

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ

De la A a la Z



Participación ciudadana en el Perú. De la A a la Z
Instituto Peruano de Derecho Electoral, Democracia y Gestión Pública
Lima, Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-12097
Primera edición: Noviembre del 2021

Autores

Victor Amilcar Velásquez Javier
José Manuel Villalobos Campana
Mariano Jesús Marquina Ulloa

Elaborado por

Instituto Peruano de Derecho Electoral
E-mail: info@ipde.org.pe
URL: www.ipde.org.pe

En cooperación con

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS)
Av. Larco 109, 2° piso, Lima 18 - Perú
Correo electrónico: kasperu@kas.de
URL: www.kas.de/peru/es
Teléfonos: (511) 416 6100

Corrección de estilo

Sandra Mariana Arbulú Duclos

Diseño y diagramación

Kipu Visual S.A.C.

Participación ciudadana / derecho / información pública / transparencia / revocatoria /
remoción / rendición de cuentas / referéndum / cabildo / presupuesto participativo / consejo de
coordinación / vacancia / suspensión / consulta previa / fiscalización

El contenido de los documentos es de responsabilidad exclusiva de los autores.

Distribución gratuita. Se autoriza la reproducción total o parcial de este manual, por cualquier
medio, haciendo referencia a la fuente bibliográfica. El contenido de los documentos es de
responsabilidad exclusiva de los autores.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	8
1.1. Sobre la participación política	9
1.2. Participación ciudadana: evolución histórica	10
1.3. Participación ciudadana: definición y concepto	13
1.4. Marco constitucional	15
1.5. Marco legal	17
CAPÍTULO II: LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	18
2.1. Alcances de la ley	19
2.2. El acceso a la información pública	20
2.3. Procedimiento	21
2.4. Excepciones para el acceso a la información	22
2.5. La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública	26
CAPÍTULO III: LA LEY 26300 Y SUS MECANISMOS	29
3.1. La Ley N° 26300: contexto	30
3.2. Mecanismos de participación y control regulados en leyes especiales	30
3.3. Mecanismos de participación y control regulados en leyes especiales	31
3.4. Mecanismos de participación y control regulados en leyes especiales	31
3.5. Presentación de iniciativas	31
3.6. Mecanismos de participación en la ley 26300	31
3.7. Mecanismos de control en la ley 26300	33
CAPÍTULO IV: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES	36
4.1. Iniciativa en la formación de dispositivos municipales	37
4.2. Derecho de referéndum	37
4.3. Juntas vecinales comunales	37
4.4. Comités de gestión	38
4.5. Derecho de denunciar infracciones y ser informado	38
4.6. Cabildo abierto	38
4.7. Participación local del sector empresarial	39
CAPÍTULO V: MECANISMOS DE COORDINACIÓN EN EL ÁMBITO REGIONAL Y MUNICIPAL	40
5.1. Los consejos de coordinación regional, local provincial y local distrital	41
5.2. Plan de Desarrollo Concertado (PDC)	41
5.3. El presupuesto participativo regional y local	42
5.4. La junta de delegados vecinales comunales	43

CAPÍTULO VI: VACANCIA Y SUSPENSIÓN DE AUTORIDADES SUBNACIONALES	44
6.1. Vacancia de alcaldes y regidores	45
6.2. Suspensión de alcaldes y regidores	48
6.3. Vacancia de gobernador, vicegobernador y consejeros regionales	50
6.4. Suspensión de gobernador, vicegobernador y consejeros regionales	51
CAPÍTULO VII: OTROS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN	53
7.1. La consulta previa	54
7.2. Participación ciudadana en la fiscalización ambiental	58
7.3. Los consejos de usuarios	59
7.4. Participación en los procedimientos de la Junta Nacional de Justicia	59
CAPÍTULO VIII: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ORGANIZACIONES POLÍTICAS	60
8.1. Organizaciones políticas	61
8.2. Una aproximación a los tipos de participación	63
A. Participación como afiliados	68
B. Participación como no afiliados	70
Sobre los autores	78
Referencias	79

PRESENTACIÓN

La participación ciudadana es la muestra de personas que pasaron de la preocupación a la acción. Quienes participan activamente han identificado alguna situación en la sociedad que requiere una atención especial y se cuestionan ¿qué más hacer para mejorar la realidad que vivimos hoy?

A lo largo de los años, la participación de los ciudadanos se ha visto fortalecida por distintos mecanismos de participación política, que desde una óptica participativa, comprende que es posible tomar mejores decisiones cuando se incorporan a los involucrados. Construyendo así una sociedad democrática más fuerte.

Frente a las consecuencias producidas por la pandemia por el COVID-19, se necesitan ciudadanos que se ocupen junto a sus autoridades en atender los desafíos que ya conocíamos y los que hemos identificado ante esta nueva realidad. Los tomadores de decisiones frente a las crisis necesitan ciudadanos propositivos y vigilantes, que con ideas innovadoras, contribuyan al bienestar de todos.

Pensando en esas personas interesadas por contribuir con el bien común presentamos “Participación ciudadana en el Perú. De la A a la Z”, una obra elaborada por los especialistas del Instituto Peruano de Derecho Electoral. Que hace un recuento por los mecanismos que permiten a las personas ejercer activamente su ciudadanía a través de los caminos que legalmente se han ido estableciendo en el Perú durante décadas.

A pesar de las barreras producidas por pandemia, los peruanos han seguido buscando los mecanismo para participar activamente. Esperamos que esta obra les den herramientas e ideas a más personas y organizaciones de la sociedad para ser parte de la toma de decisiones junto a sus autoridades para que, de manera participativa, se siga construyendo la sociedad democrática en la que todos los peruanos quieren vivir.

Dr. Robert Helbig
Representante de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú

Ximena Docarmo
Coordinadora de proyectos de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana en los asuntos públicos es un derecho reconocido en la Constitución Política del Perú. Tanto en el numeral 17 del artículo 2, en el que se señalan los derechos fundamentales de la persona como en el 31, que desarrolla los derechos y deberes políticos.

Pero no solo se reconoce nuestro derecho ciudadano a ser elegidos y de elegir libremente a nuestros representantes. Sino que se nos brindan mecanismos de participación como son el referéndum, la iniciativa legislativa, la remoción o vacancia de autoridades. Todos ellos regulados por la ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Además, se considera un derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción a través de los mecanismos directos e indirectos de su participación, que la ley norma y promueve.

Sin embargo, si bien es cierto que en el ámbito normativo se han establecido los mecanismos de participación ciudadana, estos no han sido promovidos y difundidos de tal manera que los ciudadanos puedan conocer las distintas formas que tienen de participar en los asuntos públicos. Ya sean de índole nacional, regional o local.

Una muestra del desconocimiento de los distintos mecanismos de participación que reconoce la ley es que algunos nunca se han activado. Como es el caso del referéndum para aprobar dispositivos municipales o el de remoción de autoridades.

Por ello, desde el Instituto Peruano de Derecho Electoral, Democracia y Gestión Pública con el apoyo de la KAS en Perú, hemos trabajado el presente manual con el objetivo de difundir los diferentes mecanismos de participación ciudadana con los que se cuenta en la esfera normativa. Para que sean utilizados correctamente y se logren atender las diferentes demandas ciudadanas.

Los autores



CAPÍTULO I:

LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA



1.1. Sobre la participación política

La participación política es primordial en todo sistema democrático. Y como la mayoría de conceptos en las ciencias sociales, tiene dos enfoques para su tratamiento: un enfoque amplio y un enfoque restrictivo.

El enfoque amplio incluye una serie más extensa de actividades, haciendo referencia a todas aquellas que influyan en los diferentes niveles del sistema político. Es decir, como “toda actividad de los ciudadanos que está dirigida a intervenir en la designación de los gobernantes y/o a influir en los mismos con respecto a una política estatal” (Mateos, 2009, p. 1).

Por otro lado, el enfoque estricto la concibe más como la participación en el proceso de diseño e implementación de una política pública o en la toma de decisiones. En otras palabras, la participación política vendría a ser una forma de influir en los tomadores de decisiones públicas.

Asimismo, aún existe un debate muy amplio y profundo entre los límites entre la participación política y la participación ciudadana. Por ende, aún no se ha logrado un consenso al respecto. Pero si se han construido dos visiones teóricas muy relevantes respecto a la ciudadanía y su participación en el ámbito público: la teoría participativa y la teoría elitista (ver tabla 1).

Tabla 1
Modelos teóricos de participación

	Teoría participativa	Teoría elitista
¿Quién y cómo debe participar?	Los interesados deben participar activa y directamente en la toma de decisiones públicas en todos los ámbitos.	Los ciudadanos deben participar en la elección de representantes. No es necesaria una participación masiva y continuada ya que la toma de decisiones corresponde a los políticos.
¿Qué hay detrás de la no participación?	Insatisfacción, distanciamiento de la política.	Satisfacción con el funcionamiento del sistema político.
¿Cuáles son las consecuencias de una elevada participación en todas sus formas?	Mejores ciudadanos. Mejores decisiones y mejor implementación de las mismas.	Sobrecarga de demandas. Inestabilidad política.
Críticas	No especifica cómo poner en marcha mecanismos participativos extensivos e intensivos factibles. Presupone una ciudadanía interesada y activa. La población intensamente participante no es representativa del conjunto.	Restringe excesivamente la relación entre ciudadanos y política al ámbito electoral. Se despreocupa de las actitudes de apatía política. Ignora la importancia de movimientos sociales como agentes de cambio político y social.
Algunos autores	Rousseau, Macpherson, Pateman, Barber	Schumpeter, Sartori, Huntington

Fuente: Anduiza y Bosch (2004) en Mateos (2009).



La teoría participativa enfatiza en el papel de la ciudadanía. Entiende la democracia como “un proceso en el cual el desarrollo de mecanismos participativos, que incrementen el poder de control y orientación de los gobernados sobre los gobernantes, constituya la medida que refleje mayores niveles de democratización” (Mateos, 2009, p. 2). Mientras que la teoría elitista concibe a la competencia entre líderes políticos como la esencia de la democracia y la participación de los ciudadanos debe encontrarse limitada. La democracia se garantiza con una élite preparada y comprometida.

En el presente libro, utilizaremos la teoría participativa como fuente para identificar y diferenciar la participación ciudadana de otras formas de participación política. Categoría que se analizará a lo largo de los siguientes acápite.

1.2. Participación ciudadana: evolución histórica

La participación ciudadana surge como respuesta a la crisis de representatividad e ineficiencia de los gobiernos para resolver los problemas públicos que la sociedad plantea. Esto se puede evidenciar en lo escrito por Font, Blanco, Gomà y Jarques:

Mientras la sociedad y los contenidos de la vida política no paraban de cambiar aceleradamente a lo largo de estos últimos 150 años, las formas y las instituciones políticas han modificado mucho menos su funcionamiento. Y si ello prueba en buena medida la solidez de las mismas, al mismo tiempo ha ido creando un conjunto de desajustes y de insatisfacciones (2012, p. 60).

Esta crisis se desarrolló a mediados de la década de 1980 en Europa y en la de 1990 en América Latina. Para poder sobrellevar esta crisis se planteó el desarrollo de otros mecanismos democráticos asociados a fomentar la participación. Al respecto, se debe destacar que, de la mano con el fortalecimiento de la sociedad civil como tercer sector que mejora la calidad de democracia, la participación ciudadana adquiere un protagonismo como parte del desarrollo del capital social —concepto trabajado por Putnam en 1993—.

Es así que la participación nace como un factor estratégico para hacer funcionar la democracia. Con la finalidad de afianzar una mayor cercanía entre los ciudadanos y el gobierno mediante el fomento de la gobernabilidad y la configuración de mecanismos de vigilancia que aseguren mejores niveles de eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

Entonces, ¿cómo se desarrollaron los mecanismos de participación ciudadana? Estos tomaron como ejemplo las acciones de democracia directa desarrolladas en la Antigua Grecia. El referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular de ley, la revocatoria y la remoción de autoridades se originaron en aquel entonces y actualmente se aplican en la mayoría de países latinoamericanos. Si bien hubo una amplia crítica respecto al desarrollo de los demás mecanismos debido a que su aplicación se centraba en comunidades políticas de magnitudes mucho mayores que las polis griegas, estos han sido la fuente para la implementación de espacios participativos en el mundo local. Área en la que más se ha profundizado la democracia participativa.

En la legislación peruana, los espacios participativos locales suelen ser denominados «mecanismos de control ciudadano», puesto que sirven para evaluar el desempeño de las autoridades. Pero también han surgido otros mecanismos que contemplan la participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de políticas públicas. A los que llamaremos «mecanismos de gestión» porque permiten que los ciudadanos se involucren en el desarrollo de las políticas que eventualmente se aplicarán en la sociedad.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico-OCDE (2006) considera propicio el fomento de la participación de los ciudadanos, especialmente en los gobiernos locales (p. 45). Entre las diversas razones para ello, destacan las siguientes:



Tabla 2
Razones para fomentar la participación ciudadana

<p>Políticas públicas de mejor calidad</p>	<p>El fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos propicia que estos últimos dediquen su tiempo y esfuerzo a asuntos de interés público. Su contribución es un recurso que debe ser valorizado y aprovechado.</p> <p>La información, la consulta y la participación activa proporcionan a la Administración Pública una mejor base para la elaboración de políticas públicas. Lo que le permite convertirse en una organización en constante aprendizaje. Simultáneamente, esto garantiza una implementación más eficaz de dichas políticas en la medida en que los ciudadanos están familiarizados con ellas, al participar en su elaboración.</p>
<p>Confianza acrecentada en las instituciones públicas</p>	<p>La información, la consulta y la participación activa proporcionan a los ciudadanos una oportunidad para familiarizarse con los proyectos de la Administración Pública para dar a conocer su opinión y contribuir en la toma de decisiones.</p> <p>Este involucramiento favorece la aceptación de las opciones políticas resultantes.</p> <p>La Administración Pública da prueba de apertura. Lo que la vuelve más fiable ante los ojos del ciudadano poseedor de la soberanía en un régimen democrático. Al generar confianza en los poderes públicos y al mejorar la calidad de las políticas públicas, el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos aumenta la legitimidad del gobierno.</p>
<p>Democracia más fuerte</p>	<p>La información, la consulta y la participación activa incrementan la transparencia de la Administración Pública y la vuelven responsable.</p> <p>El fortalecimiento de las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos incentiva una ciudadanía activa y favorece su arraigo en la sociedad.</p> <p>La democracia participativa complementa y fortalece la democracia en su totalidad.</p> <p>Claridad en sus políticas públicas al ser parte de una deliberación razonable para construir su proyecto de nación que asegure un nivel de vida adecuado.</p>

Fuente: INDESOL (s.f.)

En la tabla anterior se sintetizan tres motivos relevantes por los cuales se debe fomentar la participación ciudadana: políticas públicas con enfoque participativo, legitimidad y confianza hacia el actuar de las autoridades, y el fortalecimiento de la ciudadanía activa. Dicho de otro modo, se concibe «el desarrollo de mecanismos participativos que incrementen el poder de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes y, en consecuencia, mejoran la calidad de la democracia» (IIDH/CAPEL, 2017, p. 818).



Gráfico 1. Ventajas de la participación ciudadana

Más acercamiento entre lo político y lo social

Se produce un acercamiento permanente entre las autoridades electas y la población votante. La relación va más allá de los procesos electorales. Se impide que los votantes solo sean tomados en cuenta en tiempo de campaña.

La inversión se hace en función de lo que quiere la gente

Los proyectos de obras de infraestructura y sociales los propone la gente. Los alcaldes, los regidores y los funcionarios se reúnen con los vecinos y vecinas para debatir y acordar las mejores propuestas. Aquellas que más convienen al barrio o municipio.

Los menos favorecidos ahora podrían ser más favorecidos

La inversión del municipio tiende a focalizarse en los grupos menos favorecidos social y económicamente. Esto permite disminuir la brecha entre los diferentes sectores sociales que convergen en dicho ámbito. Beneficiar a los menos favorecidos promueve el desarrollo integral de las comunidades.

Permite la supervisión social

Los ciudadanos, además de participar con propuestas, pueden intervenir en la supervisión y monitoreo de los proyectos que se ejecutan en el barrio. Esto ayuda a que las obras sean de mejor calidad. En muchos casos, ello permite abaratar los costos.

Consolida la democracia

Se retoma la visión de «gobierno del pueblo, para el pueblo y con el pueblo». La participación de la ciudadanía tiende a dejar de ser instrumental y los sujetos sociales, además de dar carácter legal a la autoridad a través del voto, le dan legitimidad con la aceptación o rechazo a las decisiones. Se producen prácticas de democracia participativa en las cuales el gobierno y el ciudadano tienen objetivos comunes.

