativo como judicial.

### Procedimiento de consulta previa

La Ley 29785 y su reglamento establecen el procedimiento que debe seguirse para lograr cumplir con el derecho de los pueblos indígenas a la consulta, el cual consta de seis etapas.

#### Etapa 1: Inicio

Aquí se da la identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta, así como los pueblos indígenas u originarios a ser consultados y las reuniones preparatorias con las instituciones representativas de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados.

#### Etapa 2: Publicidad

Durante esta etapa, las entidades promotoras de la medida administrativa o legislativa objeto de consulta deben entregarla a las organizaciones representativas del o los pueblos indígenas que serán consultados, mediante métodos y procedimientos culturalmente adecuados, considerando el o los idiomas de los pueblos indígenas y sus representantes. Esta debe ir acompañada del Plan de Consulta, el cual de acuerdo con la norma contendrá:

- a) *"Identificación del o de los pueblos indígenas a ser consultados"*
- b) *Las obligaciones, tareas y responsabilidades de los actores del proceso*
- c) *Los plazos y el tiempo para consultar, los que deberán adecuarse a la naturaleza de la medida objeto de consulta*
- d) *Metodología del proceso de consulta, lugar de reuniones e idiomas que se utilizarán, y las medidas que faciliten participación de las mujeres indígenas*

<sup>12</sup>1. Oportunidad. El proceso de consulta se realiza de forma previa a la medida legislativa o administrativa a ser adoptada por las entidades estatales.

2. Interculturalidad. El proceso de consulta se desarrolla reconociendo, respetando y adaptándose a las diferencias existentes entre las culturas y contribuyendo al reconocimiento y valor de cada una de ellas.

3. Buena fe. Las entidades estatales analizan y valoran la posición de los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de consulta, en un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo. El Estado y los representantes de las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios tienen el deber de actuar de buena fe, estando prohibidos de todo proselitismo partidario y conductas antidemocráticas.

4. Flexibilidad. La consulta debe desarrollarse mediante procedimientos apropiados al tipo de medida legislativa o administrativa que se busca adoptar, así como tomando en cuenta las circunstancias y características especiales de los pueblos indígenas u originarios involucrados.

5. Plazo razonable. El proceso de consulta se lleva a cabo considerando plazos razonables que permitan a las instituciones u organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios conocer, reflexionar y realizar propuestas concretas sobre la medida legislativa o administrativa objeto de consulta.

6. Ausencia de coacción o condicionamiento. La participación de los pueblos indígenas u originarios en el proceso de consulta debe ser realizada sin coacción o condicionamiento alguno.

7. Información oportuna. Los pueblos indígenas u originarios tienen derecho a recibir por parte de las entidades estatales toda la información que sea La consulta a la que hace referencia la presente Ley es implementada de forma obligatoria solo por el Estado.

e) *Los mecanismos de publicidad, información, acceso y transparencia del proceso, así como el mecanismo para realizar consultas o aclaraciones sobre la medida objeto de consulta”.*

### **Etapa 3: Información**

Una vez que se haya entregado a las organizaciones representativas del o los pueblos indígenas la propuesta de medida y el Plan de Consulta, se inicia esta etapa. El propósito es brindar información al o los pueblos indígenas y a sus representantes, desde el inicio del proceso de consulta, sobre los “motivos, implicancias, impactos y consecuencias de la medida legislativa o administrativa”. La etapa de información dura entre treinta (30) y sesenta (60) días calendario.

### **Etapa 4: Evaluación**

Es la evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente. Disponen de 30 días calendario para tal efecto. La entidad promotora debe asegurar todo el apoyo logístico a los pueblos indígenas para que se lleve a cabo este proceso de evaluación. Al final, los representantes del o de los pueblos indígenas deberán entregarle a la entidad promotora un documento escrito y firmado, o de forma verbal, dejándose constancia en un soporte que lo haga explícito, en el cual indicarán su acuerdo con la medida, de ser el caso. Si esto ocurre, aquí acaba el proceso de consulta, de lo contrario se pasa a la siguiente etapa.

### **Etapa 5: Diálogo**

Es el proceso de negociación y deliberación entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios. Esta etapa dura 30 días calendario o más, si así lo consideran las partes. El diálogo intercultural se realiza respecto de aquellos aspectos en donde se presentan diferencias entre ambas posiciones. En esta etapa, los pueblos indígenas pueden decidir no continuar con el diálogo, frente a esto, los promotores de las medidas deberán buscar su participación; sin embargo, si esto no ocurriera, se levanta un documento informando de la situación. Los acuerdos que se alcancen o no se alcancen deben estar contenidos en el Acta de Consulta.

### **Etapa 6: Decisión**

La decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa corresponde al Estado, a través de la entidad promotora. Dicha decisión debe estar debidamente motivada e implica una evaluación de los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones planteadas por el o los pueblos indígenas durante el proceso de diálogo, así como el análisis de las consecuencias directas que su adopción tendría respecto a sus derechos colectivos reconocidos en la Constitución Política del Perú y en los tratados ratificados por el Estado Peruano.

Cabe tener presente que según lo dispuesto en el Reglamento de la Ley N° 29785, aprobado por DS 001-2012-MC, el plazo máximo para el desarrollo de las etapas de publicidad, información, evaluación interna y diálogo es de ciento veinte (120) días calendario;

contados a partir de la entrega de la propuesta de medida administrativa o legislativa hasta la firma del Acta de Consulta.

Asimismo, es preciso recordar que el derecho a la consulta previa no solo es un derecho reconocido a nivel nacional, sino también a nivel de sistema interamericano de derechos humanos, de hecho, la CIDH ha tenido sendos pronunciamientos en la materia, siendo uno de los más importantes el esbozado en el caso Saramaka Vs Surinam.

### ***Saramaka Vs Surinam***

Los hechos del caso se relacionan con el Pueblo Saramaka, cuyos integrantes formaban parte de un grupo tribal con características culturales específicas y una identidad conformada por una compleja red de relaciones con la tierra y las estructuras familiares. La ocupación del territorio de los Saramaka data de comienzos del Siglo XVIII.

Aún, cuando el Estado es el propietario de los territorios que utilizaban los pueblos, Saramaka, éste por su historia, considerando la situación de los pueblos tribales, tenía autonomía para decidir sobre los territorios donde se encontraban asentados. No obstante, el Estado empezó a otorgar concesiones a empresas y otros para actividades madereras y de minería en el territorio donde estaban asentados los del pueblo Saramaka sin mediar ningún tipo de comunicación. Además, a pesar de los años de ocupación del territorio, los Saramaka no tenían ningún tipo de reconocimiento en Surinam, lo que hacía imposible que pudieran recibir títulos de propiedad o posesión por la tierra, a pesar de haberlo solicitado. Frente a esto, el Estado no adoptó ningún tipo de acción.