Comprensión colectiva de los problemas

Quienes participan asumen un modo distinto de pensar respecto a los problemas. Hay un cambio en el pensamiento individual que ahora se centra en la solución colectiva de los problemas. Se pasa del «yo quiero» al «nosotros queremos».



1.3. Participación ciudadana: definición y concepto

Existen diferentes definiciones para explicar en qué consiste la participación ciudadana, puesto que es un concepto polisémico. Es decir, cada actor le otorga significaciones diferentes. De acuerdo con Olvera (2007), podemos identificar dos nociones referentes a la participación ciudadana. Una de ellas es la neoliberal, que la trata como un instrumento para eficientizar la acción gubernamental. De modo que, en el mediano plazo, la política social se tercerice y los Estados pierdan responsabilidad respecto a los derechos de la ciudadanía. Mientras que por el lado «democrático-participativo», la participación es entendida como una nueva forma de concebir la política, que busca que los ciudadanos intervengan en la construcción de políticas y acciones de gobierno, como también en su fiscalización. Asimismo, Olvera señala que la participación ciudadana se asocia con el involucramiento de los ciudadanos en algún proceso político y de manera organizada.

Según Ziccardi (2012), la participación ciudadana, a diferencia de otras maneras de participación, consiste en las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios mediante la incorporación de intereses particulares (no individuales).

Tomando en cuenta los factores de control y gestión, hemos decidido usar la presente definición:

Es la forma individual o asociada en la que los ciudadanos y ciudadanas participan en la vida política, económica, social y cultural de un país, a través de los diversos existentes para la toma de decisiones, a fin de asegurar que sus intereses —eje central de la política pública— sean tomados en consideración por los decisores (Chávez & Álvarez, 2015, p. 413).

En este contexto, se pone de relieve el involucramiento del ciudadano en los procesos de toma de decisiones y se enfatiza que los intereses ciudadanos son el eje central de la política pública.

Asimismo, se entiende que la participación trasciende todos los ámbitos de la vida de un ciudadano. Por ende, la participación también tiene características que tratan de involucrarse con estos ámbitos (Ver gráfico 2).

Gráfico 2.
Características de la participación ciudadana

<p>Ciudadana: cuando abarca los intereses de todos los ciudadanos y ciudadanas en temas sociales, culturales, económicos, políticos y justicia.</p>	<p>Económica: cuyo objetivo es que haya una mejor designación del gasto, sobre la base de los intereses de la ciudadanía.</p>
<p>Comunitaria: con la cual se busca que los residentes de una comunidad se organicen según sus intereses particulares. Como la gestión de obras de saneamiento o asfaltado de pistas. Es una microparticipación.</p>	<p>Social: se expresa a través de la relación entre los individuos y sus organizaciones, y estas, a su vez, con otros grupos sociales.</p>



En suma, pueden destacarse cuatro características de la participación: ciudadana, económica, comunitaria y social. Las cuales expresan su complejidad, que no solamente implica entenderla como un elemento monocromo. Sino como un concepto que posee diversas tipologías que ponen énfasis en cada una de las características mencionadas, así como en los elementos asociados a esta definición.

En cuanto a los aspectos objetivos y subjetivos, las interrelaciones y al nivel de incidencia sobre la situación real podemos clasificar la participación en cuatro clases: espontánea, reflexiva, mecánica y praxis creativa (Ver cuadro 1).

Cuadro 1.
Tipología de la participación según aspectos objetivos y subjetivos, interrelaciones e incidencia sobre la realidad

Participación espontánea	Participación reflexiva
Se caracteriza por una débil interrelación entre lo ideal y lo material. Así como por una mínima elaboración subjetiva (fines, conocimiento de la realidad, autoconciencia de valores) y una actividad práctica errática.	Se define por tener una interrelación fuerte entre lo ideal y lo material, una máxima elaboración subjetiva y una práctica coherente con el discurso.
Participación mecánica	Praxis creativa
Se define por una transformación de la realidad que reproduce lo existente. La actividad subjetiva es mínima en relación con la práctica, de modo que se acepta acríticamente el <i>statu quo</i> .	Se define por la producción de algo nuevo con una actividad subjetiva dinámica en íntima relación con la actividad práctica, lo que genera un proceso de autoconstrucción integral del sujeto.

Fuente: INDESOL (s.f.).

También podemos clasificar la participación a partir de la relación que se desarrolla con el gobierno: institucionalizada, no institucionalizada, autónoma, incluyente o equitativa y clientelística (Ver cuadro 2).

Cuadro 2.
Tipos de participación con relación al gobierno

Tipo de participación	Características
Institucionalizada	Está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
No institucionalizada	Participación informal o formal, pero que no está reglamentada.
Autónoma	La ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por este.
Clientelística	La autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
Incluyente o equitativa	Se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

Fuente: INDESOL (s.f.).



Finalmente, sobre la base de la clasificación según los aspectos objetivos y subjetivos, las interrelaciones y el nivel de incidencia, podemos identificar el capital social, los valores y, finalmente, los resultados que implicarían su desarrollo (Ver cuadro 3).

Cuadro 3.
Tipos de participación, capital social y resultados

Tipos de participación	Capital social	Valores	Resultados
Participación espontánea (formal o informal)	No hay claridad en los objetivos, relación casual o es muy débil entre los participantes. Indiferencia.	Vagos deseos de «hacer algo» por la sociedad. Participación aleatoria o casual.	Nulos.
Participación mecánica (formal o informal)	Reproducción de los mismos modelos. Relación débil entre los participantes. Postura acrítica.	Seguridad personal. Imposición del propio punto de vista.	Escasos.
Participación reflexiva (formal o informal)	Claridad en los objetivos. Interrelación fuerte de los miembros. Actitud crítica.	Solidaridad, respeto, apertura.	Notables. Impacto positivo en el territorio.
Praxis creativa (formal o informal)	Claridad de objetivos. Horizontes amplios. Propuestas nuevas propuestas coherentes e inclusivas.	Bien común, respeto, diálogo, consenso.	Sobresalientes. Impacto positivo en el territorio. Incidencia benéfica en los niveles de bienestar.

Fuente: INDESOL (s.f.).

1.4. Marco constitucional

En el Perú, es con la Constitución de 1993 que se implementan las iniciativas de participación ciudadana. En efecto, la Carta Magna contempla que este es un derecho y un deber así como también que los gobiernos subnacionales deben promover su desarrollo.

En ese sentido, en sus artículos 2 y 31 se señala que la participación ciudadana es un derecho y un deber, y que se puede ejercer en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Asimismo, se da una serie de mecanismos para los ciudadanos respecto a su eventual uso: los derechos de elección, de remoción o revocatoria de autoridades, de iniciativa legislativa, de rendición de cuentas y de referéndum.

En el artículo 139, sobre la administración de justicia, se menciona que los ciudadanos tienen el derecho de designar y de revocar magistrados. Esta figura representa a quienes vendrían a ser los jueces de paz en ciertas circunscripciones del país.



Entretanto, en el artículo 196 se enuncia que los gobiernos locales deben reglamentar y promover los mecanismos de participación local. Y en el artículo 199 se menciona que los gobiernos regionales y locales deben elaborar sus presupuestos con participación de los ciudadanos, quienes también tendrán derecho a solicitar la rendición de cuentas respectiva.

Tabla 3
Artículos que regulan la participación ciudadana en la Constitución Política de 1993

Artículo	Redacción
Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona	<p>Toda persona tiene derecho:</p> <p>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.</p>
Art. 31.-	<p>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.</p>
Artículo 139.- Principios de la Administración de Justicia	<p>Son principios y derechos de la función jurisdiccional:</p> <p>17. La participación popular en el nombramiento y en la revocación de magistrados, conforme a ley.</p>
Artículo 196.- Son bienes y rentas de las municipalidades:	<p>9. Los demás que determine la ley. Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local.</p>
Artículo 199.-	<p>Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley.</p>



1.5. Marco legal

La participación ciudadana también se sustenta en un conjunto de leyes. Por un lado, tenemos la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, ley 26300 y sus modificatorias —como la ley 30315—, las cuales explican los procedimientos y límites para el ejercicio de ciertos derechos o mecanismos de control ciudadanos como la revocatoria, la remoción de autoridades, las iniciativas legislativas, etcétera. Y también como parte del proceso de descentralización tenemos a la Ley de Bases de la Descentralización, ley 27783, y las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades, ya que la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos forma parte de los objetivos de este proceso.

Tabla 3
Normas que regulan los mecanismos de participación ciudadana en el Perú

Ley	Redacción
26300	Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos
27783	Ley de Bases de Descentralización
28716	Ley de Control Interno de las Entidades del Estado
30315	Ley que modifica diversos artículos de la ley 26300
27972	Ley Orgánica de Municipalidades
27867	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
27785	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

Fuente: Leyes sobre participación ciudadana en el Perú.
Elaboración propia.

CAPÍTULO II:
LEY DE
TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN
PÚBLICA





2.1. Alcances de la ley

La Constitución Política del Perú, en su artículo 2, numeral 5, expresa que todo ciudadano tiene derecho

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.

Ahora, si bien todo ciudadano puede solicitar información de la entidad pública que requiera, la Constitución sólo establece, de manera general, la intimidad personal, de la ley o seguridad nacional como casos de excepciones.

En este sentido, no fue hasta la promulgación de la ley 27806 que se estableció un marco amplio de aplicación y restricción del acceso a la información y la transparencia. Dentro de este, se establece que el fin principal es promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información. Además, se define quiénes están en la obligación de cumplir los requerimientos de la ley. Es así que, para sus efectos, todas las entidades de la Administración Pública están obligadas a cumplirlos. Para un mayor entendimiento, se establece que este grupo comprende a:

1. El Poder Ejecutivo, incluye ministerios y organismos públicos descentralizados;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los gobiernos regionales;
5. Los gobierno locales;
6. Los organismos autónomos que señala la Constitución;
7. Las demás entidades, organismos, proyectos y programas del Estado, en tanto estén sujetos al derecho público, salvo mandato expreso de ley que los refiera a otro régimen; y
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen funciones administrativas, conforme a la normativa de la materia (extraído del artículo 1 de la Ley de Procedimientos Administrativos, ley 27444).

19

Estas entidades de la Administración Pública están sometidas al principio de publicidad, mediante el cual los funcionarios responsables deberán proveer la infraestructura para una adecuada sistematización y publicación de la información. En ese sentido, la entidad pública designa al funcionario encargado de entregar la información. Si los responsables incumplen esta ley, pueden ser denunciados por el delito de abuso de autoridad (artículo 377 del Código Penal).

Si bien hemos mencionado a quiénes aplica esta ley, las sanciones, su objetivo, etcétera, es preciso señalar que esta se enmarca en dos materias: la transparencia de las entidades públicas y la capacidad del acceso a la información pública del ciudadano.

Primero, en cuanto a la transparencia, en el artículo 5 de la ley 27806 sobre el principio de publicidad, se establece que se debe difundir a través de internet la siguiente información:

- A. Datos generales de la Administración Pública que incluyan principalmente las disposiciones y comunicados emitidos, organigrama, organización, procedimientos y el TUPA que la regula.
- B. La información presupuestal que incluya datos sobre los presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales, remuneraciones, beneficios sociales del personal.
- C. Los bienes y servicios que realicen (el contrato, proveedores, cantidad).
- D. Actividades oficiales que desarrollarán los altos funcionarios.
- E. Otros que la entidad considere oportuno.

Segundo, respecto a la capacidad del acceso de la información pública del ciudadano, esta consiste en los medios y procesos por los cuales este puede solicitar información a las entidades públicas —este apartado será profundizado en la sección sobre el procedimiento—.

2.2. El acceso a la información pública

El artículo 10 de la ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, menciona que «se debe proveer la información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre y cuando haya sido creada u obtenida por ella o se encuentre bajo su control o posesión».

Al respecto, cabe preguntarse cómo hacen las entidades para publicar la información que establece la ley. Si existen diferentes entidades en la administración, ¿cómo se puede homologar toda la información? Como ya se dijo, en cuanto a la publicación de información, se deben colgar las disposiciones, los comunicados, la información presupuestal, la ejecución presupuestal, los ingresos, los proyectos de inversión, la adquisición de bienes y servicios, las actividades o cualquier otra información adicional que la entidad considere pertinente. Es así que en 2017 se aprobaron los Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia estándar en las entidades de la Administración Pública como parte del proceso de modernización de la gestión pública. Dichos lineamientos constan de un formato estándar de información obligatoria por difundir.

Asimismo, este portal es una herramienta informática integrada al portal del Estado peruano que clasifica la información de las entidades públicas en rubros temáticos. Si bien cada entidad es responsable de transparentar su información, aquí esta se sistematiza y se integra en una interfaz amigable para el usuario, quien puede descargar la información.

20

Ilustración 1.
Interfaz del Portal de Transparencia estándar



La interfaz del Portal de Transparencia estándar debe contar, además, con la información histórica de las entidades públicas desde el año 2009. Entre otras funciones, esta herramienta divide la información en varios grupos temáticos en los cuales el ciudadano puede extraer la que necesite de determinada entidad con solo entrar a la página web de la entidad deseada, que debe mostrar el siguiente ícono:

Ilustración 2. Ícono del Portal de Transparencia estándar



Este ícono lo llevará a la interfaz del portal, donde se podrá descargar la información establecida en el artículo 5 de la ley 27806. Es necesario mencionar que cuando una entidad de la Administración Pública no cuente con la infraestructura requerida para implementar este portal, deberá publicar o difundir los contenidos a través de otros medios.

Si se busca información especializada que no pueda encontrarse en el Portal de Transparencia estándar, el ciudadano puede solicitarla a alguna entidad pública mediante un determinado procedimiento.

21

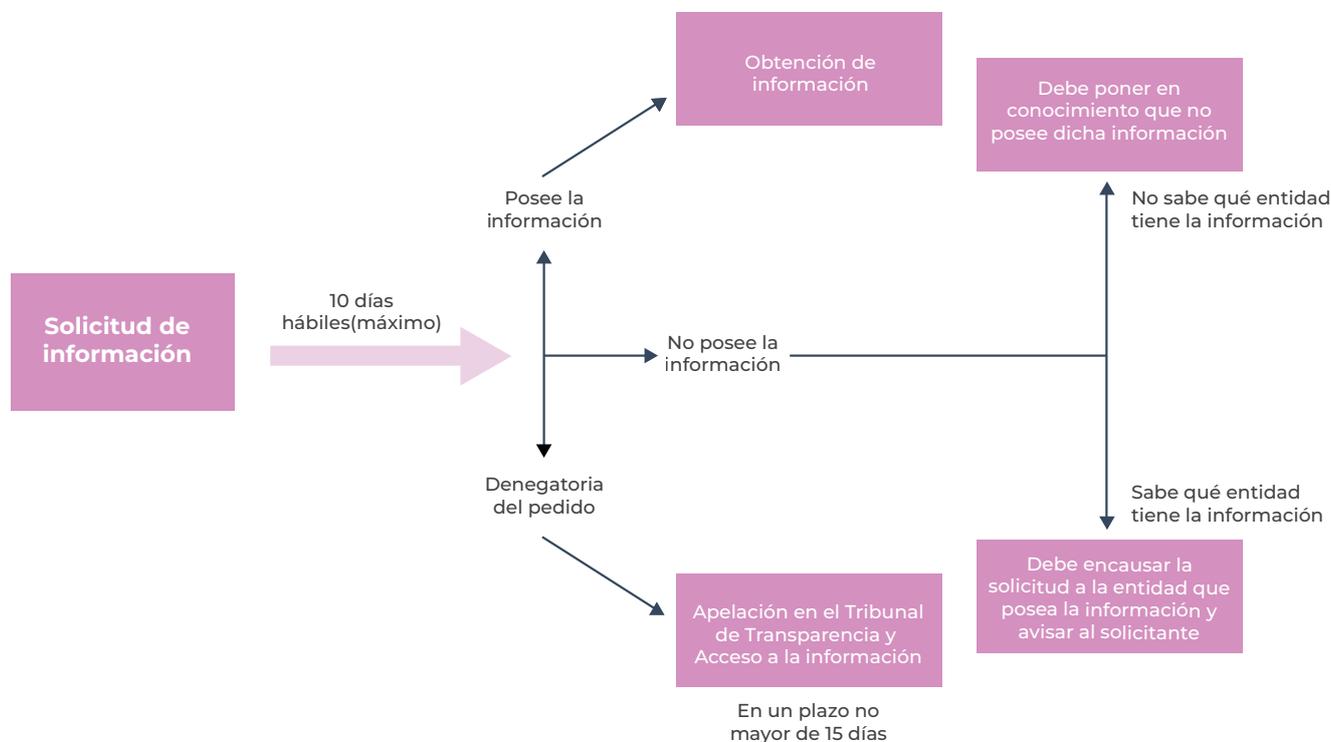
2.3. Procedimiento

Al solicitar la información a la entidad correspondiente, el ciudadano deberá llenar el formulario establecido por la entidad. Este trámite, de acuerdo con el artículo 20 de la ley 27806, es completamente gratuito salvo por el costo de reproducción de la información requerida. Si la entidad cobra algún monto adicional, ello será considerado como una restricción al derecho regulado por esta ley.