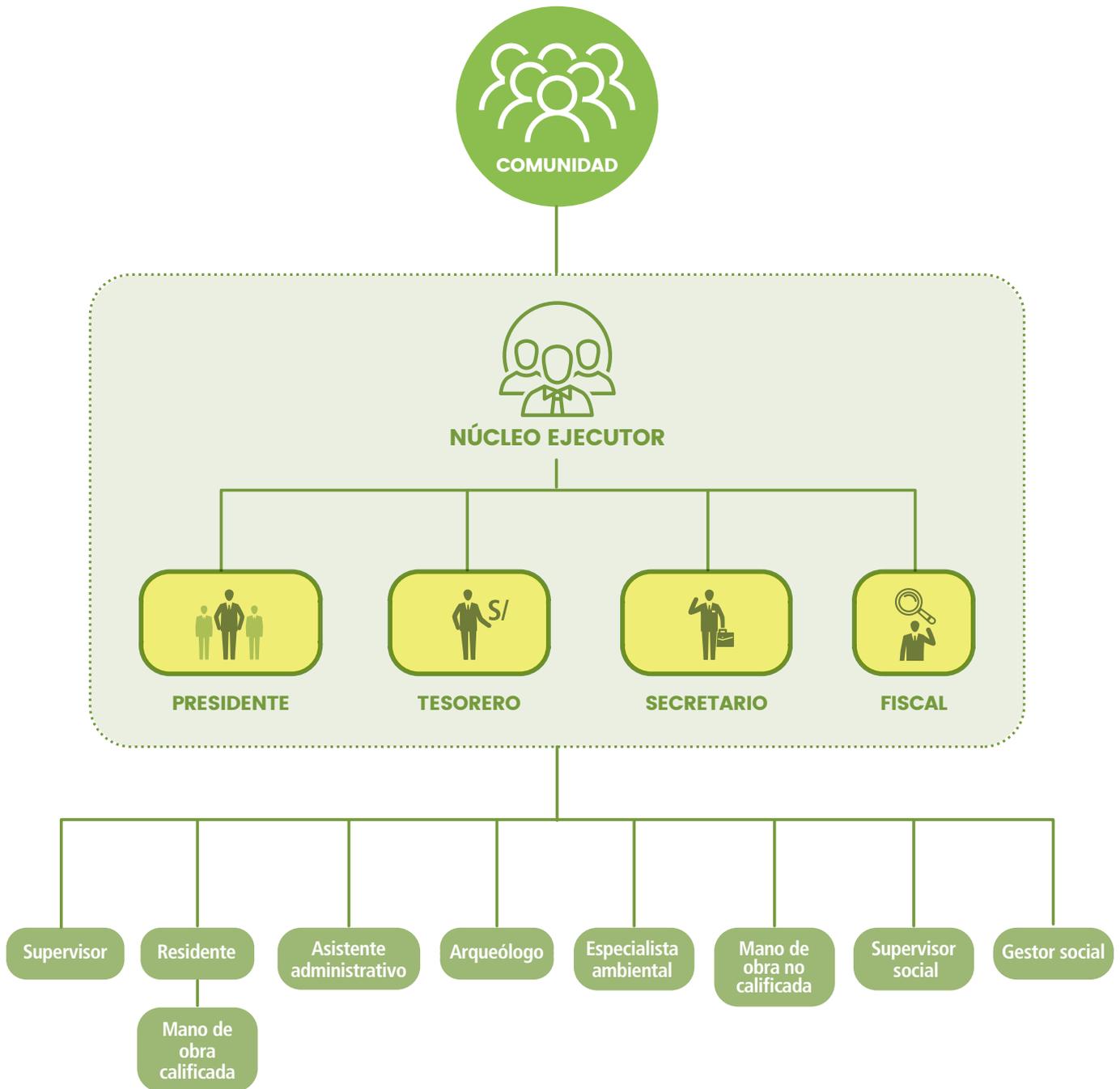
Por ello, la CIDH declaró que el Estado violó el artículo 21 de la Convención Americana, derecho a la propiedad, por no haberse efectuado una consulta previa respecto a las medidas adoptadas que afectaban a los integrantes del pueblo Saramaka, además, de la violación del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, reconocido en el artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los integrantes del pueblo.

## **5.3 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN**

### **Núcleos ejecutores**

Un mecanismo de ejecución del gasto público se realiza a través de los núcleos ejecutores que empezaron en los noventas con Fondo de Cooperación para el Desarrollo Nacional (FONCODES) y que ahora son usados por diversas entidades públicas con operaciones a nivel local para el desarrollo de pequeñas obras de infraestructura por parte de la propia comunidad beneficiaria de la obra, quienes se organizan para administrar los recursos públicos transferidos y aporta la mano de obra no calificada.

ESQUEMA N° 3: ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE UN NÚCLEO EJECUTOR



De acuerdo al BID (2019), por ejemplo, la experiencia de la ejecución bajo el modelo de núcleo ejecutor se aplicó en el marco del Programa de Mejoramiento y Ampliación de Servicios de Agua y Saneamiento Rural (PROCOES), aprobado en 2014 con financiamiento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) y gestionado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de Perú, y ejecutado por el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), el cual tuvo como objetivo contribuir al incremento de la cobertura de los sistemas de agua potable y saneamiento en localidades rurales y pequeñas ciudades que estaban en el ámbito de intervención del programa. Asimismo, el programa también presentaba objetivos específicos de fortalecimiento de las capacidades de gestión de la comunidad para la provisión de estos servicios y el fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión de las organizaciones comunales y de las unidades de gestión de las municipalidades y/u operadores especializados.

### Comedores populares

Otra forma de gestión de recursos públicos ocurre con los comedores populares, que de acuerdo a MIDIS (2019) son Organizaciones Sociales de Base conformadas por personas que tienen como actividad principal la preparación de alimentos y el apoyo social. Pueden ser Comedor, Comedor Clubes de Madres, Comedor Parroquial y otros afines. En general, los comedores populares han contribuido a mitigar los nocivos efectos económicos y sociales de las más agudas crisis económicas (y últimamente, sanitarias con la pandemia del COVID-19), brindando soporte alimentario a las familias más vulnerables.

### Juntas vecinales

Existen, también, las juntas vecinales como organizaciones sociales de base presentes en un territorio que intervienen en la gestión local a través de mecanismos de participación vecinal. Por ejemplo, la Junta Vecinal de Seguridad Ciudadana son agrupaciones de vecinos que se organizan, en forma voluntaria y solidaria, para contribuir al accionar de la Policía Nacional del Perú, desarrollando actividades preventivas, disuasivas, informativas y de proyección social orientadas a mejorar el orden, la seguridad y la percepción de inseguridad en sus respectivas jurisdicciones<sup>13</sup>. Con ello, se busca un acercamiento con la ciudadanía que permita fortalecer las relaciones con la comunidad y unir esfuerzos para luchar contra la criminalidad y la delincuencia.

FOTO N°1: INTEGRANTES DE UNA JUNTA VECINAL DE SEGURIDAD CIUDADANA DEL DISTRITO DE PUEBLO LIBRE EN LIMA



FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR - MININTER (2020)

## 5.4 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FASE DE EVALUACIÓN

### Cabildos abiertos

En los procesos de evaluación de las políticas públicas cuando se consulta a los usuarios o beneficiarios de las mismas para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos a fin de aprender de dichas experiencias y así poder mejorar el diseño de futuras intervenciones. Un ejemplo, es el caso de los cabildos abiertos<sup>14</sup>, un espacio de consulta directa de los gobiernos locales hacia la población de su jurisdicción<sup>15</sup> sobre temas específicos y de interés territorial. Es un mecanismo de participación donde la población expone directamente a la autoridad del gobierno local sus opiniones, preguntas e inquietudes sobre los temas de la agenda. De esta manera, el cabildo abierto es una forma de transparencia de la gestión municipal a efectos de fortalecer la relación participativa de los vecinos y el correcto desarrollo de la gestión del Gobierno Local.

<sup>14</sup> De acuerdo al artículo 119° de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, el Cabildo Abierto es una instancia de consulta directa del Gobierno Local al pueblo, convocada con un fin específico. El concejo provincial o el distrital, mediante ordenanza reglamenta la convocatoria a Cabildo Abierto.

<sup>15</sup> Los Gobiernos Locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, siendo elementos esenciales del Gobierno Local, el territorio, la población y la organización, conforme lo señala el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades

Por ejemplo, mediante Ordenanza Municipal N°428-2019-MDL, la Municipalidad de Lince aprobó el reglamento de los cabildos abiertos en el distrito, la cual estuvo orientada a estimular la participación activa de los vecinos de Lince para la toma de decisiones que permitan mejorar la calidad de vida y el bienestar social.

### Audiencias públicas regionales

Por su parte, los gobiernos regionales, mediante las audiencias públicas regionales, brindan información ante la población sobre la ejecución de su presupuesto, atendiendo al mandato constitucional, pero también sobre los logros y dificultades presentados durante su gestión<sup>16</sup>. La audiencia pública de rendición de cuentas está a cargo del presidente regional, quien con el apoyo de sus gerentes debe ofrecer información accesible, clara y completa sobre los aspectos más importantes de su gestión. Esta figura se encuentra regulada en el artículo 24 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, así, con la finalidad de fortalecer este mecanismo sería importante que estas dos audiencias que se deben celebrar conforme a ley de manera obligatoria se realizaran en los meses de mayo y setiembre con la finalidad de evaluar la ejecución presupuestal y ver la perspectiva de la institución con proyección al cierre del año.

Por ejemplo, para el 2019 el Gobierno Regional de Lima mediante el Decreto Regional N° 005-2019-GRL/GOB convocó a las audiencias públicas regionales con la finalidad de presentar el informe de avance de ejecución presupuestal, así como las principales dificultades, logros, perspectivas de la gestión.

### Gestión de la calidad de servicios en el sector público

Adicionalmente, para la evaluación de la prestación de servicios públicos, existe la obligación de las entidades del sector público de contar con un Libro de Reclamaciones como una herramienta de gestión que permita identificar oportunidades de mejora, a partir de los reclamos de la población<sup>17</sup>. En el 2018, se realizaron talleres participativos para identificar la problemática de la atención de los reclamos de la población. Posteriormente, se aprobó la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público<sup>18</sup> como herramienta de gestión orientada a la mejora de los bienes y servicios en beneficio de la población. Se considera un modelo para la gestión de la calidad de servicios<sup>19</sup> con seis componentes que orientan a las entidades a repercutir en aquello que las personas valoran, como el conocer las necesidades y expectativas del ciudadano y la identificación del valor de sus servicios mediante encuestas, entrevistas o grupos focales<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Según el artículo 24° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispone que los gobiernos regionales deben realizar, al menos, dos audiencias públicas al año, una en la capital de la región y otra, en una provincia, en la que se debe dar cuenta de los avances y logros de la gestión.