Uno de los principales requisitos para iniciar este procedimiento es solicitar la información al funcionario responsable. Si bien puede tomar algún tiempo conocer quién es el responsable, cada entidad tiene un formulario físico o virtual que nos exime de esta tarea y solo se deben llenar los datos del solicitante y especificar la información que se desea. Además, estos formularios prediseñados se pueden encontrar en el Portal de Transparencia estándar.

Una vez iniciado el proceso de Solicitud de Acceso a la Información Pública, la entidad tiene diez días hábiles para entregar la información solicitada. Si no la tiene, debe informárselo al solicitante, y si sabe en qué entidad está, deberá encausarla. Si después de ese plazo no hay respuesta, se debe asumir la denegatoria del pedido. Lo mismo si la entidad le comunica al solicitante que no le puede entregar la información, amparada en el artículo 15.

Gráfico 3.
Proceso de Solicitud de Acceso a la Información Pública



22

Fuente: Ley 27806.
Elaboración propia.

Al considerarse la denegatoria al acceso de la información, en un plazo no mayor de quince días el solicitante puede interponer un recurso de apelación ante el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Una vez presentado el recurso de apelación, el tribunal tiene un plazo de diez días hábiles para resolver el caso.

2.4. Excepciones para el acceso a la información

Cuando se solicita la información a la entidad correspondiente, esta puede denegar el pedido, bajo los supuestos del artículo 15 de la ley 27806. Aquella que no puede ser de acceso público es considerada como clasificada, conforme el artículo 163 de la Constitución Política del Perú. Los ámbitos de excepción son:

Gráfico 4.
Información clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente interno como externo

- a. Los planes estratégicos y de inteligencia, así como la información que ponga en riesgo sus fuentes.
- b. Los informes que de hacerse públicos, perjudicarían la información de inteligencia.



- c.** Aquellos informes oficiales de inteligencia que, de hacerse públicos, incidirían negativamente en las excepciones contempladas en el inciso a) del artículo 15 de la presente Ley.
- d.** Información relacionada con el alistamiento del personal y material.
- e.** Las actividades y planes estratégicos de inteligencia y contrainteligencia, de los organismos conformantes del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), así como la información que ponga en riesgo su fuentes
- f.** Información del personal civil o militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.
- g.** La información de inteligencia que contemple algunos de los supuestos contenidos en el artículo 15 numeral 1.

Fuente: Ley N° 27806. Ley de transparencia y acceso a la información.
Elaboración propia.

Gráfico 5. **Información clasificada en el ámbito de inteligencia tanto en el frente externo como interno**

- a.** Planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados, logísticos, de reserva y movilización y de operaciones especiales así como oficios y comunicaciones internas que hagan referencia expresa a los mismos.
- b.** Las operaciones y planes de inteligencia y contrainteligencia militar.
- c.** Desarrollos técnicos y/o científicos propios de la defensa nacional.
- d.** Órdenes de operaciones, logísticas y conexas, relacionadas con planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas, así como de operaciones de apoyo a la Policía nacional del Perú, planes de movilización y operaciones especiales relativas a ellas.
- e.** Planes de defensa de bases e instalaciones militares.
- f.** El material bélico, sus componentes, accesorios, operatividad y/o ubicación cuyas características pondrían en riesgo los planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas, así como de operación en apoyo a la Policía Nacional del Perú, planes de movilización y operaciones especiales relativas a ellas.
- g.** Información del Personal Militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.

Fuente: Ley N° 27806. Ley de transparencia y acceso a la información.
Elaboración propia.

Estos supuestos, en caso de denegatoria de la solicitud del acceso de la información, deberán aparecer dentro de las causas de rechazo. Además, la información que es considerada clasificada tiene un mínimo de cinco años de denominación como «clasificación secreta». Una vez pasado este tiempo, cualquier persona puede solicitarla. También, en caso de considerarlo necesario, el titular del pliego puede justificar expresamente por qué se debe prorrogar la clasificación de determinada información.

Si bien existe una salvedad para la entrega de información clasificada del país, también hay dos restricciones más al ejercicio de este derecho.

La primera se encuentra en el artículo 16 de la ley 27806, sobre la información reservada. El derecho de acceso a la información no podrá ser ejercido respecto de la información que tiene la clasificación de reservada, según los siguientes supuestos:

1. La información que, por razones de seguridad nacional en el ámbito del orden interno, cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial o la subsistencia del sistema democrático. Se considera reservada la información que tiene por finalidad prevenir y reprimir la criminalidad en el país y cuya revelación puede entorpecerla:

Gráfico 6.
Información reservada por razones de seguridad nacional
(orden interno)

- a. Planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados, logísticos, de reserva y movilización y de operaciones especiales así como oficios y comunicaciones internas que hagan referencia expresa a los mismos.
- b. Las informaciones que impidan el curso de las investigaciones en su etapa policial dentro de los límites de la ley, incluyendo los sistemas de recompensa, colaboración eficaz y protección de testigos, así como la interceptación de comunicaciones amparadas por la ley.
- c. Los planes de seguridad y defensa de instalaciones policiales, establecimientos penitenciarios, locales públicos y los de protección de dignatarios, así como los oficios, partes y comunicaciones que se refieran expresamente a ellos.
- d. El movimiento del personal que pudiera poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas o afectar la seguridad ciudadana.
- e. El armamento y material logístico comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno.
- f. La información contenida en los Reportes de actividades con las sustancias químicas tóxicas y sus precursores listados en la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción; la información contenida en los Reportes sobre las instalaciones de producción de las sustancias químicas orgánicas definidas.

Fuente: Ley N° 27806. Ley de transparencia y acceso a la información.
Elaboración propia.

2. Por razones de seguridad nacional y de eficacia de la acción externa del Estado, se considerará información clasificada en el ámbito de las relaciones externas del Estado toda aquella cuya revelación originaría un riesgo a la seguridad e integridad territorial del Estado y la defensa nacional en el ámbito externo, al curso de las negociaciones internacionales o la subsistencia del sistema democrático:



Gráfico 7. Información reservada por razones de seguridad nacional (relaciones externas)

- a. Elementos de las negociaciones internacionales que de revelarse perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados, no serán públicos por lo menos en el curso de las mismas.
- b. Información que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas con otros países.
- c. La información oficial referida al tratamiento en el frente externo de la información clasificada en el ámbito militar, de acuerdo a lo señalado en el inciso a) del numeral 1 del artículo 15 de la presente Ley.
- d. Los contratos de asesoría financiera o legal para realizar operaciones de endeudamiento público o administración de deuda de Gobierno Nacional; que de revelarse, perjudicarían o alterarían los mercados financieros, no serán públicos por lo menos hasta que se concreten las mismas.

Fuente: Ley N° 27806. Ley de transparencia y acceso a la información.
Elaboración propia.

En estos casos, los titulares del sector correspondiente son los responsables de la clasificación de la información como reservada. Si llegara a agotarse la causa por la cual se consideró como tal, automáticamente pasará a ser de acceso público.

Por último, respecto a la información considerada como reservada, el artículo 17 de la ley 27806 menciona los siguientes supuestos:

25

Gráfico 8. Supuestos que definen cuando una información es reservada

- 1 La información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública.
- 2 La información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil que están regulados, unos por el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución, y los demás por la legislación pertinente.
- 3 La información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final.
- 4 La información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso.

- 5** La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado.
- 6** Aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

Fuente: Ley N° 27806. Ley de transparencia y acceso a la información.
Elaboración propia.

Los únicos funcionarios que pueden obtener la información contenida en las excepciones señaladas son los congresistas de la república, el defensor del pueblo, los representantes del Poder Judicial, el contralor general de la república, y el superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. En cuanto a los parlamentarios, esta salvedad aplica en materia de la investigación de las comisiones.

2.5. La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública

En 2017, mediante el decreto legislativo 1353, se creó la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Además, su ámbito de aplicación alcanza a todas las entidades de la Administración Pública, conforme se ha señalado anteriormente (artículo 1 la ley 27444, Ley de Procedimientos Administrativos).

Sus funciones son las siguientes:

Gráfico 9. Funciones de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública

- 1** Proponer políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública
- 2** Emitir directivas y lineamientos que sean necesarios para el cumplimiento de las normas en el ámbito de su competencia.
- 3** Supervisar el cumplimiento de las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública.
- 4** Absolver las consultas que las entidades o las personas jurídicas o naturales le formulen respecto de la aplicación de normas de transparencia y acceso a la información pública.
- 5** Fomentar la cultura de transparencia y acceso a la información pública
- 6** Solicitar, dentro del ámbito de su competencia, la información que considere necesaria a las entidades, las cuales están en la obligación de proveerla, salvo las excepciones previstas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



- 7** Elaborar y presentar al Congreso de la República el informe anual sobre los pedidos de acceso a la información pública. Este informe se presenta dentro del primer trimestre de cada año y es publicado en la página web de la Autoridad.
- 8** Supervisar el cumplimiento de la actualización del Portal de Transparencia.
- 9** Otras que se establezcan en las normas reglamentarias.

Fuente: Decreto Legislativo N° 1353.
Elaboración propia.

Además, esta autoridad debe generar lineamientos para las excepciones establecidas en los artículos 15,16,17 y es sobre la base de sus funciones que cuenta con un órgano resolutorio que es la última instancia administrativa en materia de transparencia y de derecho del acceso a la información: el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Cuyas funciones son las siguientes:

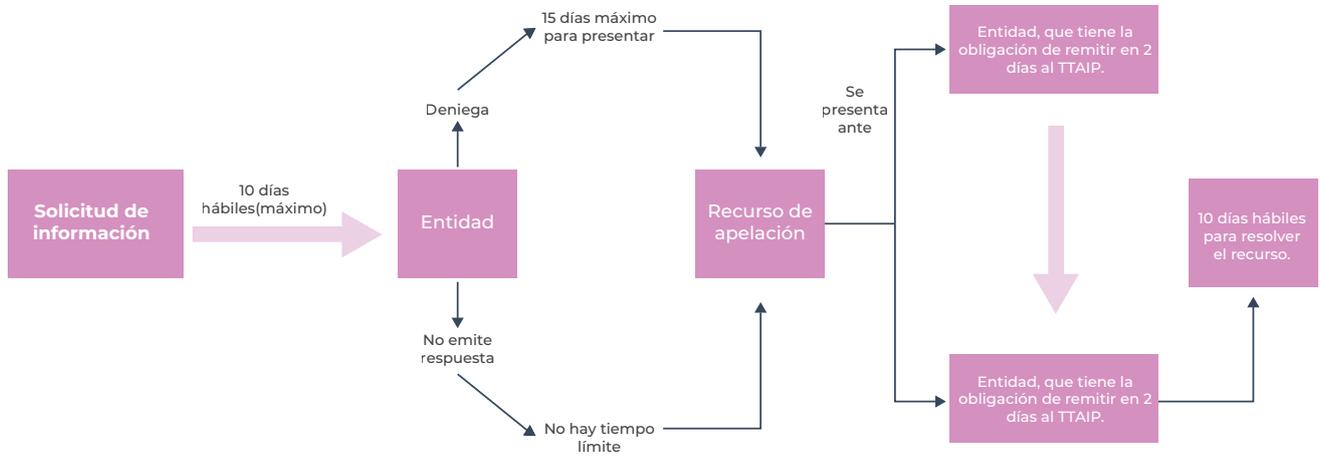
Gráfico 10. Funciones del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

- a.** Resolver los recurso de apelación contra las decisiones de las entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar del la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en materias de transparencia y acceso a la información pública. Su decisión agota la vía administrativa.
- b.** Resolver, en última instancia administrativa, los recursos de apelación que interpongan los funcionarios y servidores públicos sancionados por el incumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública en los términos establecidos en el artículo siguiente.
- c.** Dirimir mediante opinión técnica vinculante los casos en lo que se presente conflicto entre la aplicación de la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales y de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- d.** Establecer precedentes vinculantes cuando así lo señale expresamente en la resolución que expida, en cuyo caso debe disponer su publicación en el Diario Oficial El Peruano y en su portal institucional.
- e.** Custodiar declaraciones de conflicto de interés.
- f.** Las demás que establece el Reglamento.

Fuente: Decreto Legislativo N° 1353.
Elaboración propia.

Este tribunal está conformado por tres vocales designados mediante resolución suprema, por un periodo de cuatro años —al menos uno de ellos debe ser abogado—. Al encargarse del cumplimiento de la ley 27806, esta instancia establece sanciones y es un órgano resolutorio administrativo. Si la entidad ha denegado o no brinda alguna respuesta al solicitante, éste puede apelar a este tribunal.

Gráfico 11.
Proceso del trámite de solicitud de información



Fuente: Ley N° 27806. Ley de transparencia y acceso a la información.
Elaboración propia.



*Consulta
Popular*

CAPÍTULO III:

LA LEY 26300
Y SUS
MECANISMOS

3.1. La Ley N° 26300: contexto

El 18 de abril de 1994, el Congreso Constituyente aprobó esta ley que fue publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 3 de mayo de ese mismo año.

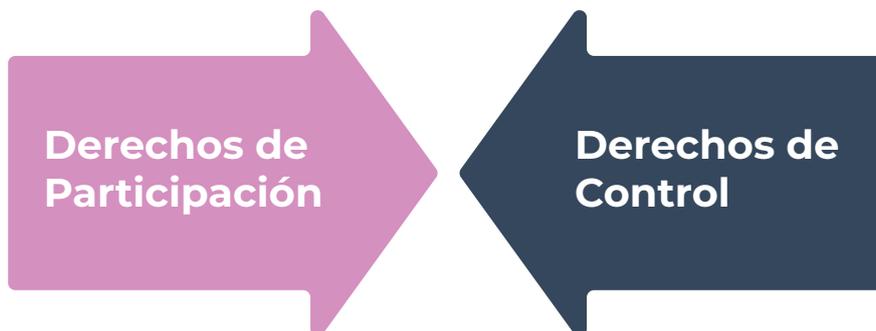
Los proyectos de ley que originaron su aprobación fueron el 1375-94. Presentado por los congresistas Roger Cáceres Velásquez, Gustavo García Mundaca y José Barba Caballero. Y el 1454-94, presentado por los congresistas Henry Pease García, Gloria Helfer Palacios y otros del Movimiento Democrático de Izquierda. La Comisión de Constitución y Reglamento también tomó en cuenta el anteproyecto presentado por el doctor Francisco Miró Quesada Rada, a quien se invitó a sustentar su propuesta.

En la Comisión se aprobó la propuesta por amplia votación y se dispuso su publicación en *El Peruano*, el 25 de febrero de ese año, con la finalidad de que sea de conocimiento público y de los académicos dedicados al tema.

3.2. Disposiciones generales

La ley regula el ejercicio de los derechos de participación y control ciudadanos. Los cuales están reconocidos en el numeral 17 del artículo 2 y en el artículo 31 de la Constitución Política del Perú de 1993.

Ilustración 2. Derechos de participación y control ciudadanos



Fuente: Constitución Política del Perú.
Elaboración propia.

Entre los **derechos de participación** tenemos los siguientes:

Gráfico 12. Derechos de participación

a) Iniciativa de reforma constitucional;	b) Iniciativa en la formación de leyes;
c) Referéndum;	d) Iniciativa en la formación de ordenanzas
e) Otros mecanismos de participación	

Fuente: Ley N° 26300. Ley de los derechos de participación y control ciudadanos.
Elaboración propia.



Como **derechos de control** tenemos los siguientes:

Gráfico 13.
Derechos de control

a) Revocatoria de autoridades;	b) Remoción de autoridades;
c) Demanda de rendición de cuentas; y	d) Otros mecanismos de control establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

Fuente: Ley N° 26300. Ley de los derechos de participación y control ciudadanos.
Elaboración propia.

3.3. Inicio del procedimiento

Para el ejercicio de cualquiera de los derechos de participación y control ciudadanos previstos en la ley, se debe presentar una solicitud de iniciación del procedimiento a la autoridad electoral que debe acompañar la iniciativa correspondiente y la relación de los nombres, documentos de identificación, firmas o huellas digitales del promotor o promotores de la iniciativa. La autoridad electoral a la que se refiere la norma en este caso es la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

La autoridad electoral que recibe la solicitud de inicio del procedimiento verificará la autenticidad de las firmas y, luego de ello, expedirá la constancia correspondiente. En estos casos, la autoridad electoral será el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Cuando el ciudadano tenga impedimento físico para firmar o sea analfabeto, ejercerá sus derechos de participación mediante el uso de su huella dactilar.

3.4. Mecanismos de participación y control regulados en leyes especiales

Los derechos de participación y control ciudadano a los que se refieren los incisos d) y e) del artículo 2 y d) del artículo 3 de la ley 26300, y el referéndum sobre normas municipales y regionales serán regulados por las leyes orgánicas de municipalidades y de gobiernos regionales.

3.5. Presentación de iniciativas

Una vez que se haya realizado la verificación de las firmas que respalda el inicio de un procedimiento, sea este de participación o de control, la autoridad electoral emitirá la resolución mediante la cual admitirá la iniciativa ciudadana. En esta instancia se incluirá, según corresponda, el texto del proyecto cuando se trate de una iniciativa de reforma constitucional o de formación de leyes; el argumento que sustenta la iniciativa de revocatoria o remoción de autoridades; el pliego interpelatorio para la demanda de rendición de cuentas o la materia normativa sujeta a referéndum.

3.6. Mecanismos de participación en la ley 26300

a. Iniciativa de reforma constitucional

De acuerdo con el último párrafo del artículo 206 de la Constitución Política, la iniciativa de reforma constitucional también corresponde a un número de ciudadanos, equivalente al 0,3% de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral (RENIEC).

El artículo 17 de la ley 26300 recoge lo dispuesto por el texto constitucional citado y dispone que estas



iniciativas que provienen de la ciudadanía deben tramitarse con arreglo a las mismas previsiones dispuestas para las iniciativas de los congresistas, y que están descritas en el Reglamento del Congreso de la República.

Se debe tener en cuenta que no procederán las iniciativas de reforma constitucional que propongan el recorte de los derechos ciudadanos estipulados en el artículo 2 de la Constitución Política, conforme lo dispone el último párrafo de su artículo 32.

b. Iniciativa en la formación de leyes

En el Congreso de la República se dará preferencia en el trámite, a las iniciativas legislativas acompañadas por las firmas de no menos del 0,3% de la población electoral nacional.

La iniciativa en la formación de leyes abarca todas las materias, menos los temas tributarios y presupuestarios, que también están limitados para los congresistas conforme lo establece el artículo 79 de la Constitución Política.

El Congreso dictamina y vota el proyecto en el plazo de 120 días calendario. Los promotores de la iniciativa podrán nombrar a dos representantes para la sustentación y defensa en la o las comisiones dictaminadoras del Congreso y, de ser el caso, en el proceso de reconsideración.

Si existiera uno o más proyectos de ley que versaran sobre lo mismo que el presentado por la ciudadanía, se procede a su acumulación. Sin que ello signifique que las facultades de los promotores de la iniciativa o de quien la represente queden sin efecto.

Si el Congreso rechaza la iniciativa legislativa presentada por los ciudadanos, esta podrá ser sometida a referéndum conforme al mecanismo de consulta popular previsto en el artículo 37 de la ley 26300. Asimismo, cuando los promotores consideren que, al aprobarse su iniciativa en el Congreso de la República, esta ha sido modificada sustancialmente, lo cual desvirtúa su finalidad primigenia, podrán solicitar referéndum para consultar a la ciudadanía sobre su aprobación.

c. Referéndum

La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano establece en su artículo 37 que el referéndum tiene carácter normativo, lo cual significa que es un mecanismo para que los ciudadanos se pronuncien sobre los temas normativos que se les consulten.

Para que se realice un referéndum, este debe ser solicitado por un número de ciudadanos no menor al 10% del electorado nacional.

Procede el referéndum en los siguientes casos:

Gráfico 14
Casos por los cuales procede un referéndum

a. La reforma total o parcial de la Constitución, de acuerdo con su artículo 206.

b. Para la aprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.

c. Para la desaprobación de leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia. Así como de las normas a las que se refiere el inciso anterior.

d. En las materias a las que se refiere el artículo 190 de la Constitución, según ley especial.



Como ya hemos señalado, no pueden someterse a referéndum las materias ni las normas a las que se refiere el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución.

El resultado del referéndum determina la entrada en vigencia de las normas aprobadas o la derogación de las desaprobadas, siempre que hayan votado en sentido favorable a la consulta la mitad más uno de los votantes. Sin tener en cuenta los votos nulos o en blanco. La consulta es válida solo si fuera aprobada por no menos del 30% del número total de votantes. Asimismo, surte efecto a partir del día siguiente de la publicación de los resultados oficiales por parte del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Una norma aprobada mediante referéndum no puede ser materia de modificación dentro de los dos años de su vigencia, salvo nuevo referéndum o acuerdo del Congreso en dos legislaturas, con el voto de dos tercios del número legal de congresistas. Si el resultado del referéndum es negativo, no podrá reiterarse la iniciativa hasta después de dos años.

La convocatoria a referéndum le corresponde al JNE, en un plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas.

d. Iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y municipales

Se rigen por lo dispuesto en las leyes orgánicas de municipalidades y de gobiernos regionales, que desarrollaremos en el capítulo IV.

3.7. Mecanismos de control en la ley 26300

a. Revocatoria de autoridades

La revocatoria es el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos a:

Gráfico 15
Autoridades a las cuales se les puede revocar



Los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas en el ámbito subnacional. La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular, procede por una sola vez en el periodo del mandato y la consulta se realiza el segundo domingo de junio del tercer año del mandato para todas las autoridades. Salvo el caso de los jueces de paz, que se rige por ley específica.

La solicitud se presenta ante la ONPE, debe estar fundamentada y no requiere ser probada. Esta instancia resuelve las solicitudes presentadas en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario y, si es denegada, procede recurso de apelación ante el JNE. El cual resuelve dicho recurso en un plazo no mayor de quince (15) días calendario. Cabe precisar que no procede recurso alguno contra dicha resolución. Finalmente, el JNE convoca a consulta popular para las solicitudes que han sido admitidas.

Las causales de vacancia o suspensión y los delitos no pueden ser invocados para sustentar los pedidos de revocatoria. 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 las que se refieren los incisos a) y b) del artículo 20 de la presente ley.

Además, 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.

La consulta se realiza en cada circunscripción electoral si la solicitud está acompañada del veinticinco por ciento (25%) de las firmas de los electores de cada circunscripción y ha sido admitida.

Para revocar a una autoridad se requiere la mitad más uno de los votos válidos y para que proceda la revocatoria deberá haber asistido por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los electores hábiles del padrón electoral.

34

El JNE acredita como reemplazante de la autoridad revocada —salvo los jueces de paz—, para que complete el mandato, según las siguientes reglas:

- a. Si se trata del gobernador regional, al vicegobernador regional.
- b. Si se trata del vicegobernador regional, a quien resulte elegido por el Consejo Regional entre sus miembros hábiles integrantes de la lista a la que pertenece la autoridad revocada, con votación simple.
- c. Si se trata simultáneamente del gobernador y vicegobernador regional, a quienes elija el Consejo Regional entre sus miembros hábiles integrantes de la lista a la que pertenecen las autoridades revocadas, con el voto favorable de la mitad más uno del número legal de los consejeros.
- d. Si se trata de un consejero regional, al correspondiente accesitario.
- e. Si se trata de un alcalde, al primer regidor accesitario en su misma lista.
- f. Si se trata de un regidor, al correspondiente accesitario de su lista.

Quienes reemplazan a los revocados completan el periodo para el que fueron elegidos estos; en ningún caso hay nuevas elecciones. Cuando se trata de magistrados electos, el JNE procederá conforme a ley de la materia.

La autoridad revocada no puede postular a ningún cargo en la entidad de la que ha sido revocada en la elección regional o municipal siguiente, según corresponda. Tampoco puede acceder a función pública bajo ninguna modalidad de contratación en la entidad de la que ha sido revocada hasta terminar el mandato para el que fue elegida. Excepto que al momento de postular haya sido trabajador a plazo indeterminado, para lo cual se reincorporará automáticamente a su puesto de origen.

Es obligatoria la rendición de cuentas de los ingresos y egresos. Al respecto, es preciso indicar la fuente con sustento documental, tanto de los promotores como de la autoridad sometida a revocación. Su incumplimiento conlleva el pago de multa de hasta treinta (30) unidades impositivas tributarias (UIT) a favor de los organismos electorales.

Los promotores, de manera individual o como organización, deberán inscribirse en el JNE una vez



convocado el proceso para poder quedar legitimados para promover la revocatoria o defender a la autoridad en proceso de revocación, y serán reconocidos por resolución expresa de la autoridad electoral correspondiente. Del mismo modo, quedan obligados a rendir cuentas en las mismas condiciones referidas en el párrafo precedente.

La convocatoria a procesos electorales para ejercer los derechos de participación y control podrá ser postergada por el JNE cuando se encuentre próxima la realización de Elecciones Generales o regionales y municipales.

b. Remoción de autoridades

La remoción es aplicable a las autoridades designadas por el gobierno nacional o regional en la jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital. No comprende a los jefes políticos militares en las zonas declaradas en estado de emergencia.

Asimismo, se produce cuando el JNE comprueba que más del 50% de los ciudadanos de una jurisdicción electoral o judicial la solicitan.

El funcionario que hubiese sido removido no puede volver a desempeñar el mismo cargo en los siguientes cinco años.

Entre los funcionarios que pueden ser removidos tenemos a los directores generales de los ministerios, los directores regionales de los gobiernos regionales, entre otros.

No se tiene antecedentes de ciudadanos que hayan activado este mecanismo con éxito.

c. Demanda de rendición de cuentas

Mediante la rendición de cuentas, el ciudadano tiene el derecho de interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y al uso de recursos propios. Ante ello, la autoridad está obligada a responder. Son susceptibles de esta demanda quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción. Los fondos a los que se refiere el artículo 170 de la Constitución están sujetos a rendición de cuentas conforme a la ley de la materia.

En cuanto al pliego interpelatorio, este contiene preguntas relacionadas exclusivamente con los temas previstos en el artículo anterior. Cada una de ellas es planteada en forma clara, precisa y sobre una materia específica.

La autoridad electoral, que en este caso será el JNE, cautela que el pliego interpelatorio contenga términos apropiados y que esté exento de frases ofensivas.

Para que se acredite la demanda de rendición de cuentas se requiere que la solicite, cuando menos el 10% de la población, con un máximo de veinticinco mil (25 000) firmas de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial.

Una vez acreditada la demanda, la autoridad electoral lo comunica a la autoridad para que responda clara y directamente el pliego interpelatorio dentro de los sesenta días calendario.

Asimismo, toda autoridad a la que se haya demandado que rinda cuentas debe publicar el pliego interpelatorio y su respuesta a éste.

Al respecto, es pertinente mencionar que en 2018, un colectivo ciudadano interpeló al alcalde de Lima. Acción para la cual se presentaron las firmas requeridas. Es así como mediante resolución 0056-2018-JNE, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 15 de febrero de 2018, la demanda de rendición de cuentas fue admitida².

² Ver <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/admiten-demanda-de-rendicion-de-cuentas-presentada-contral-resolucion-n-0056-2018-jne-1617053-3>



CAPÍTULO IV:
MECANISMOS DE
PARTICIPACIÓN EN
LA LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES



4.1. **Iniciativa en la formación de dispositivos municipales**

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. Para ello, se requiere el respaldo mediante firmas —certificadas por el RENIEC— de más del 1% del total de electores del distrito o provincia correspondiente.

El concejo municipal, a propuesta del alcalde, aprobará las normas para el ejercicio de la iniciativa a la que se refiere el presente artículo.

En el ámbito local, este mecanismo de participación ciudadana está regulado en el artículo 114 de la ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Los dispositivos que pueden plantear los ciudadanos son acuerdos de concejo u ordenanzas municipales.

Para el ejercicio de este mecanismo, es preciso mejorar la legislación. Actualmente, la ONPE no tiene competencias para entregar los kits electorales para que los ciudadanos recaben las firmas que la ley establece, y los alcaldes, en su gran mayoría, no han presentado las propuestas para que en los concejos municipales se apruebe el procedimiento que deberá seguirse para aprobar las iniciativas ciudadanas.

4.2. **Derecho de referéndum**

El referéndum municipal es un instrumento de participación directa del pueblo sobre asuntos de competencia municipal. Mediante el cual se pronuncia con carácter decisorio, respecto a la aprobación o desaprobación de las ordenanzas municipales. Excepto aquellas de naturaleza tributaria que estén de acuerdo a ley.

Este procedimiento es convocado por el JNE, a pedido del concejo municipal o de vecinos que representen no menos del 20% del número total de electores de la provincia o el distrito, según corresponda.

El referéndum municipal se realiza dentro de los 120 (ciento veinte) días siguientes al pedido formulado por el concejo municipal o por los vecinos. El Jurado Electoral fija la fecha y las autoridades políticas, militares, policiales, y las demás que sean requeridas, prestan las facilidades y su concurrencia para su realización en condiciones de normalidad.

Para que los resultados del referéndum municipal surtan efectos legales, se necesita que haya votado válidamente por lo menos el 35% del total de electores de la circunscripción consultada.

Esta iniciativa obliga al concejo municipal a someterse a sus resultados y, en consecuencia, a dictar las normas necesarias para su cumplimiento. Pasados los tres años, un mismo tema puede someterse a referéndum municipal por segunda vez.

En el ámbito local, este mecanismo de participación ciudadana está regulado en el artículo 115 de la ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Sin embargo, hasta la fecha no se ha realizado ningún referéndum de esta naturaleza.

4.3. **Juntas vecinales comunales**

Los concejos municipales, a propuesta del alcalde o de los regidores, o a petición de los vecinos, constituyen juntas vecinales mediante convocatoria pública a elecciones. Dichas juntas estarán encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de obras municipales y otros servicios que se indiquen de manera precisa en la ordenanza de su creación. Las juntas vecinales comunales, a través de sus representantes acreditados, tendrán derecho a voz en las sesiones del concejo municipal.

El concejo municipal aprueba el reglamento de organización y funciones de las juntas vecinales

comunales, documento en el cual se determinan y precisan las normas generales a las que deberán someterse.

Un ejemplo es la ordenanza 1872³ aprobada por el Concejo Metropolitano de Lima, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 26 de marzo de 2014. Ordenanza que regula las juntas vecinales comunales, la junta de delegados comunales y el consejo de desarrollo local del Cercado de Lima.

En el ámbito local, este mecanismo de participación ciudadana está regulado en el artículo 116 de la ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

4.4. Comités de gestión

Los vecinos tienen derecho de coparticipar, a través de sus representantes, en comités de gestión establecidos por resolución municipal para la ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico. En dicha resolución se señalará los aportes de la municipalidad, de los vecinos y de otras instituciones.

En el ámbito local, este mecanismo de participación ciudadana está regulado en el artículo 117 de la ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

4.5. Derecho de denunciar infracciones y ser informado

Los vecinos tienen el derecho a formular denuncias por escrito sobre infracciones, individual o colectivamente, y la autoridad municipal tiene la obligación de dar respuesta en la misma forma en un plazo no mayor de 30 (treinta) días hábiles. Bajo responsabilidad directa del funcionario, regidor o alcalde, según sea el caso, y a imponer las sanciones correspondientes o, en caso pertinente, a declarar de manera fundamentada la improcedencia de dicha denuncia.

La municipalidad establecerá mecanismos de sanción en el caso de denuncias maliciosas.

Por su parte, el vecino tiene derecho a ser informado respecto a la gestión municipal y a solicitar la información que considere necesaria, sin expresión de causa. Dicha información debe ser proporcionada, bajo responsabilidad, de conformidad con la ley en la materia, que en este caso es la ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En el ámbito local, este mecanismo de participación ciudadana está regulado en el artículo 117 de la ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

4.6. Cabildo abierto

Se trata de una instancia de consulta directa del gobierno local al pueblo, convocada con un fin específico. El concejo provincial o el distrital, mediante ordenanza, reglamentará la convocatoria a cabildo abierto.

No se debe confundir este mecanismo de participación con las audiencias públicas que realizan las municipalidades, en las que se reciben las demandas de los vecinos y se les informa sobre los avances de la gestión.

El cabildo abierto, como la norma lo precisa, tiene por objetivo que los vecinos sean consultados directamente sobre un tema específico y adopten una posición sobre el particular.