<sup>17</sup> Aprobado con Decreto Supremo N° 042-2011-PCM.

<sup>18</sup> Aprobada con Resolución de SGP N°006-2019-PCM/SGP y modificada con la RSGP N° 007-2019-PCM/SGP

<sup>19</sup> Secretaría de Gestión Pública <https://sgp.pcm.gob.pe/norma-tecnica-de-calidad-de-gestion-de-la-calidad-de-servicios-en-el-sector-publico/>

<sup>20</sup> De acuerdo a la Presidencia de Consejo de Ministros-PCM (2019), la implementación de la norma técnica es obligatoria y progresiva para todas las entidades de la administración pública, y se realiza de acuerdo con el plan de trabajo establecido por la Secretaría de Gestión Pública, que acompaña y brinda asistencia técnica, seguimiento y evaluación a las entidades a fin de asegurar la efectiva mejora de los servicios.



# Capítulo VI

## Sobre la Participación Ciudadana en la Función Fiscalizadora

En el presente capítulo se abordará la participación ciudadana desde la función fiscalizadora, tanto a nivel de los mecanismos establecidos en la Ley N° 26300, como los establecidos dentro del ciclo de control gubernamental externo en el Perú, para luego, mencionar diversas iniciativas que se vienen desarrollando en otras Entidades Fiscalizadoras Superiores<sup>21</sup> de la región.

### 6.1. MECANISMOS ESTABLECIDOS EN LA LEY N° 26300

#### Revocatoria de autoridades

La revocatoria “consiste en la facultad de retirar la confianza a una autoridad electa por elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo”, tales como:

- Gobernador Regional, Vicegobernador Regional y Consejeros Regionales.
- Alcaldes y Regidores (Provinciales o Distritales).
- Jueces de paz que provengan de elección popular.

El procedimiento de revocatoria opera de manera similar a los mecanismos de la función legislativa ya mencionados.

#### Primera etapa

De acuerdo a la legislación vigente el proceso se inicia con la adquisición del Kit electoral en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Una vez completada la información requerida en el Kit, el promotor de la revocatoria debe presentar los planillones de firmas adherentes al Registro nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), para que esta institución proceda a verificar la autenticidad de estas.

#### Segunda etapa

Luego de ello, en caso corresponda, RENIEC remitirá a ONPE la constancia de haber alcanzado el mínimo requerido, otorgando al promotor el acta respectiva. En caso no se alcance el número de adherentes suficiente, se le comunica al promotor para que subsane este inconveniente presentando más firmas. Una vez cumplido este requisito, el promotor presentará la solicitud de convocatoria de consulta popular a la ONPE para su verificación final y, cumplidos los demás requisitos de ley, remitirá el expediente al Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

<sup>21</sup> Nombre genérico que adoptan las Contralorías, Cortes de Cuentas, Tribunales de Auditorías, Auditorías Superiores y demás organizaciones públicas encargadas constitucionalmente del control gubernamental externo de cada país.

Algunos elementos por considerar, previo a la presentación de la solicitud ante ONPE:

La solicitud debe estar fundamentada y no requiere ser probada, pero las causales de vacancia<sup>22</sup> o suspensión<sup>23</sup> y los delitos<sup>24</sup> no pueden ser invocados para sustentar los pedidos de revocatoria.

1. Se requieren 25% de firmas de los electores de la circunscripción para presentar a RENIEC.
2. El promotor debe consignar en su DNI el domicilio de la localidad donde está promoviendo la revocatoria.
3. La adquisición de kits electorales para promover la revocatoria se podrá efectuar a partir de junio del segundo año de mandato de las autoridades a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 20 de la presente Ley.
4. Los fundamentos deben ser hechos públicos por los promotores y por los organismos electorales a través de los medios de comunicación desde que se declara admitida la solicitud de revocatoria y hasta que se realice la consulta.
5. Consignar claramente qué autoridad se está revocando.

### Tercera etapa

En última instancia, el Jurado convoca a consulta popular de revocatoria de autoridades y fija la fecha de esta, conforme al artículo 44 de la Ley N° 26300, el plazo de debe exceder los cuatro meses. De ser el caso, el JNE acumula iniciativa de consultas y se someten al proceso de manera conjunta.

<sup>22</sup> Para autoridades del Gobiernos Regionales.

"Artículo 30.- Vacancia

El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes:

1. Fallecimiento.
2. Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional.
3. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.
4. Dejar de residir, de manera injustificada, hasta un máximo de ciento ochenta (180) días en la región o, por un término igual al máximo permitido por Ley, para hacer uso de licencia.
5. Inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres (3) sesiones consecutivas o cuatro (4) alternadas durante un (1) año. Esta causal es aplicable únicamente a los Consejeros Regionales.»

Para autoridades de las Municipalidades.

"Artículo 22.- Vacancia del cargo de Alcalde o Regidor

El cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal, en los siguientes casos:

1. Muerte;
2. Asunción de otro cargo proveniente de mandato popular;
3. Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones;
4. Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de treinta (30) días consecutivos, sin autorización del concejo municipal;
5. Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal;
6. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad;
7. Inconcurria injustificada a tres (3) sesiones ordinarias consecutivas o seis (6) no consecutivas durante tres (3) meses;
8. Nepotismo, conforme a ley de la materia;
9. Por incurrir en la causal establecida en el artículo 63 de la presente Ley;
10. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección".

<sup>23</sup> Para autoridades del Gobiernos Regionales.

"Artículo 31.- Suspensión del cargo

El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejero se suspende por:

1. Incapacidad física o mental temporal, acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional.
2. Mandato firme de detención derivado de un proceso penal.
3. Sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad.

Para autoridades de las Municipalidades.

"Artículo 25.- Suspensión del cargo

El ejercicio del cargo de alcalde o regidor se suspende por acuerdo de concejo en los siguientes casos:

1. Por incapacidad física o mental temporal;
2. Por licencia autorizada por el concejo municipal, por un período máximo de treinta (30) días naturales;
3. Por el tiempo que dure el mandato de detención;
4. Por sanción impuesta por falta grave de acuerdo al reglamento interno del concejo municipal.
5. Por sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad.

<sup>24</sup> Establecidos en el Código Penal.

Para poder emitir un resultado válido de revocatoria se necesita que acudan a votar al menos 50% de los electores hábiles, y la mitad más uno de los votos válidos. (Artículo 23 de la Ley 26300)

Es importante señalar que el órgano que convoca y proclama resultados de la convocatoria, así como quien dirime cualquier controversia, es el Jurado Nacional de Elecciones. Además, que solo puede darse un proceso de revocatoria por mandato y que esta consulta se realiza el segundo domingo de junio del tercer año del mandato para todas las autoridades, excepto los jueces de paz.

### **Remoción de autoridades**

Consiste en el mecanismo para destituir a las autoridades designadas por el Gobierno Central o Regional en la jurisdicción departamental, regional, provincial o distrital. Es importante que quede establecido que este mecanismo no permite remover autoridades a nivel nacional, tales como ministros u autoridades designadas a ese nivel; ni tampoco para aquellas autoridades designadas por los Gobiernos Locales, como las Municipalidades. La norma establece que esto tampoco comprende a los Jefes Políticos Militares en las zonas declaradas en estado de emergencia. Entre las autoridades que se pueden remover se encuentran:

1. Prefecto, Subprefectos.
2. Directores Regionales, entre otros.

La norma establece que la remoción se produce cuando el Jurado Nacional de Elecciones comprueba que más del 50% de los ciudadanos de una jurisdicción electoral o judicial lo solicitan.

Y el procedimiento también consta de tres etapas:

#### **Primera etapa**

Primero, se debe comprar el kit electoral, ante la ONPE, y la solicitud debe ir acompañada por el argumento para la remoción de la autoridad, identificando a la persona y su cargo en cuestión.

#### **Segunda etapa**

Luego de eso, la solicitud es presentada ante el Jurado Nacional de Elecciones, contando con las firmas adherentes, las cuales deben equivaler al 50% de la circunscripción electoral de la autoridad que se busca remover.

Esta solicitud debe ir acompañada de los argumentos por parte de los promotores de la iniciativa para la remoción de la autoridad.