En el ámbito local, este mecanismo de participación ciudadana está regulado en el artículo 119 de la ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

³ Ver <https://www.munlima.gob.pe/images/gerencia-participacion-vecinal/1-ORD%201782-MML.pdf>



4.7. Participación local del sector empresarial

Los empresarios, en forma colectiva, a través de gremios, asociaciones de empresarios u otras formas de organizaciones locales, participan en la formulación, discusión, concertación y control de los planes de desarrollo económico local.

En el ámbito local, este mecanismo de participación ciudadana está regulado en el artículo 120 de la ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

CONSEJO DE COORDINACIÓN LOCAL



CAPÍTULO V: MECANISMOS DE COORDINACIÓN EN EL ÁMBITO REGIONAL Y MUNICIPAL



5.1. Los consejos de coordinación regional, local provincial y local distrital

Consejo de Coordinación Regional (CCR)

El Consejo de Coordinación Regional es un órgano consultivo y de coordinación del gobierno regional con las municipalidades y la sociedad civil organizada. Tiene funciones y atribuciones que se determinan en la ley 27902, que modifica a la ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En concordancia con el artículo 11.A de la citada ley, el Consejo de Coordinación Regional está conformado por:

1. El gobernador regional, quien lo preside, con potestad de delegar sus funciones al vicegobernador regional;
2. Los alcaldes provinciales de la región; y
3. Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

La proporcionalidad de alcaldes provinciales y de la sociedad civil será de 60% y 40%, respectivamente.

Consejo de Coordinación Local Provincial (CCLP)

El Consejo de Coordinación Local Provincial es un órgano de coordinación y concertación de las municipalidades provinciales y está integrado por:

1. El alcalde provincial, quien lo preside (puede delegar esta función al teniente alcalde y los regidores provinciales);
2. Los alcaldes distritales de la jurisdicción provincial; y
3. Los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización provincial.

La proporción de los representantes de la sociedad civil será del 40% del número que resulte de la sumatoria del total de miembros del respectivo Concejo Municipal Provincial y la totalidad de los alcaldes distritales de la jurisdicción provincial que corresponda.

Este mecanismo se encuentra regulado en el artículo 98 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

El Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD)

El artículo 102 de la ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, precisa lo siguiente:

El Consejo de Coordinación Local Distrital es un órgano de coordinación y concertación de las municipalidades distritales. Está integrado por:

1. El alcalde distrital, quien lo preside, pudiendo delegar la función en el teniente alcalde y los regidores distritales;
2. Alcaldes de los centros poblados;
3. Representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel distrital.

La ley define como funciones del CCLD, en todos los niveles antes mencionados —regional, provincial y distrital—: coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo.

5.2. Plan de Desarrollo Concertado (PDC)

Es un mecanismo de planificación territorial en todos sus niveles. El objetivo es que estos estén debidamente articulados entre el nivel local distrital, el local provincial y el regional.

En efecto, en cada nivel de elaboración se requiere la participación activa y representativa de la sociedad civil.

En el artículo 97 de la Ley Orgánica de Municipalidades se señala claramente que el Consejo de Coordinación Local Provincial es la instancia que coordina, concierta y propone el Plan de Desarrollo Municipal Provincial y su presupuesto participativo y, una vez que estos son aprobados, son presentados al Consejo de Coordinación Regional para que sean considerados en los Planes de Desarrollo Concertados de todas las provincias y en el propio Plan de Desarrollo Concertado Regional.

Esta articulación es de suma importancia para garantizar la eficacia de la inversión de los recursos y su buen uso para el desarrollo de las diferentes poblaciones y del propio territorio.

El Plan de Desarrollo Concertado es resultado del proceso integral, permanente, participativo de planeación local a través del cual se articula cada municipalidad con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales y los compromisos para su implementación (Ley Orgánica Municipal. Título preliminar Art. 9).

5.3. El presupuesto participativo regional y local

En 2002, en la ley 27680, Ley de reforma constitucional, en su capítulo XIV —descentralización—, se introdujeron cambios importantes en el rol político de las municipalidades, como lo son la promoción y la reglamentación de la participación vecinal con la finalidad de garantizar el adecuado uso de los recursos del Estado para el beneficio común como forma para mejorar los niveles y la calidad de vida de las personas y, con ello, fomentar el desarrollo. Es relevante señalar este antecedente, dado el contexto propicio en el cual se normaría el proceso de presupuesto participativo en 2003.

42

El presupuesto participativo se inició en 2003 con la promulgación de la ley 28056, Ley marco del presupuesto participativo. En ese mismo año se promulgó el decreto supremo 171-2003-EF, que dio las disposiciones para la ejecución de esta denominada política pública (MEF, 2003).

El MEF define al presupuesto participativo como un instrumento de política y de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto cómo y a qué se van a orientar los recursos, los cuales están directamente vinculados a la visión y los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado (Portal MEF, 2021).

En suma, el presupuesto participativo es un instrumento y, al mismo tiempo, un proceso social y político mediante el cual la población puede informarse, tener conocimiento y tomar decisiones frente a temas públicos que repercutirán en sus vidas.

La ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo de 2003, en su artículo 53 precisa que:

Las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. El presupuesto participativo forma parte del sistema de planificación.

Han pasado muchos años y el presupuesto participativo se ha ido renovando y también corrigiendo, y los distintos escenarios han exigido su efectividad. Es así que la exigencia por esta eficacia y efectividad se ha sumado al nuevo enfoque de la gerencia y gestión pública. Por ello, se exige que este presupuesto participativo sea elaborado para alcanzar resultados —es decir, que esté basado en resultados—. De modo que «Para tal fin, se estructuran los presupuestos en función a los productos, es decir, bienes y servicios que la población recibe de parte de las instituciones públicas, para lograr los resultados» (PRODES, 2017).



Considerando este criterio de los resultados, se asume que el presupuesto participativo debería solucionar problemas, así como aprovechar y optimizar las potencialidades en el territorio. Este mecanismo no es independiente, sino que está estrechamente articulado a la priorización de los proyectos y a los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

5.4. La junta de delegados vecinales comunales

Las municipalidades, de acuerdo con el artículo 197 de la Constitución, regulan la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos (artículo 53 de la Ley Orgánica de Municipalidades).

Entretanto, el artículo 106 de la ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala lo siguiente:

La junta de delegados vecinales comunales es el órgano de coordinación integrado por los representantes de las agrupaciones urbanas y rurales que integran el distrito dentro de la provincia y que están organizadas principalmente en juntas vecinales. Asimismo, está integrada por las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales, las comunidades nativas, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones, y por los vecinos que representan a las organizaciones sociales de la jurisdicción que promueven el desarrollo local y la participación vecinal, para cuyo efecto las municipalidades regulan su participación, de conformidad con el artículo 197 de la de la Constitución Política del Estado.

A la luz de estos mecanismos, es importante resaltar que los procesos generados contribuyen a elaborar y a elegir alternativas para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y las poblaciones. Además, como ejercicio y práctica para la toma de decisiones y la concertación con las autoridades, fortalecen el aprendizaje para un ejercicio pleno de la democracia desde lo regional y local. Tanto en la participación de los procesos mencionados como en la vigilancia de los compromisos definidos entre la sociedad civil y las autoridades.



CAPÍTULO VI:
VACANCIA Y
SUSPENSIÓN DE
AUTORIDADES
SUBNACIONALES



6.1. Vacancia de alcaldes y regidores

A. Causales de vacancia

La vacancia de alcaldes y regidores, al ser un proceso extraordinario que contraviene el mandato por el cual fueron electos los determinados cargos públicos por parte de la población, está regida por diversas causales que deben ser probadas y seguir el debido proceso. Dichas causales están contempladas en la Ley Orgánica de los Gobiernos Locales, artículos 22 y 11.

Tabla 5
Causales de vacancia de alcaldes y regidores

Causal	Detalle
Muerte	De acuerdo con la resolución 539-2013-JNE, esta causal es identificada como objetiva. Además, esta situación provoca incertidumbre frente al gobierno de determinada comuna. Por ello, se necesita celeridad en los plazos. En consecuencia, si se cuenta con la prueba documentaria acreditada por motivos de celeridad se declara que, en estos casos, el JNE, ante la apertura del expediente en esta instancia, se encuentra facultado para declarar, en única y definitiva instancia jurisdiccional, la vacancia de una autoridad municipal y, consecuentemente, convocar a las nuevas autoridades municipales respectivas.
Asunción de otro cargo proveniente de mandato popular	Considerada como objetiva, según la anterior resolución citada. Al asumir otro cargo, fruto de la elección popular (elecciones, congresales, presidenciales, Parlamento Andino, regidor, consejo regional), el regidor o alcalde puede ser vacado por asumir otro cargo en simultáneo al de regidor o alcalde. Solo se necesita presentar el documento acreditado de la instancia correspondiente.
Enfermedad o impedimento físico permanente	Clasificada como causal intermedia, debido a que, si bien la certificación de la enfermedad o del impedimento físico y sus características deberá ser señalada por una entidad pública del sector salud, podrían no solo aportarse certificados con resultados contradictorios. Sino que incluso podría cuestionarse la validez del medio probatorio porque su obtención deviene de un ilícito penal.
Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal (más de treinta días consecutivos), sin autorización	Considerada como subjetiva. En este caso se tiene que probar la autorización de su ausencia por parte del concejo municipal. Además de verificar si es que se dio la oportunidad de pedirla. Ello sumado a la comprobación de su estancia consecutiva, fuera de la jurisdicción municipal, por más de treinta días.
Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal	Clasificada como subjetiva. Si el alcalde o regidor cambia su domicilio fuera de su respectiva jurisdicción, puede ser objeto de vacancia. Para este caso se debe probar que no cuente con domicilio múltiple y, por lo tanto, que aún mantenga uno de sus domicilios en la jurisdicción municipal.



<p>Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad</p>	<p>Es una causal objetiva, ya que basta con el documento probatorio de la entidad acreditada y que esta haya verificado que se imponga la pena privativa de la libertad por delito doloso. Sin importar si esta es suspendida o efectiva. Si se cumple en estricto o si se ha convertido en una de prestación de servicios. Si el condenado está libre o en prisión, entre otras particularidades.</p>
<p>Inconurrencias injustificadas</p>	<p>Considerada subjetiva. Para esto se debe tener certeza de haber faltado injustificadamente, tres veces consecutivas, a las sesiones ordinarias, o seis no consecutivas en el periodo de tres meses. Además, en el procedimiento se deberá evaluar no solo la oportunidad de la presentación de las justificaciones, de ser el caso, sino también la propia razonabilidad y el sustento de la justificación expuesta.</p>
<p>Nepotismo</p>	<p>Considerada subjetiva y en concordancia con el artículo 1 de la ley 26771. Esta causal señala que «Los funcionarios, directivos y servidores públicos, y/o personal de confianza de las entidades y reparticiones públicas conformantes del Sector Público Nacional, así como de las empresas del Estado, que gozan de la facultad de nombramiento y contratación de personal, o tengan injerencia directa o indirecta en el proceso de selección, se encuentran prohibidos de nombrar, contratar o inducir a otro a hacerlo en su entidad respecto a sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, por razón de matrimonio, unión de hecho o convivencia. También, la prohibición a la suscripción de contratos de locación de servicios, contratos de consultoría, y otros de naturaleza similar». Además, para probar esta causal es necesario aplicar y contar con las pruebas necesarias que señalan estos elementos (se aplican secuencialmente). Primero, la existencia de una relación de parentesco (hasta el cuarto grado de consanguinidad) entre la autoridad edil y la persona contratada. Segundo, la existencia de una relación laboral o contractual entre la entidad a la cual pertenece la autoridad edil y la persona contratada. Tercero, la injerencia por parte de la autoridad edil para el nombramiento o contratación de tal persona. Es menester mencionar, que, en los casos abordados por el JNE, el hecho de expresar la negativa de contratar a sus parientes (hasta cuarto grado), antes de contratar al familiar, es visto como una negación del tercer elemento señalado y, por consiguiente, es motivo de rechazo de la vacancia.</p>
<p>Artículo 63</p>	<p>Considerada como subjetiva. En este caso, el alcalde o los regidores no pueden contratar, rematar obras o servicios públicos municipales ni adquirir directa o indirectamente. Se exceptúan los contratos conforme a ley (restricciones de contratación).</p>



<p>Impedimentos basados en la Ley de Elecciones Municipales (LEM)</p>	<p>Clasificada como subjetiva. En este caso se debe probar si el alcalde o regidor cumplió con el artículo 8 de la LEM (sobre los impedimentos para ser candidato a un cargo de la elección municipal) cuando postuló al cargo por el cual estaría siendo vacado. Si se comprueba que sobrevinieron estos impedimentos, quedará vacado.</p>
<p>Artículo 11</p>	<p>Considerada como subjetiva. Los regidores no pueden ejercer funciones ni cargos ejecutivos o administrativos, ya sean de carrera o de confianza, ni ocupar cargos de miembros de directorio, gerente u otro en la misma municipalidad o en las empresas municipales o de nivel municipal de su jurisdicción. Hay excepciones contempladas por la ley, como la dispuesta en el artículo 24 de la LOM, en el cual se estipula que el primer regidor de la lista (teniente alcalde) debe asumir la alcaldía.</p>

Fuente: Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
Elaboración propia.

B. Procedimiento de vacancia

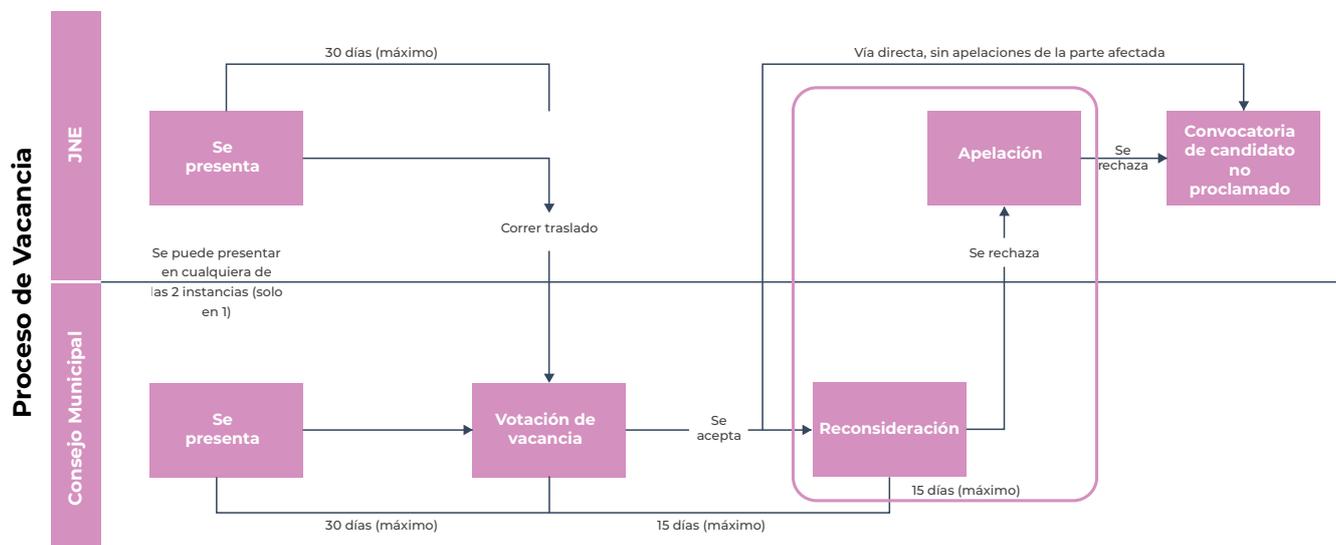
El procedimiento está regulado en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Cualquier vecino de la comuna puede interponer una solicitud de vacancia, bajo una de las causales citadas anteriormente. No existe límite para las causales. Por ende, se puede solicitar un proceso de vacancia de una autoridad edil debido a diferentes causales. Así como solicitar la vacancia de varias autoridades con una sola causal.

Dicho procedimiento puede iniciarse en el JNE o en el concejo municipal correspondiente. En esta etapa, el JNE y la municipalidad evaluarán si la causal de la vacancia está acorde con las contempladas en la ley. Si no se cuenta con una causal o se cita una que no está incluida, el JNE rechazará la solicitud. Una vez ingresado el pedido en la municipalidad, esta tiene como máximo treinta días hábiles para iniciar el proceso y, por consiguiente, para votar en sesión del concejo. Para la aprobación se debe contar con los votos afirmativos de los dos tercios de los miembros del concejo (regidores y alcalde). Si se acepta o se deniega, se puede pedir una reconsideración al concejo municipal y, si se considera necesario, se podrá apelar al JNE.

Al llegar el pedido de apelación, el JNE se encarga de verificar el debido proceso —que se cumplan los plazos establecidos en la ley—, el derecho a la defensa —que la parte afectada pueda defenderse frente a la acusación, en las sesiones de concejo en las que se vote su vacancia—, que todas las partes tengan conocimiento de lo actuado en las instancias correspondientes y que la autoridad edil haya incurrido en la causal de vacancia por la cual se inició el proceso.

Si se comprueban todos estos supuestos, el JNE declara la convocatoria del candidato no proclamado y le entrega las credenciales al accesitario de la lista. No se puede apelar la decisión del JNE, ya que esta es la instancia definitiva. Si el concejo y la municipalidad incumplen los plazos establecidos, se podrá hacer una solicitud de queja ante el JNE.

Ilustración 3 Proceso de vacancia.



Fuente: Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
Elaboración propia.

6.2. Suspensión de alcaldes y regidores

A. Causales de suspensión

48

La suspensión de los cargos ediles está reglamentada en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Tabla 6
Causales de suspensión de alcaldes y regidores

Causal	Detalles
Incapacidad física o mental temporal	Para este caso de suspensión se necesita tener como medio probatorio el certificado médico otorgado por la autoridad competente del Ministerio de Salud o EsSalud.
Licencia autorizada por el concejo municipal por un plazo máximo de treinta días calendario	Esta causal sólo considera que el concejo municipal decide suspender a la autoridad cuestionada por motivos que considere oportunos. El plazo máximo es de treinta días calendario.
El tiempo que dure el mandato de detención	Al ser un criterio objetivo, este solo necesita la copia de la resolución judicial vigente al momento de solicitar la credencia provisional. Cuando se concluya el mandato de detención del alcalde o regidor, este reasume sus funciones en forma automática e inmediata, sin que para ello requiera un pronunciamiento del concejo municipal. Si el plazo vence y la autoridad es sentenciada con una pena privativa de libertad, se pasará a un proceso de vacancia.



Sanción impuesta por la falta grave de acuerdo con el reglamento interno del concejo municipal

Para esta acción se debe comprobar que la autoridad cuestionada incumpla con el Reglamento Interno del Concejo Municipal (RIC). Es necesario poder comprobar que el reglamento citado esté comprobado y publicado conforme a la ley.

Sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad

Clasificada como objetiva. Para establecer esta causal, es necesaria la sentencia emitida en segunda instancia. La suspensión durará hasta que no haya recursos por resolver. Si es absuelto, el suspendido reasumirá su cargo. Caso contrario, el concejo municipal declarará su vacancia.

Fuente: Artículo N° 23 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
Elaboración propia.

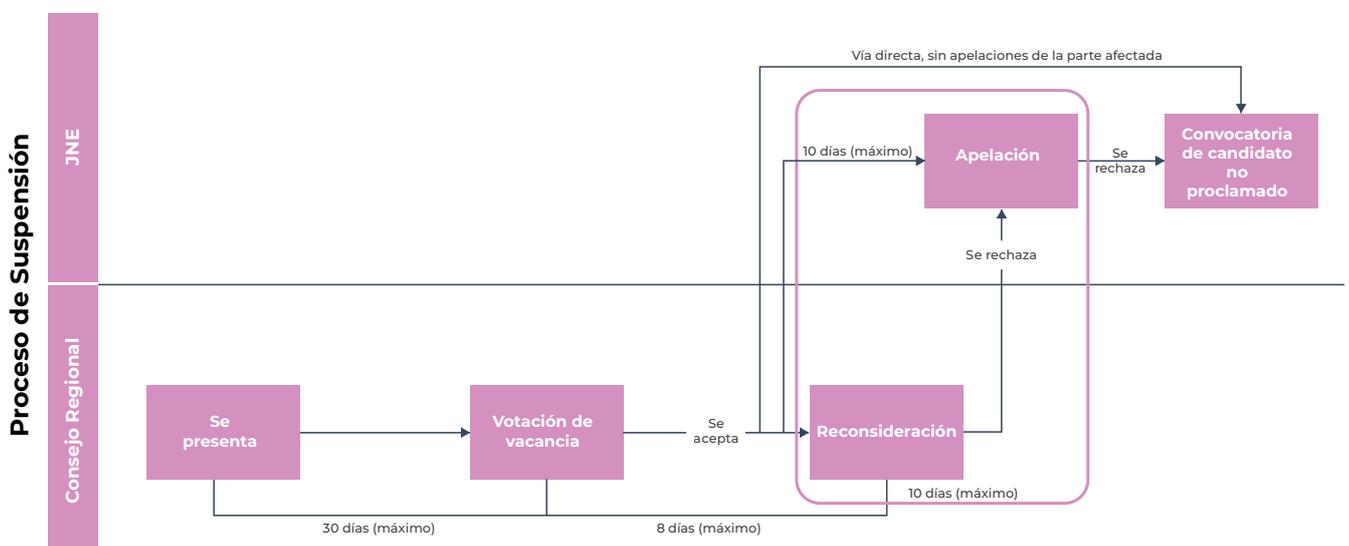
B. Procedimiento de suspensión

El procedimiento de suspensión de las autoridades ediles está contemplado en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades y en parte del artículo 23. En este caso, a diferencia del proceso de vacancia, el pedido solo se presenta en el concejo municipal. En esa instancia, se tiene un plazo máximo de treinta días, hasta votar la suspensión de la determinada autoridad.

Si lo requieren, la parte afectada o la demandante pueden apelar (en el JNE) o pedir reconsideración (en el concejo municipal). Una vez en el JNE, esta instancia jurisdiccional resuelve el pedido de manera definitiva, sobre la base de los siguientes puntos:

- El debido proceso (que se cumplan los plazos establecidos en la ley);
- El derecho a la defensa (que la parte afectada pueda defenderse de la acusación en las sesiones de concejo en las que se vote su vacancia);
- Que todas las partes tengan conocimiento de lo actuado en las instancias correspondientes; y
- Que se compruebe que la autoridad edil haya incurrido en la causal de suspensión, por la cual se inició el proceso. Si se aprueba la suspensión, se procede a aplicar el artículo 24 de la LOM y, por ende, se realiza la convocatoria del candidato no proclamado.

Ilustración 4.
Proceso de suspensión



Fuente: Artículo N° 23 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
Elaboración propia.

6.3. Vacancia de gobernador, vicegobernador y consejeros regionales

A. Causales de vacancia

El proceso de vacancia, al contravenir el mandato popular por el cual fueron investidas las autoridades regionales, debe contar con los medios probatorios y estar enmarcado dentro de las causales que dispone la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su artículo 30.

Tabla 7
Causales de vacancia a autoridades regionales

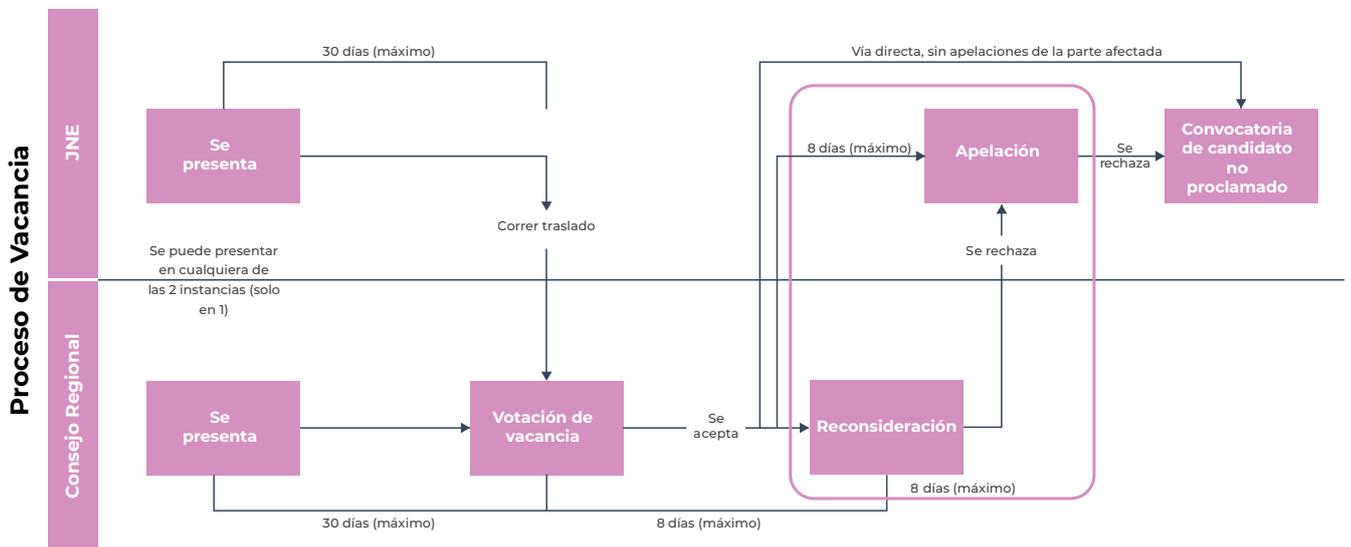
Causal	Detalles
Fallecimiento	De acuerdo con la resolución 539-2013-JNE, esta causal es identificada como objetiva. Además, esta situación provoca incertidumbre frente al gobierno de determinada comuna. Por ello, en su tratamiento se necesita celeridad en los plazos. En consecuencia, si se cuenta con la prueba documentaria acreditada, por motivos de celeridad, se declara que, en estos casos, el JNE, ante la apertura del expediente en esta instancia, se encuentra facultado para declarar, en única y definitiva instancia jurisdiccional, la vacancia de una autoridad municipal y, consecuentemente, convocar a las nuevas autoridades municipales respectivas.
Incapacidad física o mental permanente	Clasificada como causal intermedia, debido a que, si bien la certificación de la enfermedad o el impedimento físico y sus características deberá ser señalada por una entidad pública del sector salud, podrían aportarse no solo certificados con resultados contradictorios. Sino que incluso podría cuestionarse la validez del medio probatorio porque su obtención deviene de un ilícito penal.
Condena consentida o ejecutoria	Es una causal objetiva, ya que basta con el documento probatorio de la entidad acreditada y con que esta haya verificado que se imponga la pena privativa de la libertad por delito doloso. Sin importar si esta es suspendida o efectiva. Si se cumple en estricto o si se ha convertido en una de prestación de servicios, si el condenado está libre o en prisión, entre otras particularidades.
Dejar de residir de manera injustificada hasta un máximo de 180 días en la región	Clasificada como subjetiva. Si la autoridad regional cambia su domicilio fuera de su respectiva jurisdicción, puede ser objeto de vacancia. Para este caso, se debe probar que no cuente con domicilio múltiple y, por lo tanto, que aún mantenga uno de sus domicilios en la jurisdicción regional.
Inasistencia injustificada al consejo regional, a tres consecutivas o cuatro alternadas durante un año	Considerada subjetiva. Para esto se debe tener certeza de haber faltado injustificadamente, tres veces consecutivas, a las sesiones ordinarias, o cuatro no consecutivas en el periodo de un año. Además, en el procedimiento se deberá evaluar no solo la oportunidad de la presentación de las justificaciones de ser el caso, sino también la propia razonabilidad y el sustento de la justificación expuesta.



B. Procedimiento de vacancia

Este proceso es similar al de vacancia de autoridades locales, pero se diferencia por los plazos reducidos. Todo ciudadano de la referida jurisdicción puede presentar, ante el JNE o el consejo regional respectivo, la solicitud de vacancia de determinada autoridad regional. Asimismo, dentro de los plazos correspondientes, se deberá votar la solicitud en asamblea del consejo regional con más de los dos tercios de los votos aprobatorios. Si se requiere, se puede reconsiderar ante el consejo regional o apelar ante el JNE. Cuando el caso es visto por el JNE, la resolución que este emite es definitiva. Además, esta misma instancia debe considerar estos puntos a la hora de resolver el pedido: el debido proceso (que se cumplan los plazos establecidos en la ley), el derecho a la defensa (que la parte afectada pueda defenderse de la acusación en las sesiones de consejo en las que se vote su vacancia), que todas las partes tengan conocimiento de lo actuado en las instancias correspondientes y que se compruebe que la autoridad edil haya incurrido en la causal de vacancia por la cual se inició el proceso.

Ilustración 5
Proceso de vacancia de autoridades regionales



Fuente: Artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Elaboración propia.

6.4. Suspensión de gobernador, vicegobernador y consejeros regionales

A. Causales de suspensión

Las causales de suspensión de las autoridades regionales están contempladas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Tabla 8
Causales de suspensión para autoridades regionales

Causal	Detalles
Incapacidad física o mental temporal	Para este caso se necesita tener como medio probatorio el certificado médico otorgado por la autoridad competente del Ministerio de Salud o EsSalud.

Mandato firme de detención, derivado de un proceso penal

Es una causal objetiva, ya que basta con el documento probatorio de la entidad acreditada y con que esta haya verificado que se imponga la pena privativa de la libertad por delito doloso. Sin importar si esta es suspendida o efectiva, si se cumple en estricto o si se ha convertido en una de prestación de servicios, si el condenado está libre o en prisión, entre otras particularidades.

Sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad

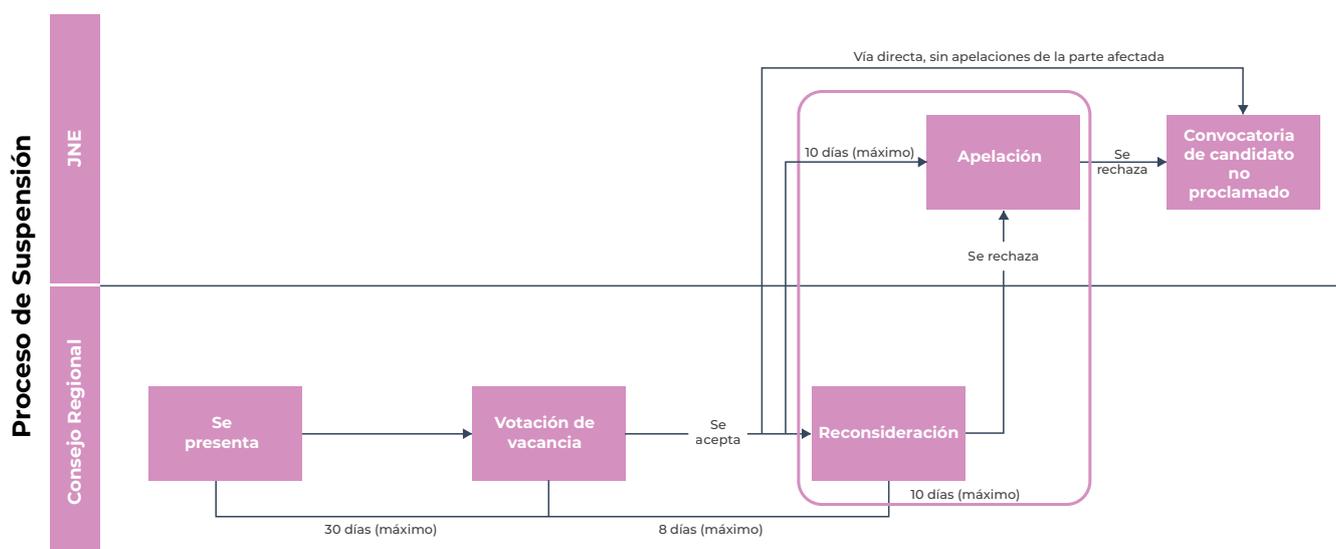
Clasificada como objetiva. Para establecer esta causal, es necesaria la sentencia emitida en segunda instancia. La suspensión durará hasta que no haya recursos por resolver. Si es absuelto, el suspendido reasumirá su cargo. De lo contrario, el concejo municipal declarará su vacancia.

Fuente: Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
Elaboración propia.

B. Procedimiento de suspensión

Para los casos de suspensión de las autoridades regionales, el consejo regional es la instancia que aprueba esta medida por mayoría. El plazo máximo de suspensión es de 120 días. Dicho procedimiento debe garantizar los siguientes aspectos: el debido proceso (que se cumplan los plazos establecidos en la ley), el derecho a la defensa (que la parte afectada pueda defenderse de la acusación en las sesiones de consejo en las que se vote su vacancia), que todas las partes tengan conocimiento de lo actuado en las instancias correspondientes y que se compruebe que la autoridad edil haya incurrido en la causal de vacancia por la cual se inició el proceso.

Ilustración 6
Proceso de suspensión de autoridades regionales



Fuente: Artículo 31 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
Elaboración propia.

**CONSULTA
PREVIA**



CAPÍTULO VII:

**OTROS
MECANISMOS DE
PARTICIPACIÓN**

7.1. La consulta previa

La consulta previa es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados anticipadamente respecto a las medidas legislativas o administrativas que pudieran afectar directamente sus derechos colectivos o su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, los programas y los proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos. Vale precisar que esta consulta debe ser implementada obligatoriamente por el Estado.