Luego de esto se remite a RENIEC el documento para que realice la comprobación de las firmas presentadas.

### Tercera etapa

Finalmente, con el visto bueno de RENIEC, el Jurado Nacional declara la comprobación de firmas y remite la resolución respectiva a la entidad competente del Gobierno Nacional o al Gobierno Regional para que ejecute la remoción de la autoridad.

### Demanda de rendición de cuentas

La rendición de cuentas es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos tienen derecho de interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios.

Son susceptibles de esta demanda quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción.

#### ¿Cuál es el procedimiento?

El proceso para adquirir el kit electoral es similar al de otros mecanismos de participación y control, se debe completar el formulario requerido de la ONPE, adjuntar el pliego interpelatorio y el comprobante de pago por el derecho de trámite.

Después de esto, quienes promueven la iniciativa deben presentar una solicitud ante el Jurado Nacional de Elecciones con la adhesión del 10% de los electores de la circunscripción, con un máximo de 25 000 firmas de la circunscripción respectiva y el pliego interpelatorio.

El Jurado Nacional de Elecciones remite a RENIEC esta información para la comprobación y verificación de las firmas y documentos de identidad. De no cumplir con el 10% solicitado por norma, se informa a los promotores para subsanar esta situación, tal y como establece la ley 26300.

A la par de la verificación por parte de RENIEC, el JNE también debe verificar que se cumpla con adjuntar el pliego interpelatorio y este pliego debe haber sido formulado de forma clara, precisa y sobre materia específica. El Jurado cautela que el pliego interpelatorio contenga términos apropiados y que carezca de frases ofensivas.

Cumplidos todos elementos, el Jurado Nacional de Elecciones aprueba una resolución dirigida a la autoridad sobre la admisión de la demanda de rendición de cuentas y remite el pliego interpelatorio, para que la misma de respuesta en un plazo establecido por el mismo órgano electoral.

Cabe recordar que al 2018, el mecanismo de rendición de cuentas, de acuerdo con Nuñez (2018), solo se ha usado 12 veces en los 24 años de historia de la norma, a diferencia de la revocatoria, donde solo en 2017, se compraron más de 900 kits. Es, por tanto, un mecanismo poco utilizado por la ciudadanía.

## 6.2. MECANISMOS ESTABLECIDOS EN EL CICLO DE CONTROL GUBERNAMENTAL EXTERNO EN EL PERÚ

La participación ciudadana en el proceso de control gubernamental externo requiere de mecanismos institucionalizados que hagan sostenible su operacionalización. Dichos mecanismos debieran considerar tres enfoques en su estructuración: (i) enfoque orientado a resultados, (ii) enfoque de ciclo de vida y (iii) enfoque del ciclo de control, para que sean compatibles con una visión holística de todos los beneficios que la participación ciudadana puede aportar a la fiscalización, no solo en términos de cobertura y alcance de los servicios de control sino también de calidad, aprovechando la información y la inteligencia colectiva que la ciudadanía posee, así como también de transparencia y legitimidad que sin duda contribuirá al fortalecimiento de la efectividad del sistema de control.

El primero de ellos está vinculado a la necesidad de poder identificar, trazar y reconocer los efectos de la participación ciudadana, en concreto a partir de los informes de control en los que ha estado involucrada, tanto a lo largo del proceso de gestión del servicio de control (es decir, por ejemplo, que en los informes se destaque la información y acción desarrollada desde la ciudadanía, incluyendo la identificación de los agentes participantes), como en los resultados del mismo, en términos de efectos e impactos que sobre la vida de la gente, a partir de la implementación de las recomendaciones respectivas, habría tenido. Este enfoque, evidentemente, exige el diseño e implementación de un sistema de información que permita hacer esa trazabilidad a lo largo del proceso interno de gestión de los servicios de control en la EFS.

El segundo de ellos dice relación a considerar el perfil de los ciudadanos participantes pues resulta necesario para la instauración de una cultura de control y probidad en la administración pública. Al respecto, hay que tener siempre presente que los funcionarios y servidores públicos provienen de las canteras que constituyen los estudiantes de educación básica regular y los profesionales en el mundo laboral, por lo que resulta fundamental disponer de mecanismos que permitan acompañar el proceso de desarrollo de las personas a lo largo de su vida, a fin de inocular la vacuna de los valores éticos y cívicos, así como también las competencias básicas en términos de conocimientos, habilidades y actitudes, para que luego, en su práctica de vida diaria (ya sea en el sector privado o público), la tolerancia hacia la corrupción y la inconducta funcional sea mínima y más bien, su deseo por ejercer su derecho (y deber) ciudadano a participar en la vida nacional a través de la función de fiscalización, sea prácticamente natural, como si fuera un reflejo condicionado al apreciar la existencia de problemas de corrupción e inconducta funcional y al interiorizar efectivamente que ello reduce de manera concreta y directa su bienestar y el de su familia, su comunidad y la nación.

Este enfoque implica implementar mecanismos de información y acción desde el colegio, particularmente los últimos grados de primaria (niñez) y en secundaria (adolescencia), así como durante la educación superior (juventud) y a lo largo de la vida laboral del ciudadano (adultos), e incluso cuando son adultos mayores donde la existencia de mecanismos de participación ciudadana en el control no solo aprovechará la sabiduría acumulada en dichos ciudadanos (muchos de los cuales han trabajado en el sector público o analizado desde la

academia su desempeño, y por tanto conocen la realidad de la gestión pública, incluso más que muchos jóvenes auditores profesionales) durante su vida laboral, sino que contribuirá también a un sentimiento de utilidad y pertenencia de los adultos mayores que mejorará directamente su nivel de bienestar individual.

El tercero de ellos está relacionado con una visión integral al interior del proceso de control gubernamental externo, por lo que la implementación de mecanismos de participación ciudadana en todas y cada una de las fases del ciclo de control, en lo que corresponda y sin que ello signifique en modo alguno la pérdida de autonomía, independencia, objetividad e imparcialidad en la actuación de la EFS, resulta necesaria, y no como frecuentemente se piensa, en una visión acotada y restrictiva de la participación ciudadana en el control, considerando que que ella se reduce a la socialización de información, capacitación a la ciudadanía y presentación de denuncias en materia de corrupción e inconducta funcional.

Veamos en detalle los mecanismos de participación ciudadana en el ciclo de control gubernamental externo que existen en nuestro país, y que están disponibles para todos los ciudadanos interesados en contribuir activamente en la lucha contra la corrupción y la inconducta funcional.

Como bien se mencionó en el primer capítulo, podríamos decir que el ciclo del control gubernamental externo consta de cinco fases: el planeamiento general, la planificación operativa, la ejecución del servicio, la elaboración del informe y el seguimiento a las recomendaciones; y en el Perú hay importantes mecanismos institucionalizados en las cuatro primeras fases del ciclo.

**GRÁFICO N° 6: CICLO DE CONTROL GUBERNAMENTAL**



La primera fase del ciclo del control gubernamental externo es el planeamiento, la cual tiene una naturaleza general y tiene como propósito, a partir del conocimiento global de la realidad del sector público y la aplicación del principio de selectividad, establecer el plan anual de control que constituye la síntesis cuantitativa y cualitativa de los diversos servicios de control que se planean realizar a lo largo del año fiscal. En esta fase, la ciudadanía participa a través de las **Audiencias Públicas** “La Contraloría te escucha” que son espacios de participación ciudadana desarrollados por la Contraloría General de la República (CGR) de Perú para rendir cuentas de las acciones realizadas a nivel nacional y, además, recoge alertas ciudadanas relacionadas al presunto uso inadecuado de bienes y recursos públicos. Las audiencias públicas constan de 4 procesos: los talleres preparatorios, la planificación, la ejecución y el seguimiento.

En el 2020, debido al contexto de la pandemia por el COVID-19, a partir de julio de 2020 se implementó la audiencia pública virtual, contando con la participación de 4 mil 498 ciudadanos y se han recibido 748 Alertas Ciudadanas, de acuerdo a lo señalado por la Contraloría General de la República (2021) que han dado lugar a 8 servicios de control. Las audiencias públicas no solo sirven como mecanismos para incidir en la fase de planeamiento, sino que son espacios de rendición de cuenta pues en ellas se informa acerca de los resultados obtenidos del procesamiento de las denuncias y de lo acontecido desde la audiencia anterior. Las audiencias públicas virtuales en el Perú son anuales tanto a nivel de la Región como de cada una de las provincias de la misma, del 2018 al 2020 se han realizado 153 audiencias públicas de acuerdo a la misma data de la Contraloría (2021).