Los pueblos indígenas u originarios participan de los procesos de consulta a través de sus instituciones y organizaciones representativas, que son elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales.

Para identificar a un pueblo indígena u originario como sujeto colectivo se consideran diversos criterios, que se clasifican en objetivos y subjetivos.

Tabla 9
Criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios

Criterios objetivos	Criterios subjetivos
<ul style="list-style-type: none">• Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.• Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.• Instituciones sociales y costumbres propias.• Patrones culturales y modo de vida distintos de los de otros sectores de la población nacional.	<p>Se relacionan con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.</p>

Fuente: Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa.
Elaboración propia.

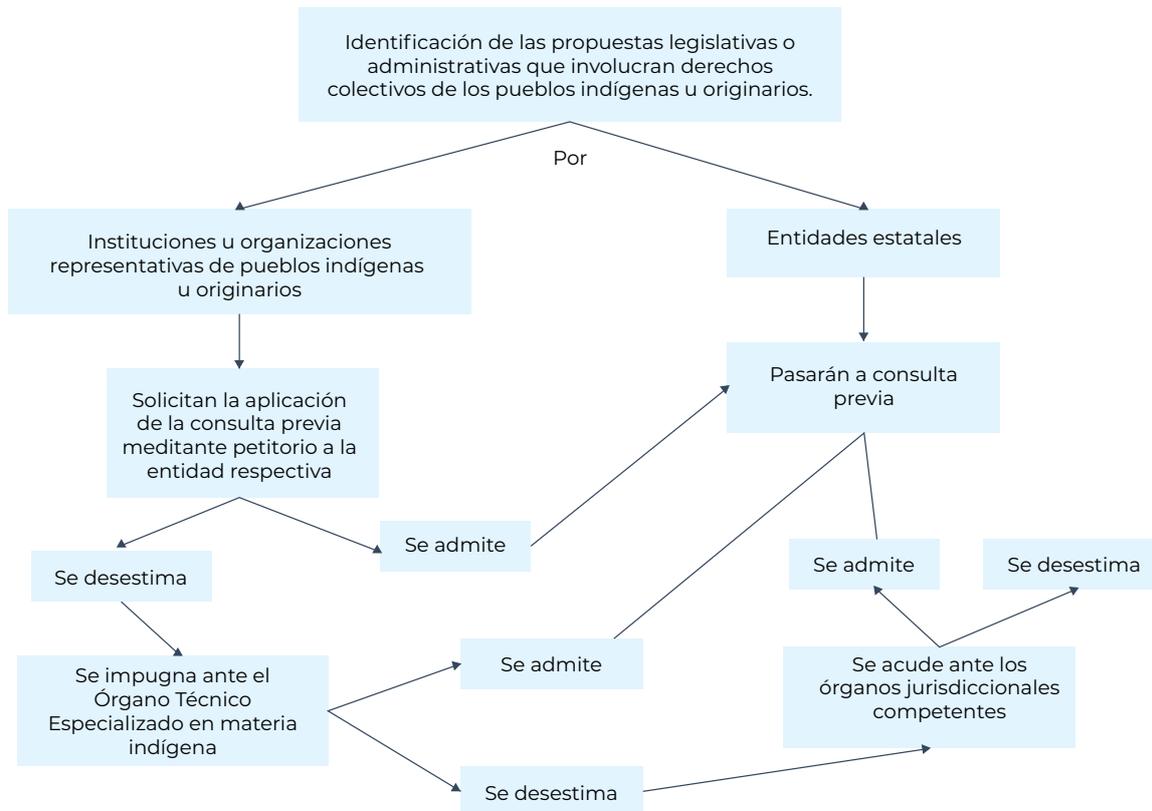
La consulta previa tiene las siguientes etapas:

A. Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta

Este proceso se desarrolla de la siguiente manera:



Gráfico 15
Proceso de desarrollo de la consulta previa

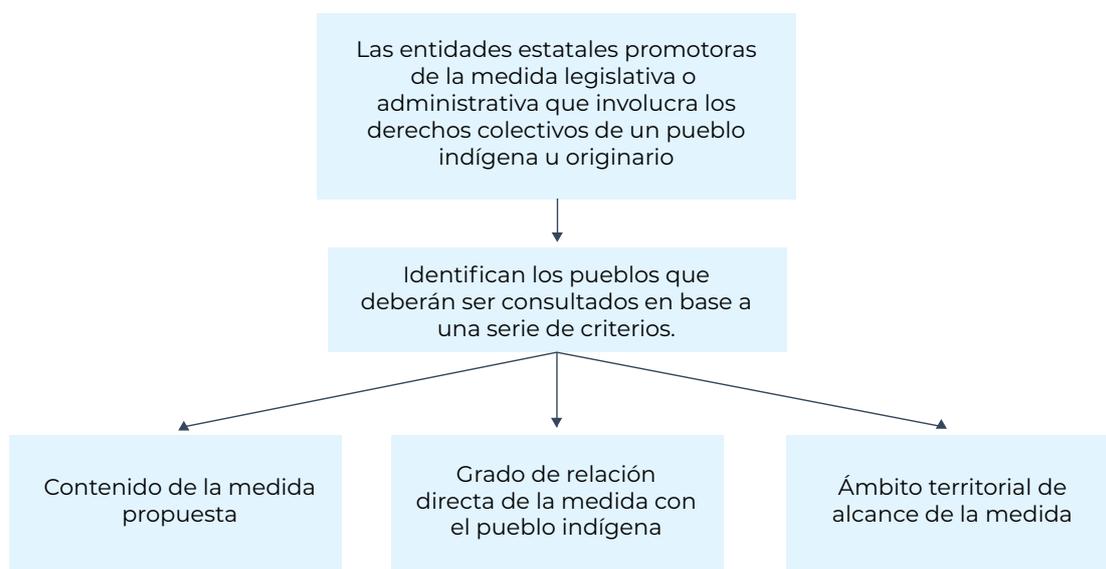


Fuente: Ley 29785, Ley de Consulta Previa.
Elaboración propia.

B. Identificación de los pueblos indígenas u originarios por ser consultados

Este proceso se desarrolla de la siguiente manera:

Gráfico 16.
Proceso de identificación de los pueblos indígenas u originarios que serán sujetos a consulta

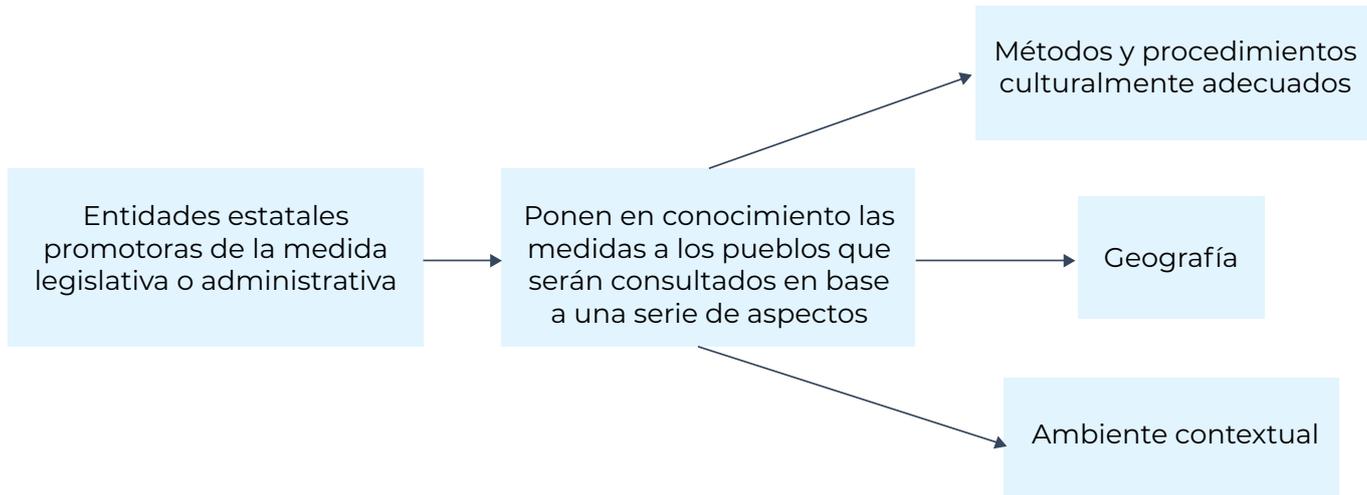


Fuente: Ley 29785, Ley de Consulta Previa.
Elaboración propia.

C. Publicidad de la medida legislativa o administrativa

Este proceso se desarrolla de la siguiente manera:

Gráfico 17
Procesos de publicidad de la medida legislativa o administrativa



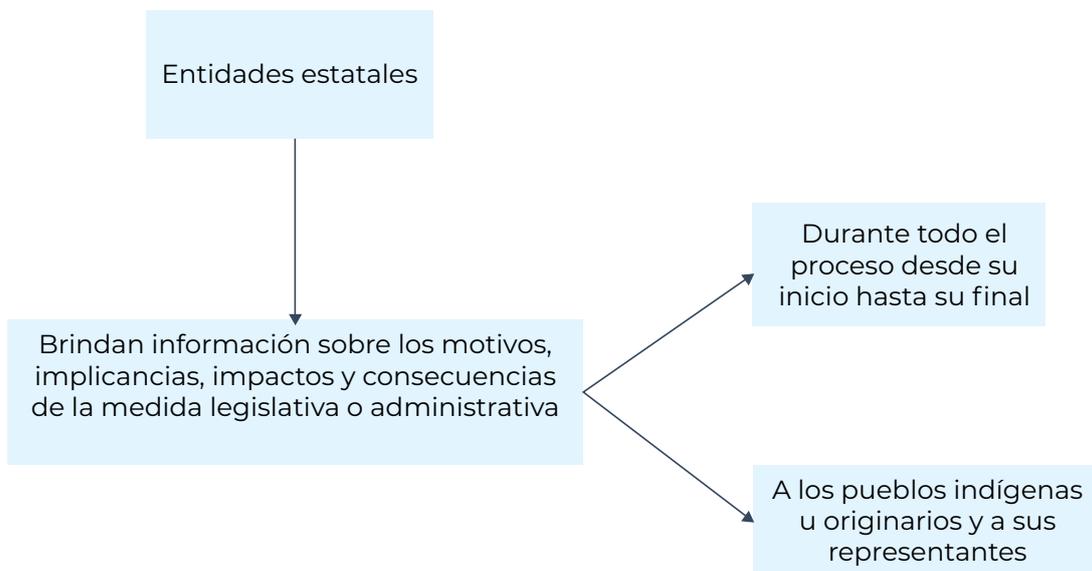
Fuente: Ley 29785, Ley de Consulta Previa.
Elaboración propia.

56

D. Información sobre la medida legislativa o administrativa

Este proceso se desarrolla de la siguiente manera:

Gráfico 18
Proceso de información sobre la medida legislativa o administrativa



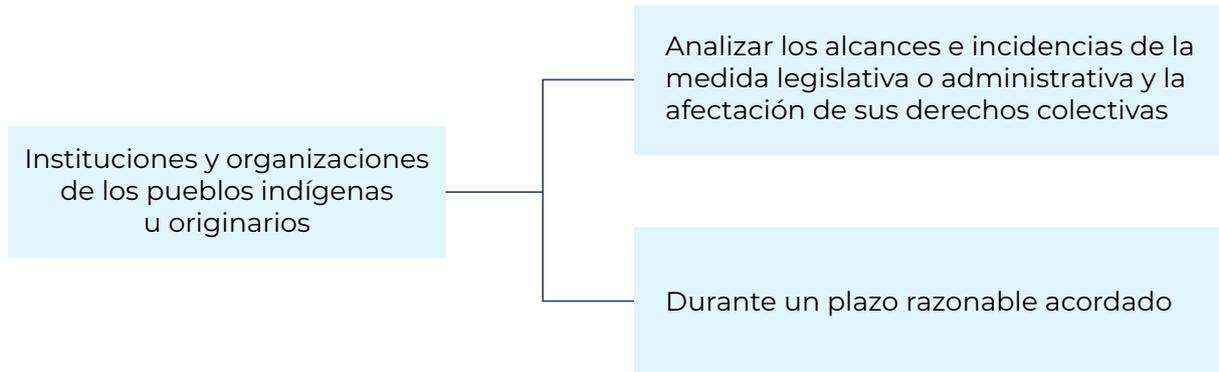
Fuente: Ley 29785, Ley de Consulta Previa.
Elaboración propia.



E. Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre las medidas legislativas o administrativas que los afectan directamente.

Este proceso se desarrolla de la siguiente manera:

Gráfico 19
Proceso de evaluación interna de las medidas por parte de las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios



Fuente: Ley 29785, Ley de Consulta Previa.
Elaboración propia

F. Proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios.

57

Este proceso, conocido como «diálogo intercultural», se realiza sobre los fundamentos de la medida legislativa o administrativa y el impacto que esta tiene en el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios a los que se realizará la consulta.

G. Decisión

La decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa corresponde a la entidad estatal competente y debe estar debidamente motivada. Asimismo, implica una evaluación de los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones planteados por los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de diálogo. Así como el análisis de las consecuencias que la adopción de una determinada medida tendría en sus derechos colectivos reconocidos constitucionalmente en los tratados ratificados por el Estado peruano.

El acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, como resultado del proceso de consulta, es de carácter obligatorio para ambas partes. Si no se alcanza un acuerdo, corresponde a las entidades estatales adoptar todas las medidas necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios. Así como los derechos individuales a la vida, la integridad y el pleno desarrollo.

Finalmente, los acuerdos del resultado del proceso de consulta son exigibles en sede administrativa y judicial.

7.2. Participación ciudadana en la fiscalización ambiental

Las iniciativas de participación ciudadana en fiscalización ambiental son promovidas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el cual ha hecho un esfuerzo por consolidar un gobierno abierto que promueva el diálogo y el intercambio entre la entidad, los organizadores de la sociedad civil y el sector privado.

Al respecto, Granados expone las bases legales que justifican la participación ambiental:

El artículo I del Título preliminar de la Ley N°28611-Ley General del Ambiente precisa que las personas no solo tienen el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida; sino, además, el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente (Granados, 2014, p. 89).

Se entiende al ambiente como un bien o interés colectivo que configura el disfrute de un ambiente adecuado como un derecho de la comunidad en su conjunto. Su realización no solo recae en los poderes públicos sino también en todos los integrantes de la comunidad que tienen el deber de proteger el medio ambiente.

Asimismo, en el artículo III del Título Preliminar y en el artículo 47 de la misma norma se indica que toda persona tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones para la definición y la aplicación de las políticas y las medidas relativas al ambiente y sus componentes que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno.

Finalmente, Granados señala que:

La participación ciudadana en materia ambiental implica que los ciudadanos sean informados y puedan participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que afectan su calidad de vida y la calidad ambiental (...). En ese sentido, toda persona tiene el derecho de acceder a la información sobre el ambiente de que dispongan las autoridades públicas (2014, p. 90).

Así pues, los mecanismos de participación en fiscalización ambiental, de acuerdo con el artículo 134 de la ley 28611 y sobre la base de lo expuesto por Granados (2014), son los siguientes:

- Fiscalización y control visual de procesos de contaminación;
- Fiscalización y control por medio de mediciones, muestreo o monitoreo ambiental; y
- Fiscalización y control a través de la interpretación o aplicación de estudios o evaluaciones ambientales efectuados por otras instituciones.

Asimismo, el artículo 35 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por decreto supremo 002-2009-MINAM, menciona los siguientes mecanismos:

- Comités de vigilancia ciudadana, debidamente registrados ante la autoridad competente;
- Seguimiento de los indicadores de cumplimiento de la normativa ambiental;
- Denuncia de infracciones o de amenazas de infracciones a la normativa ambiental;
- Publicación de proyectos de normas;
- Participación en otras actividades de gestión a cargo de las autoridades competentes que estas definan, incluyendo opinión sobre documentos o instrumentos; y
- Otros mecanismos debidamente sustentados.



Finalmente, el OEFA también contempla una serie de mecanismos expresados en la Red Universitaria de Capacitación y Educación en Fiscalización Ambiental (RUCEFA) el Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA), el monitoreo ambiental participativo y la participación ciudadana en la elaboración de normas jurídicas.