Especial mención merecen los talleres preparatorios que permiten que la ciudadanía conozca el rol y competencias de la CGR, así como fortalecer la comprensión de sus derechos y deberes ciudadanos y que pueda canalizar mejor su participación no solo en las audiencias sino en la formulación de denuncias que permite incidir en la fase de planificación operativa. En el 2020 se innovaron talleres virtuales tras la pandemia, que bajo el slogan: “el control social en tus manos”, siendo que a diciembre del 2020 se realizaron 223 talleres informativos (presenciales y virtuales) en 177 provincias de 24 regiones del país, con 30 684 participantes, conforme a lo indicado por la Contraloría General de la República (2021).

Si bien es cierto la información estadística de las denuncias recibidas también se usa para determinar el plan anual de control, es en la segunda fase del ciclo de control en cuya gestión se vuelve fundamental. Como se conoce, la segunda fase es la planificación, que se aplica operativamente a un servicio de control concreto y específico. Se trata de la identificación y conocimiento focalizado del caso a investigar. En el Perú, por ejemplo, en la Contraloría General de la República se ingresaron 5707 denuncias en el año 2020, siendo que entre el 2018 y el 2020 se ha recibido 13 325 denuncias, conforme a lo señalado por la Contraloría General de la República (2021).

Asimismo, una plataforma importante que coadyuva a la generación de estas denuncias durante los procesos electorales es **Postula con la Tuya** al prevenir el uso inadecuado de los bienes y recursos públicos con fines electorales por parte de autoridades, funcionarios y servidores públicos, mediante el despliegue de actividades de carácter informativo y

disuasivo, con la participación activa de la ciudadanía, considerando criterios de inmediatez y oportunidad.

De esta manera, la ciudadanía alerta sobre la ocurrencia de posibles irregularidades tales como utilizar oficinas, bienes y recursos de propiedad del Estado para actividades políticas y difusión de propaganda electoral; permitir que terceros utilicen oficinas, bienes y recursos públicos para hacer proselitismo político; usar recursos de la entidad pública para elaborar propaganda electoral (papelería, pintura, tintas de impresoras, etc.); utilizar dinero de caja chica, recursos directamente recaudados u otros fondos públicos para financiar actividades con fines electorales; disponer el uso de vehículos, máquinas, equipos u otros bienes de la entidad pública con fines electorales o que servidores públicos contratados o nombrados realicen proselitismo político en horario de oficina, entre otras.

La tercera fase es la ejecución, donde se realiza el servicio de control por parte de la comisión de control, que se acredita ante la entidad auditada y se despliega en la operación de campo y haciendo uso de los procedimientos de auditoría para el análisis de los hechos e identificando, en caso corresponda, las desviaciones y los funcionarios públicos involucrados.

En esta fase, destacan los **Audidores Juveniles Escolares (AJE)** y los **Monitores Ciudadanos de Control (MCC)**. El primero es un programa dirigido a estudiantes de instituciones educativas públicas, que tiene por objetivo promover valores éticos, cívicos e impulsar una cultura democrática y de integridad; para contribuir al fortalecimiento del control social y fomentar el buen uso de los bienes y servicios públicos, como una medida preventiva en la lucha contra la corrupción. Consiste en promover la ejecución de actividades de vigilancia ciudadana en las instituciones educativas, donde los estudiantes de educación secundaria, acompañados de sus docentes, se organizan para observar el funcionamiento de un servicio público en su escuela pública o comunidad, y plantea propuestas para mejorar.

Este mecanismo de control social se llama “veeduría escolar” y contribuye a promover mejoras en la gestión pública y prevenir actos de corrupción. Durante la Emergencia Sanitaria por el COVID-19, estas actividades se realizaron virtualmente, desde el hogar, con el acompañamiento de los padres de familia. De esta manera se pudo ejercer control a través de 110 mil 142 reportes de veeduría escolar, emitidos por jóvenes provenientes de 4 mil 764 instituciones educativas públicas a nivel nacional, y referidos el desarrollo del principal programa del sector educación en el marco de la pandemia: Aprendo en Casa, en cuanto a la entrega de cuadernos de trabajo y de tablets a los escolares.

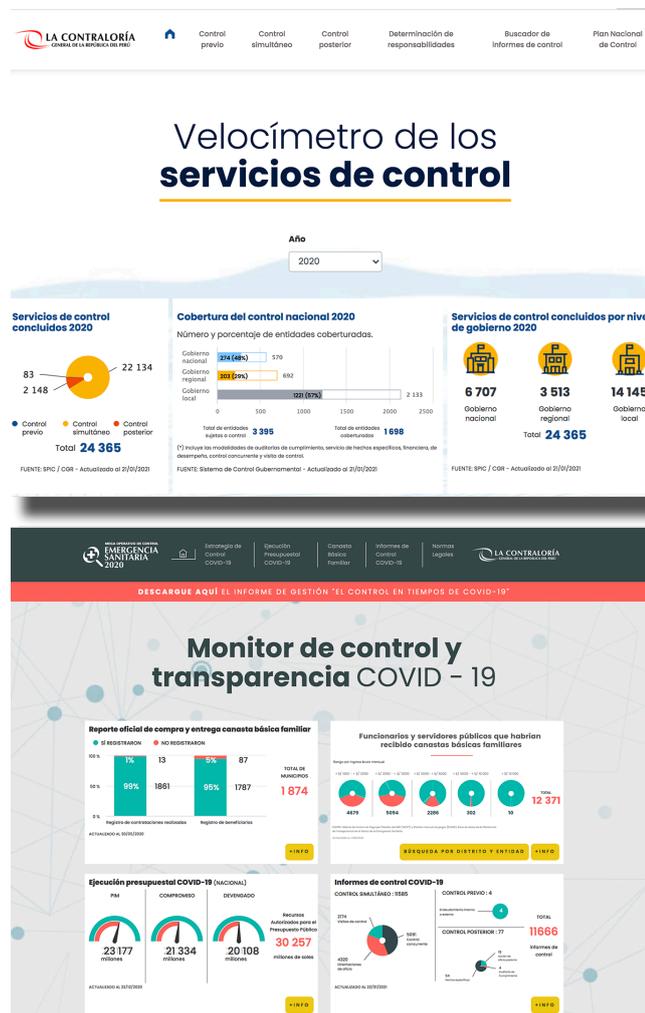
En tanto que los **Monitores Ciudadanos de Control (MCC)**, son personas voluntarias que realizan control social en obras públicas y los procesos de contrataciones de bienes y servicios públicos e intervenciones que involucren recursos públicos. Como bien señalan Shack & Porras (2020), se trata de un programa que empodera a los ciudadanos fomentando una cultura participativa y que se desarrolla en cinco etapas: convocatoria, capacitación y acreditación, visitas presenciales o monitoreo remoto, envío de reporte de monitoreo y gestión de alertas. En el año 2020, con el programa MCC se generaron 32 mil 529 visitas presenciales y monitoreos remotos en obras y contrataciones por un monto de S/. 23 589

882,49. Desde su creación en el año 2018, los MCC han monitoreado 1855 obras, se han acreditado 12073 MCC y se levantaron 2167 reportes con situaciones de incumplimiento conforme a lo indicado por la Contraloría General de la República (2021).

Cabe destacar que el programa MCC recibió el Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva en la categoría Gobierno Abierto de la Organización de Estados Americanos (OEA, 2020).

La cuarta fase es el informe como producto concreto del servicio de control. Esta fase comprende el proceso de redacción, aprobación y notificación del informe, así como la publicación y difusión del mismo. En este aspecto, con los portales Monitor COVID 19 y Velocímetro de Control, se da cuenta del uso y conocimiento que tienen los ciudadanos y los medios de comunicación de los informes de control. Además, cabe destacar la reunión informativa, que a modo de rendición de cuentas, anualmente tiene cada Gerencia Regional de Control a nivel subnacional y el Contralor General de la República a nivel nacional.

IMAGEN N° 1: PLATAFORMAS DE INFORMES DE SERVICIOS DE CONTROL



FUENTE: PÁGINA WEB CGR.

Finalmente, la quinta fase es el seguimiento de las recomendaciones del informe de control, las cuales, sólo si se implementan, harán posible que los efectos e impactos deseados en las intervenciones públicas se concreten, generando un mayor valor público para los ciudadanos. La creación de mecanismos institucionalizados en esta fase del ciclo de control en el Perú, es aún una asignatura pendiente, por lo que conviene aprender de la experiencia internacional comparada como se presenta a continuación.

### **6.3. EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN OTRAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES**

Como se conoce, las entidades encargadas de fiscalizar el buen uso de los recursos públicos existen en todo el mundo y son conocidas como Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Dicha denominación engloba a todos los órganos de control existentes bajo diferente nomenclatura: Contralorías, Cámaras de Cuenta, Tribunales de Cuenta, Auditorías Superiores, entre otras. De este modo, todas estas entidades fiscalizadoras superiores están agrupadas dentro de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, la INTOSAI por sus siglas en inglés. Se trata de una organización independiente, autónoma y apolítica cuyo objetivo radica en la promoción del intercambio de ideas, experiencias y conocimiento entre las EFS, organizaciones internacionales y otros actores interesados.

A nivel regional, además, de acuerdo a la ubicación geográfica, la INTOSAI reconoce siete organizaciones regionales. Para las EFS de la región latinoamericana, están agrupadas dentro de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS. Es así que, la participación ciudadana no solo cobra un rol sumamente importante dentro de las funciones explicadas en los capítulos previos, sino que, además, ha sido materia de discusión por los órganos fiscalizadores a nivel mundial.

IMAGEN N° 2: MAPA DE ORGANIZACIONES REGIONALES QUE CONFORMAN LA INTOSAI



FUENTE: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES - INTOSAI. <https://www.intosai.org/>

La INTOSAI, por ejemplo, en el 21 Simposio Naciones Unidas/INTOSAI del 2011, tuvo como tema principal “Prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas públicas”. En dicho seminario, se tocaron temas como la interacción entre las EFS y los ciudadanos, y el rol que podría ejercer el ciudadano dentro de la auditoría gubernamental.

Previo al Simposio se realizó una encuesta, cuyos resultados daban cuenta que la mayor interacción existente era a través de la publicación de los informes de auditoría y se hizo hincapié en que era necesario adaptar el lenguaje de dichos informes a fin de que sean más comprensibles para la ciudadanía. Asimismo, se compartió información sobre los diversos grupos de discusión que se organizaban con expertos para promover la participación de los ciudadanos y, sobre todo, compilar la información y los conocimientos pertinentes de personas ajenas a una auditoría. Después de todo, los ciudadanos son los beneficiarios directos de un mejor uso de los recursos públicos.

Dentro del ciclo del control gubernamental, se explicó que los ciudadanos podrían ser parte de la planificación de las auditorías que fuera a realizar la entidad fiscalizadora de su país, puesto que ellos eran los más interesados en conocer los resultados obtenidos en las diferentes entidades del Estado. Del mismo modo, se mencionó lo propio para la fase de la evaluación, ya que, si los ciudadanos seguían todo el proceso, podrían estar más atentos a que las entidades auditadas cumplan con las recomendaciones derivadas de los informes de auditoría de su EFS.

Continuando en el ámbito internacional, cabe resaltar que la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) realiza una encuesta cada tres años a todas las EFS que conforman la organización internacional y en la última encuesta del 2017, algunos datos sobre la participación ciudadana muestran que el 17% de las 139 EFS que respondieron involucran a los ciudadanos en sus sistemas de seguimiento y, al menos un 40% de las EFS pusieron a disposición de la población un 80% de los informes de auditoría. A pesar de estos avances, de la Encuesta Global se desprende que, en todas las organizaciones regionales de la INTOSAI, las partes interesadas menos involucradas de manera concreta en el ciclo de auditoría son la sociedad civil y los ciudadanos.

En otra de las preguntas, de las 103 EFS que confirmaron promover la participación ciudadana en tareas propias de la fiscalización, el 52% de ellas se refiere específicamente a la participación de los ciudadanos a través de las denuncias. Las otras áreas en la que se promueve la participación, con un mínimo porcentaje, son: participación en la conducción de las auditorías, difusión de los hallazgos de las auditorías, seguimiento a los auditados sobre las recomendaciones de los hallazgos de las EFS. Cabe destacar que, del total de las EFS, 75 corresponden a países desarrollados y 28 a países en desarrollo. (Encuesta Global 2017, pág. 83 del Anexo).

IMAGEN N° 3: PAÍSES QUE CONFORMAN LA OLACEFS



De otro lado, en cuanto a participación ciudadana a nivel regional, la OLACEFS en el año 2016, durante la realización de la XXVI Asamblea General de la OLACEFS, suscribió la Declaración de Punta Cana “Sobre la promoción de la participación ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030”, con nueve acuerdos entre los que se destacan, **primero**: “Promover la participación ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de los ODS – Agenda 2030, con el propósito de mejorar la calidad de la fiscalización de los programas y proyectos que materializan los ODS, así como de las políticas públicas que los orientan, incorporando en sus acciones de fiscalización mecanismos de participación ciudadana en el control institucional de la gestión pública”; **segundo**: “Ratificar, en otros, el principio de Participación ciudadana activa y confianza mutua, con la finalidad de que cada EFS pueda orientar la promoción de la participación ciudadana al seguimiento y la fiscalización de los ODS-Agenda 2030”. Cabe resaltar que la mencionada declaración hace referencia a lo acordado durante el XXI Simposio Naciones Unidas/INTOSAI del 2011, cuyas recomendaciones también fueron adoptadas en su momento, por la XXI Asamblea General de la OLACEFS.

En este sentido, es importante señalar que las entidades fiscalizadoras superiores han asumido un rol relevante para el cumplimiento en la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible. A pesar de las grandes dificultades que implica para la institución una auditoría en materias específicas sobre ODS, sus beneficios son importantes y de cierta forma, le recuerdan a los gobiernos su compromiso de impulsar a nivel interno aquello sobre lo que manifestaron interés a nivel internacional. Además, la agenda 2030 tiene como parte importante de su trabajo a las personas, por lo que el compromiso de sus ciudadanos en la materia resulta clave a la hora de sumar esfuerzos para el adecuado cumplimiento de compromisos internacionales.

Luego de contextualizar lo que se ha venido proponiendo en materia de participación ciudadana a nivel regional y global, plasmaremos de manera más concreta los avances que se han venido dando en algunas EFS de la OLACEFS sobre el involucramiento de la ciudadanía en el ciclo de control gubernamental, a través de diversas iniciativas.

### En el Planeamiento General

La **EFS de Argentina** desarrolla el programa Planificación Participativa, en el que mediante sugerencias anuales, los ciudadanos proponen entidades y/o programas para ser auditados, los mismos se pueden involucrar en el programa anual de auditorías. Además, apoyan con la difusión del informe y con el seguimiento de las recomendaciones.

En la **EFS de Chile**, en el 2015 se estableció el Consejo de la Asociaciones de la Sociedad Civil en la Contraloría General de la República. Dicho Consejo tiene como objeto “emitir su opinión respecto de todas aquellas materias que se refieran al cumplimiento de las funciones de la Contraloría General y a su impacto en los diversos ámbitos de interés para las personas”. Asimismo, le corresponde al Consejo, entre otros, emitir su opinión respecto del Programa de Auditoría para el año siguiente, el que es remitido a sus integrantes dentro del último bimestre.

La **EFS de México**, por su parte, cuenta con Sugerencias de Fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, en donde el ciudadano puede brindar información específica a la EFS, de tal manera que pueda servir como insumo para el proceso de planeación y programación de auditorías.

### En la Planificación Operativa

La **EFS de Brasil**, a través de sus Paneles de Referencia, tiene como objetivo orientar y hacer recomendaciones al equipo de auditores sobre las auditorías a realizar. Asimismo, busca contar con opiniones especializadas e independientes sobre el objeto de la auditoría, así como fortalecer el equipo de auditoría con una perspectiva amplia sobre el mismo.

La **EFS de Colombia** tiene la iniciativa de las Veedurías Ciudadanas, que se encuentran reglamentadas a nivel nacional y existe una red institucional de apoyo a la mismas. Las veedurías son realizadas por voluntarios. Estas acompañan la obra de inicio a fin; sin embargo, no existe necesariamente un servicio de control vinculado, pero es factible solicitar a la CGR realizar un servicio de control.

La **EFS de Costa Rica**, con la implementación de experiencias de fiscalización con la participación activa de las propias comunidades indígenas, por ejemplo sobre la calidad y cobertura de la prestación de servicios de agua potable a grupos vulnerables; desde la definición de indicadores para medir el desempeño del servicio, la validación de los datos recolectados en las visitas de campo y la posterior socialización del informe de control y sus recomendaciones.

La **EFS de Cuba**, mediante las Denuncias Ciudadanas, recibe únicamente denuncias por escrito o de manera personal, sean identificados o anónimos. A partir del análisis de los temas denunciados, el nivel de las personas implicadas y la repercusión económica, política o social, la EFS determina los casos que investigará directamente por sus unidades organizativas o las contralorías provinciales.

La **EFS de El Salvador**, con su “APP Denuncia Ciudadana”, abrió un canal de comunicación que permite acercar a la institución con la ciudadanía, con el objeto de que alerten sobre las irregularidades en la administración de los fondos y recursos del Estado.

La **EFS de Nicaragua** cuenta con una Dirección de Atención de Denuncias y las recibe a través de medios virtuales y físicos. Luego de evaluar la denuncia, se notifica al ciudadano y se da inicio al servicio de control.

Así como las mencionadas, existen iniciativas similares en las EFS de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Puerto Rico, República Dominicana, entre otras.

### En la Ejecución del Servicio

La **EFS de Colombia** implementó Auditorías Articuladas, un mecanismo que busca vincular al proceso de auditoría que se adelanta a las entidades sujetas de control, a las organizaciones

de la sociedad civil. Para comenzar el proceso, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) deben tener un convenio de cooperación con la CGR, se realiza un contacto con la OSC que tiene conocimiento y herramientas técnicas para participar de una actividad de control. Además, la OSC puede incorporarse o pedir más auditorías que no estén incluidas en el plan anual de auditoría. De este modo, se generan compromisos y existe un acercamiento entre la CGR y la OSC.

La **EFS de Ecuador** con su Proyecto “Red Ciudadana de Control de Uso de Recursos Públicos” busca generar espacios de participación ciudadana y control social a nivel parroquial, para la promoción y vigilancia de los recursos públicos en las parroquias rurales.

La **EFS de Honduras**, mediante la Vinculación Ciudadana a la labor de la Vigilancia Fiscal, busca involucrar a las OSC en los procesos auditores, pues participan en la planificación de las auditorías y en la promoción de las actividades de seguimientos de las recomendaciones a las entidades auditadas.

La **EFS de Paraguay** y sus Veedurías Ciudadanas abarcan más de una fase del ciclo de la auditoría, pues es un mecanismo de participación ciudadana en el que la sociedad civil organizada o los ciudadanos participan de la vigilancia de la Gestión Pública. Dicha participación se da en el marco de las auditorías y seguimiento de las denuncias y recomendaciones. Durante su desarrollo deben comunicar las reuencias de los entes auditados y brindar información sobre su ejecución y trabajo. Luego, realizan seguimiento al proceso de denuncias y recomendaciones que ha establecido la CGR después de la acción de control.

### En la Elaboración del Informe

La **EFS de Argentina**, a través de la Planificación Participativa, mantienen a la ciudadanía presente, tanto en la elaboración del informe como el seguimiento a las recomendaciones.

En lo referido a la divulgación y rendición de cuentas, la **EFS del El Salvador** implementó el Acto de Rendición de Cuentas, un evento a través del cual el Organismo de Dirección de la Corte de Cuentas de la República divulga ante la ciudadanía los resultados y logros de su gestión anual.

### En el Seguimiento a las Recomendaciones

En esta fase se observa que varias de las iniciativas mencionadas anteriormente, también incluyen el seguimiento a las recomendaciones, tal es el caso de las EFS de Argentina, con su Planificación Participativa, la EFS de El Salvador con el Acto de Rendición de Cuentas, la EFS de Honduras con la Vinculación Ciudadana a la labor de Vigilancia Fiscal. No obstante lo avanzado, parece necesario continuar impulsando mayores iniciativas en esta fase del ciclo, de modo tal que se incremente el empoderamiento ciudadano que contribuya a una mayor efectividad del control gubernamental en términos de su valor y beneficio para la mejora de la calidad de vida de la gente.

# Referencias bibliográficas

Además de las páginas web institucionales de la Contraloría General de la República del Perú y de otras EFS de la OLACEFS, para la elaboración del presente documento se ha consultado:

- Abad, Samuel. (2009). *Participación ciudadana: Avances y retos pendientes*. Revista Elecciones. Oficina Nacional de Procesos Electorales, 11-38. [fecha de Consulta 20 de Octubre de 2020]
- Aragón, M., y J. López(2000): "Plebiscito", en Diccionario electoral, t. II, IIDH/Capel, San José.
- Arzaluz, Socorro. (2004). *Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León. Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. 167-184. Disponible en: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>
- Ayala., Teresa. (2014). *Redes sociales, poder y participación ciudadana*. Revista Austral de Ciencias Sociales, (26),23-48. [fecha de Consulta 10 de octubre de 2020]. ISSN: 0717-3202. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=459/45931862002>
- Banco interamericano de Desarrollo – BID (2019). *Experiencia en la ejecución de programas rurales de agua y saneamiento en Perú a través de núcleos ejecutores*. Lima. Perú. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Cuando-la-comunidad-ejecuta-Experiencia-en-la-ejecucion-de-programas-rurales-de-agua-y-saneamiento-en-Peru-a-traves-de-nucleos-ejecutores.pdf>
- BID (2013). *"Participación Ciudadana en la Gestión Pública"*. Módulo 1 Participación Ciudadana y Políticas Públicas, 7ta edición. Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES). Washington.
- Bazán, Fernando. (2009) *El nuevo código procesal penal peruano y las rondas campesinas*. Revista IIDH, ISSN 1015-5074, N°. 49, 2009, págs. 311-361.
- Blancas, Carlos. (2004). *El referéndum en la Constitución Peruana*. Revista Elecciones N°03. Oficina Nacional de Procesos Electorales. 193-221. [fecha de Consulta 20 de octubre de 2020].
- Brandt, Hans-Jurgen (2013). *Participación ciudadana en la justicia penal: ¿democratización o adorno inútil de los tribunales?* Revista Vox Juris. Universidad de San Martín de Porres. ISSN: 1812-6804 129 – 164.
- Centro de Estudios Internacionales – CEIUC (2020). *Riesgo Político en América Latina 2021*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

- Cooperative for Assistance and Relief Everywhere - CARE (2003). *Modelo de Gestión para la Obtención de Alimentos Seguros en Comedores Populares*. Lima. Perú. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Propuesta\\_INCAFAM\\_comedores.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Propuesta_INCAFAM_comedores.pdf)

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN (2018) *Guía de Políticas Nacionales*. Lima.

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN (2019). *Proceso de construcción de la Visión del Perú al 2050*. Lima.

<https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/proceso-de-construccion-de-la-vision-de-futuro/>

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD (2009). *“Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”*. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Lisboa.

- CLAD (2009) *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

- Congreso de la República (2020). *Reglamento del Congreso de la República*. Edición Oficial, noviembre de 2020

- Contraloría General de la República de Chile (2015) *Consejo de las Asociaciones de la Sociedad Civil en la Contraloría General de la República*. Recuperado de:

<https://www.contraloria.cl/documents/451102/2095193/Rex1251-15.pdf/90fa9822-7525-3363-b594-1ef166e45372>

- Contraloría General de la República (2021). *La reforma del control gubernamental en el Perú: Balance al trienio de su implementación*. Lima, Perú.

- *Constitución Política del Perú*. 1933

- *Constitución Política del Perú*. 1979.

- *Constitución Política del Perú*. 1993.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (2005). *Yatama Vs Nicaragua*. Sentencia de 23 de Junio de 2005.

- CIDH (2007). *Caso Saramaka Vs Surinam*. Sentencia del 28 de noviembre de 2007

- CIDH (2008). *Caso Castañeda Gutman Vs México*. Sentencia del 6 de agosto de 2008.

- CIDH (2013). *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.

- Corte Suprema de Justicia – CSJ (2009). *Acuerdo Plenario de la Corte Suprema No 1-2009/CJ-116*.

*Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 1948.

- Defensoría del Pueblo – DP (2006). *El reconocimiento estatal de las rondas campesinas*. Disponible en:

[https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2005/rondas\\_campeinas.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2005/rondas_campeinas.pdf)

- Defensoría del Pueblo - DP (2010). *El amicus curiae: ¿qué es y para qué sirve? Jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo*. [fecha de Consulta 15 de octubre de 2020]. Disponible en:

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/AMICUS-CURIAE-AAC-MARZO-2010.pdf>

- Del Águila, Alicia (2013) *La revocatoria en análisis comparado: notas para la reforma en el Perú*. En Revista Argumentos, año 7, N° 2. mayo 2013. Disponible en:

[http://www.revistargumentos.org.pe/la\\_revocatoria\\_comparado.html](http://www.revistargumentos.org.pe/la_revocatoria_comparado.html). ISSN 2076-7722.

- Diez, Alejandro (2007). *La justicia del Estado, las justicias comunales y la interculturalidad*. En: Acceso a la Justicia el mundo rural. 59-78

- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas – UNDESA (2011). Informe del 21° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditoría Gubernamental: *Prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública*. Viena, Austria. Recuperado de:

[https://www.intosai.org/fileadmin/downloads-/news\\_centre/un\\_int\\_symp/sp/SP\\_21\\_Symp\\_Seminarbericht.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads-/news_centre/un_int_symp/sp/SP_21_Symp_Seminarbericht.pdf)

- Dunbar, Ella (2018). *La institución del jurado*. Colección “Biblioteca Constitucional del Bicentenario”.

- Escobedo, Jaime (2020) Comunicación telefónica, 21 de setiembre de 2020.

- *Guía sobre los procesos penales en Estados Unidos*. Ver en: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/usa/sp\\_usa-int-desc-guide.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/usa/sp_usa-int-desc-guide.pdf)

- Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE (1998). Educación ciudadana, democracia y participación. Lima.

- Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI – IDI (2018). *Informe sobre la Revisión Global de las EFS 2017*, Anexo. Oslo, Noruega. Recuperado de:

<https://www.idi.no/elibrary/global-sai-stocktaking-reports-and-research/2017-global-sai-stocktaking/786-annex-volume-global-sai-stocktaking-report-2017-spanish/file>

- Iniciativa Transparencia Participación y Accountability - TPA (2011) *Buenas Prácticas de Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las EFS de América Latina*. Recuperado de <https://iniciativatpa.org/wp-content/uploads/2010/09/Informe-Colombia.pdf>

[//iniciativatpa.org/wp-content/uploads/2010/09/Informe-Colombia.pdf](https://iniciativatpa.org/wp-content/uploads/2010/09/Informe-Colombia.pdf)

- Jurado Nacional de Elecciones - JNE (2008). *Guía de participación ciudadana en el Perú*. [fecha de Consulta 08 de Octubre de 2020] Disponible en :

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/\\$FILE/1\\_pdfsam\\_Guia\\_de\\_participacion\\_ciudadana.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B3465D6F1868627205257CD7005DE4B8/$FILE/1_pdfsam_Guia_de_participacion_ciudadana.pdf)

- Ley N° 12391, *Ley que otorga la Ciudadanía y el Derecho al Voto a la Mujer Peruana*.

- Ley N° 26300, *Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos*.
  - Ley N° 27783, *Ley de Bases de la Descentralización*.
  - Ley N° 27806, *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*
  - Ley N° 27867, *Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales*.
  - Ley N° 27972, *Ley Orgánica de Municipalidades*.
  - Ley N° 28056, *Ley Marco del Presupuesto Participativo*.
  - Ley N° 29785, *Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el Convenio 169 de la OIT*.
  - Ley N° 29824, *Ley de Justicia de Paz*.
  - Ley N° 31030, *Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos*.
  - López, Jazmín (2019). *Origen, evolución y rol del Jurado Penal en Estados Unidos*. Ver en: <https://ius360.com/origen-evolucion-y-rol-del-jurado-penal-en-estados-unidos-jazmin-lopez/>
  - Loewenstein, Karl (1976) *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
  - Mellado, Roberto (2001). *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, Editores Plaza y Valdés.
  - Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS (2019). *Decreto Supremo N° 007-2019-MIDIS Reglamento de la Ley N° 30790, Ley que promueve a los comedores populares como unidades de emprendimiento para la producción*. Lima.
  - Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (2010). *Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01 Instructivo N° 001-2010-EF/76.01 Instructivo para el Presupuesto Participativo Basado en Resultados*. Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (2020). *Aplicativo de Presupuesto Participativo*. Lima:
- [http://dnpp.mef.gob.pe/app\\_participativo/login.zul](http://dnpp.mef.gob.pe/app_participativo/login.zul)
- Ministerio del Interior-MININTER (2020). *Plan Vecindario Seguro se aplica en más de 1200 comisarías del país*. Lima.
- <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/19587-plan-vecindario-seguro-se-aplica-en-mas-de-1200-comisarias-del-pais>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-MINJUS (2017). *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Lima. Perú.
- [http://spij.minjus.gob.pe/content/banner\\_secundario/img/muestra/PLAN-ANUAL.pdf](http://spij.minjus.gob.pe/content/banner_secundario/img/muestra/PLAN-ANUAL.pdf)
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables -MIMP (2019). *Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP Política Nacional de Igualdad de Género*. Lima.

- Ministerio de la Producción – PRODUCE (2004). *Plan Nacional de Desarrollo de la Pesca Artesanal*. Lima. Perú. Ver en:  
<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per173051.pdf>
- Miró-Quesada, Francisco. (2013). *La revocación: El caso peruano*. Pensamiento Constitucional N° 18, pp. 89-104 / ISSN 1027-6769.
- Municipalidad Distrital de La Molina (2016). *Plan de Desarrollo Local Concertado del Distrito de La Molina 2017-2021*. Lima.
- Municipalidad Distrital de Lince (2019). *Ordenanza Municipal N°428-2019-MDL Ordenanza que reglamenta los cabildos abiertos en el distrito de Lince*. Lima.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - OLACEFS (2013) *Declaración de Santiago sobre Gobernanza, Lucha contra la Corrupción y Confianza Pública*.
- OLACEFS (2016). *Declaración de Punta Cana sobre la promoción de la participación ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030*. Recuperado de:  
<https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2016/12/Declaracion-de-Punta-Cana-OLACEFSRD.pdf>
- Organización de Estados Americanos- OEA (2020). Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva (PIGEP) 2020. Secretaria de Asuntos Hemisféricos. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Acta Final de Evaluación. Washington DC. Estados Unidos.
- *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*. 1966
- Paniagua, Valentin (2003). *El derecho de sufragio en el Perú*. Revista Elecciones N°02. Oficina Nacional de Procesos Electorales. 61-89. [fecha de Consulta 20 de octubre de 2020].
- Presidencia del Consejo de Ministros - PCM (2013) *Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. "Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*.
- PCM (2015). *Participación Ciudadana y rendición de cuentas*. Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto. USAID. Lima.
- PCM (2017) *Decreto Supremo N° 022-2017-PCM. Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros*.
- PCM(2017) *Decreto Supremo que aprueba la "Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017 - 2021" y el "Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú. Decreto Supremo N° 016-2017-PCM*.
- Poulsen, Karen (2014). *¡Somos ciudadanas! Historia del sufragio femenino en el Perú (1930-1950)* (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú.
- Reglamento de la Ley N° 29785 (2012) *Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la organización internacional del trabajo*. Decreto Supremo 001-2012-MC.

- Ruiz, Juan (2019). *El desarrollo normativo de la justicia comunal en el Perú*. Instituto de Defensa Legal. Recuperado de <https://www.idl.org.pe/el-desarrollo-normativo-de-la-justicia-comunal-en-el-peru/>
- Sanborn Cynthia, Hurtado Verónica, y Ramírez Tania (2016). *La Consulta Previa en el Perú, avances y retos*. 1a edición versión e-book. Lima: Universidad del Pacífico, 2016. 80 p. -- (Documento de investigación; 6). Ver en: <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1195/DI6.pdf>
- Schneider, Cecilia. (2007) *La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política*. Un análisis comparado de Buenos aires y Barcelona (Tesis doctoral). Universidad Pompeu Fabra, España.
- Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles-SENACE (2020). *¿Cuáles son los Mecanismos de Participación Ciudadana?* Lima, Perú.
- Shack, Nelson. (2020) *Mesa de conclusiones* [Archivo de video]. Seminario Internacional de Participación Ciudadana y Fiscalización. Seminario virtual. Setiembre de 2019. Fundar. Recuperado de:  
<https://www.youtube.com/watch?v=ZlaZb9fB3ok>
- Shack, Nelson & Porras, Herless (2011). *Algunas ideas para avanzar hacia la consolidación del Presupuesto Participativo en el Perú*. Revista de • Gestión Pública y Desarrollo N° 50. Edición setiembre 2011. Lima.
- Shack, Nelson & Porras, Herless (2020). *Monitores Ciudadanos de Control: Un mecanismo de control social*. Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo. Lima, Perú.
- Stiglitz, Joseph. (2000). *La economía en el sector público*. Antoni Bosch Editor. 3ed. ISBN: 84-95348-05-5.
- Tribunal Constitucional – TC (2006). *Sentencia recaída en el expediente 0030-2005-AI/TC*.
- TC (2008). *Sentencia recaída del Expediente N° 03173-2008-PHC/TC*.
- TC (2018). *Sentencia recaída del expediente N ° 07009-2013-PHC/TC*.
- Wieland, H (2010) *El referéndum en el Perú: Doctrina, regulación legal y jurisprudencia Constitucional*. (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú.