Tabla 10.
Otros mecanismos de fiscalización ambiental del OEFA

Mecanismo	Propósito
RUCEFA	Capacitar a estudiantes universitarios para que contribuyan a difundir la normativa que regula la fiscalización ambiental y las competencias de la entidad. Con énfasis en aquellas que norman las funciones del SINADA, entre los sectores de la población en situación de vulnerabilidad social.
SINADA	Promover la vigilancia ciudadana para denunciar hechos contrarios a la legislación ambiental y, de esta forma, consolidar una cultura de responsabilidad social con el ambiente.
Monitoreos ambientales participativos	Permitir a la ciudadanía participar en las labores de monitoreo ambiental que desarrolla el OEFA, en ejercicio de su función evaluadora.
Participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas jurídicas	Permitir a los ciudadanos brindar observaciones u opiniones a las propuestas normativas elaboradas.

Fuente: Granados (2014).
Elaboración propia.

7.3. Los consejos de usuarios

El artículo 9-A de la ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, dispone que los organismos reguladores contarán con uno o más consejos de usuarios, que se constituyen como mecanismos de participación de los agentes interesados en la actividad regulatoria de cada sector. Por ello, su estructura, distribución geográfica, conformación y el procedimiento para la elección de sus miembros son aprobados por cada organismo regulador.

7.4. Participación en los procedimientos de la Junta Nacional de Justicia

La participación ciudadana en el proceso de selección de los integrantes de la Junta Nacional de Justicia se rige por el Título IV de su Ley Orgánica, ley 30916. La norma señala que esta participación se desarrolla en todas las etapas del concurso público y en las siguientes formas:

- Presentar tachas durante el proceso de evaluación curricular;
- Presentar tachas durante los procesos de nombramiento, ratificación y evaluación parcial de desempeño de jueces y fiscales;
- Constituirse al lugar donde se realicen las audiencias de los nombramientos y ratificación de los jueces y fiscales, y de los miembros de la Junta Nacional de Justicia;
- Poner en conocimiento la información de la Comisión Especial y la Junta Nacional de Justicia;
- Efectuar denuncias en contra de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, así como de jueces y fiscales, el jefe de la ONPE y del RENIEC.



CAPÍTULO VIII:

PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN
ORGANIZACIONES
POLÍTICAS



8.1. Organizaciones políticas

8.1.1 Concepto

Entre las diversas concepciones teóricas existentes sobre las organizaciones políticas, existen algunas que resultan muy amplias, como la de Weber (2002), quien las concibe como:

Formas de socialización que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)(p. 228).

Respecto a las nociones más concisas podemos citar a Sartori (2005), quien se limita a definir a un partido político como «cualquier grupo político que se presenta a elecciones y puede colocar mediante estas a sus candidatos en cargos públicos» (p. 101). De la misma manera, se puede mencionar la definición dada por Ware, quien es citado por Martínez (2009) y que define a un partido político como una «institución que busca influencia en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno, y puesto que normalmente defiende más de un único interés social intenta, hasta cierto punto, agregar intereses» (p. 41).

8.1.2 Regulación

En la ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP), las organizaciones políticas son definidas como «asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley» (Art. 1).

En esa línea, el accionar de las organizaciones políticas está regulado por diversas leyes. Algunas de ellas son las siguientes:

Tabla 11
Leyes que regulan las organizaciones políticas

Cuerpo normativo	Nombre del cuerpo normativo	Artículos específicos
Constitución	Constitución Política del Perú de 1993	Arts. 178, 182, 184
Ley 26859	Ley Orgánica de Elecciones	Arts. 86 al 124
Ley 28094	Ley de Organizaciones Políticas	Todos
Ley 26486	Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones	Arts. 1 y 5
Ley 26487	Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales	Arts. 5 y 27
Ley 26497	Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	
Ley 30414	Ley que modifica la ley 28094, Ley de Partidos Políticos	Art. 2
Ley 30322	Ley que crea la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral	Arts. 1, 2, 3 y 4



Reglamento de la ley 30322	Ley que crea la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral, aprobada por el decreto supremo 069-2015-PCM	Arts. 5 al 19, 23 y 27
Ley 31028	Ley que declara la inaplicabilidad de las disposiciones establecidas en la ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, referidas a las elecciones primarias para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19	Artículo único
Ley 31030	Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos	Arts. 1, 2, 3 y 4
Ley 31032	Ley que modifica el artículo 21° de la ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para la creación de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero	Artículo único
Ley 31038	Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19	Arts. 1 y 2
Ley 31042	Ley de reforma constitucional que incorpora el artículo 34°-A y el artículo 39°-A sobre impedimentos para postular a cargos de elección popular o ejercer función pública	Artículo único
Ley 31046	Ley que modifica el título VI «del financiamiento de los partidos políticos» de la ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas	Arts. 1 y 2
Ley 31357	Ley que modifica la ley 26859, ley orgánica de elecciones, y la ley 28094, ley de organizaciones políticas, con la finalidad de asegurar el desarrollo de las elecciones regionales y municipales del año 2022 en el marco de la lucha contra la covid-19	Artículo 1 y 2, parcialmente.

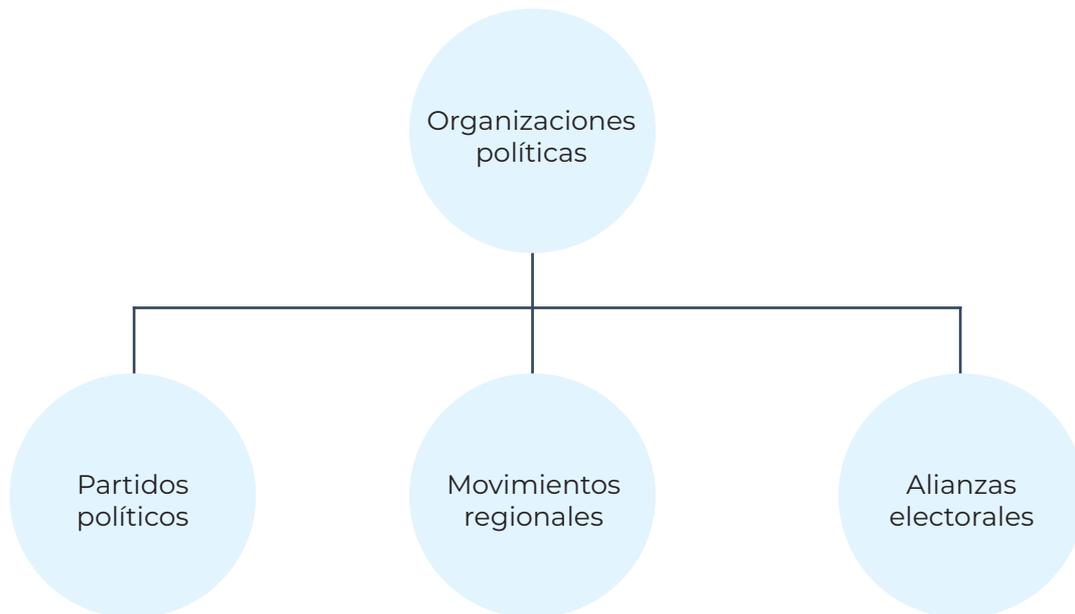
Fuente: Normatividad electoral vigente.
Elaboración propia.

Algunas de estas leyes tienen un efecto excepcional. Pues solamente se aplicarán para las Elecciones Generales 2021, mientras que otras son de carácter permanente y tienen la finalidad de fortalecer las dinámicas partidarias.

Asimismo, según la LOP, existen tres tipos de organizaciones políticas:



Gráfico 20
Tipos de organizaciones políticas



Fuente: Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.
Elaboración propia.

a) Partidos políticos

Son las organizaciones políticas de alcance nacional. Cuyo objetivo es participar, a través de medios lícitos y democráticos, en los asuntos públicos del país, dentro del marco de la Constitución Política del Estado y la ley.

b) Movimientos regionales

Al igual que los partidos políticos, los movimientos regionales son asociaciones de derecho privado cuyo ámbito de intervención política es regional o departamental. De esta manera, únicamente «pueden participar en los procesos de elecciones regionales o municipales», según lo establece el artículo 17 de la ley 28094, modificado por la ley 30688.

c) Alianzas electorales

De acuerdo con la resolución 0325-2019-JNE, del 5 de diciembre de 2019, que aprueba el Reglamento del ROP, la alianza es «un tipo de organización política que surge del acuerdo que suscriben dos o más organizaciones políticas inscritas» (p. 10).

8.2 Formación de las organizaciones políticas

Los ciudadanos asociados pueden formar cualquiera de las organizaciones políticas señaladas. A continuación, señalaremos los aspectos mínimos que se deben conocer al respecto:

A. Constitución y reconocimiento de las organizaciones políticas

Tal como lo indica el artículo 3 de la Ley de Organizaciones Políticas, todas las organizaciones políticas se constituyen por la iniciativa y la decisión de sus fundadores. No obstante, si bien es cierto que los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado, según lo previsto en el artículo 1 de la ley 28094, en ese mismo artículo se aclara que esta consideración «se

reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas», puesto que «salvo disposición legal distinta, solo estos gozan de las prerrogativas y derechos establecidos en la presente ley».

Todo lo anteriormente dicho significa que solo una asociación de ciudadanos organizados que esté inscrita en el ROP podrá ser considerada como un partido político. Este acto es determinante, ya que de ello depende su participación en cualquier proceso electoral. Para ello se exige que cuente «con inscripción vigente», en aplicación del artículo 4 de la ley 28094, modificado por la ley 30673.

B. Proceso de inscripción de las organizaciones políticas

a. Procesamiento y preparación de información

Antes de presentar el título de inscripción, la organización política debe preparar y procesar la información con la que cuenta para que sea ingresada al JNE.

El procesamiento de información comprende la elaboración de la documentación conforme a los anexos 1 (para el caso de comités) y 5 (para el caso de padrón de afiliados) del Reglamento del ROP, modificados por la resolución 0127-2020-JNE.

Asimismo, deben obtenerse y elaborarse todos los documentos que acompañan a la solicitud de inscripción. Los cuales están previstos en el TUPA del JNE, la resolución 0325-2019-JNE del 5 de diciembre de 2019 y sus modificatorias.

Es fundamental tener todos los documentos requeridos con la finalidad de evitar observaciones formales en mesa de partes.

b. Presentación de título de inscripción

La presentación de la solicitud de inscripción se efectúa conforme lo previsto en los artículos 31 y siguientes de la resolución 0325-2019-JNE y se realiza en acto único y en fecha programada, con lo cual se da inicio al procedimiento de inscripción. El personal del JNE verifica que se muestren los documentos pertinentes. Según el artículo 33 de la resolución citada, a pesar de presentarse en la fecha programada y en la hora señalada, si la documentación incumple lo previsto en la LOP y el TUPA del JNE, la mesa de partes debe informar las observaciones formales al solicitante y otorgarle un plazo de dos (2) días adicionales al término del plazo, si correspondiera, para que las subsane. Si el plazo vence sin haberse subsanado la observación, dicha área debe asumir aquella solicitud como no presentada.

Por ello, es fundamental organizar la información según las exigencias del TUPA del JNE y el Reglamento del ROP, para evitar observaciones formales que sea imposibles de subsanar en el plazo estipulado de dos (2) días.

c. El plazo para presentar la solicitud de inscripción

Desde que adquiere los formularios, la organización política tiene un plazo menor para presentar su solicitud de inscripción en comparación con el que tenían antes de la reforma de 2019. Por tanto, si no logran elaborar ni presentar el padrón y no cumplen con los otros requisitos, tendrán que volver a iniciar el trámite desde cero.

La regla actual prevista en el artículo 7 de la LOP, modificada por la ley 30995, establece que las organizaciones políticas cuentan con el plazo de un (1) año. Contado desde la adquisición de formularios, para elaborar el padrón de afiliados y solicitar su inscripción ante el JNE.

Del mismo modo, para el caso de movimientos regionales, el artículo 17 de la ley 28094 actualmente establece que estos tienen el plazo de un año para elaborar su padrón y solicitar su inscripción desde que adquieren los formularios.



La reducción del plazo estaría justificada porque anteriormente el requisito esencial para lograr inscribirse era recabar un número altísimo de adherentes, proceso que demandaba mucho tiempo. Sin embargo, al exigirse ahora un porcentaje de afiliados correspondiente al 1% del padrón electoral nacional o regional, el tiempo de su recolección es mucho menor.

C. Requisitos de inscripción de las organizaciones políticas

Conforme al TUPA del JNE y el Reglamento del ROP y sus modificatorias, los requisitos exigidos por la legislación electoral tanto para la inscripción de un partido político como de los movimientos regionales son muy similares en varios puntos. Tal como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 12
Requisitos para la constitución de un partido político y un movimiento regional

Requisitos para la inscripción de un partido político	Requisitos para la inscripción de un movimiento regional
1. Solicitud.	
2. Acta de fundación.	
3. Símbolo partidario.	Símbolo del movimiento regional.
4. Padrón de afiliados y fichas de afiliación.	
5. Actas de constitución de comités partidarios.	
6. Copia legalizada del estatuto.	
7. Copia legalizada del Reglamento Electoral.	
8. Declaración jurada expresa de cada uno de los fundadores en la que conste: su compromiso y vocación democrática, el respeto irrestricto al Estado constitucional de derecho y a las libertades y derechos fundamentales que consagra la Constitución Política.	
9. Declaración jurada que certifique que los fundadores no tienen antecedentes penales ni judiciales.	
10. Original o copia legalizada del certificado negativo de denominación.	
11. Búsqueda de antecedentes registrales (clase 41).	
12. Documentos que acrediten la experiencia profesional del personero técnico.	
13. Formato mediante el cual acepta ser notificado por vía electrónica, de ser el caso.	
14. Declaración jurada de veracidad del contenido de la documentación presentada con la solicitud de inscripción.	
15. Comprobante de pago por derecho de inscripción*.	*Según el monto establecido en el TUPA del JNE.

Fuente: Resolución 0325-2019-JNE, TUPA del JNE y sus modificatorias.
Elaboración propia.

D. Requisitos para la inscripción de alianzas electorales

Según el TUPA del JNE y el Reglamento del ROP, los requisitos para la inscripción de alianzas electorales son los siguientes:

1. solicitud,
2. actas de acuerdo interno,
3. actas de acuerdo conjunto,
4. reglamento electoral,
5. símbolo,
6. anexo 11 del Reglamento del ROP,
7. anexo 12 del Reglamento del ROP y
8. comprobante de pago.

E. Cancelación de las organizaciones políticas

La cancelación es la sanción más gravosa que se puede aplicar a una organización política. Ya que implica dejar sin efecto su inscripción de manera definitiva. Las causales de cancelación de partidos políticos según la ley de reforma 30995, que modifica a la ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, son las que se señalan en el siguiente gráfico.

Gráfico 21
Causales de cancelación de los partidos políticos

a. Si al concluir el último proceso de elección general no se hubiera alcanzado al menos cinco (5) representantes al Congreso en más de una circunscripción y al menos el 5% de los votos válidos en el ámbito nacional en la elección del Congreso.

b. En caso de haber participado en alianza, si esta no hubiese alcanzado al menos el 6% de los votos válidos. Dicho porcentaje se eleva en 1% por cada partido político adicional.

c. A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de disolución. Para ello, se adjuntan los documentos respectivos legalizados.

d. Por su fusión con otra organización política, según decisión interna adoptada conforme a ley y a su estatuto. Para ello, se adjuntan los documentos legalizados en los que conste el acuerdo.

e. Cuando no participe en elecciones de alcance nacional o retire todas sus listas de candidatos del proceso electoral correspondiente.

f. Cuando el partido político no participe en las elecciones regionales en, por lo menos, tres quintos (3/5) de las regiones; y en las elecciones municipales, en por lo menos la mitad (1/2) de las provincias y un tercio (1/3) de los distritos a escala nacional.

g. Si se participa en alianza, por no haber conseguido, al menos, un representante al Congreso.



A partir de estas causales podemos comprender que las modificaciones buscan que los partidos tengan una presencia electoral constante, característica que es concebida por la teoría de partidos.

Para el caso de los movimientos regionales, las causales de cancelación que se establecen por la reforma son las expuestas en el siguiente gráfico.

Gráfico 22
Causales de cancelación de los movimientos regionales

<p>a. Si al concluir el último proceso de elección regional no hubiese alcanzado al menos un consejero regional y al menos el 8% de los votos válidos en la elección regional en la circunscripción por la cual participa.</p>	<p>b. Por no participar en la elección regional.</p>
<p>c. Por no participar en la elección municipal de por lo menos dos tercios (2/3) de las provincias y de por lo menos dos tercios (2/3) de los distritos de la circunscripción regional por la cual participa.</p>	<p>d. A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de disolución. Para ello, se adjuntan los documentos legalizados respectivos.</p>
<p>e. Por su fusión con otro movimiento regional o partido político, según decisión interna adoptada conforme a su estatuto y a la ley.</p>	

67

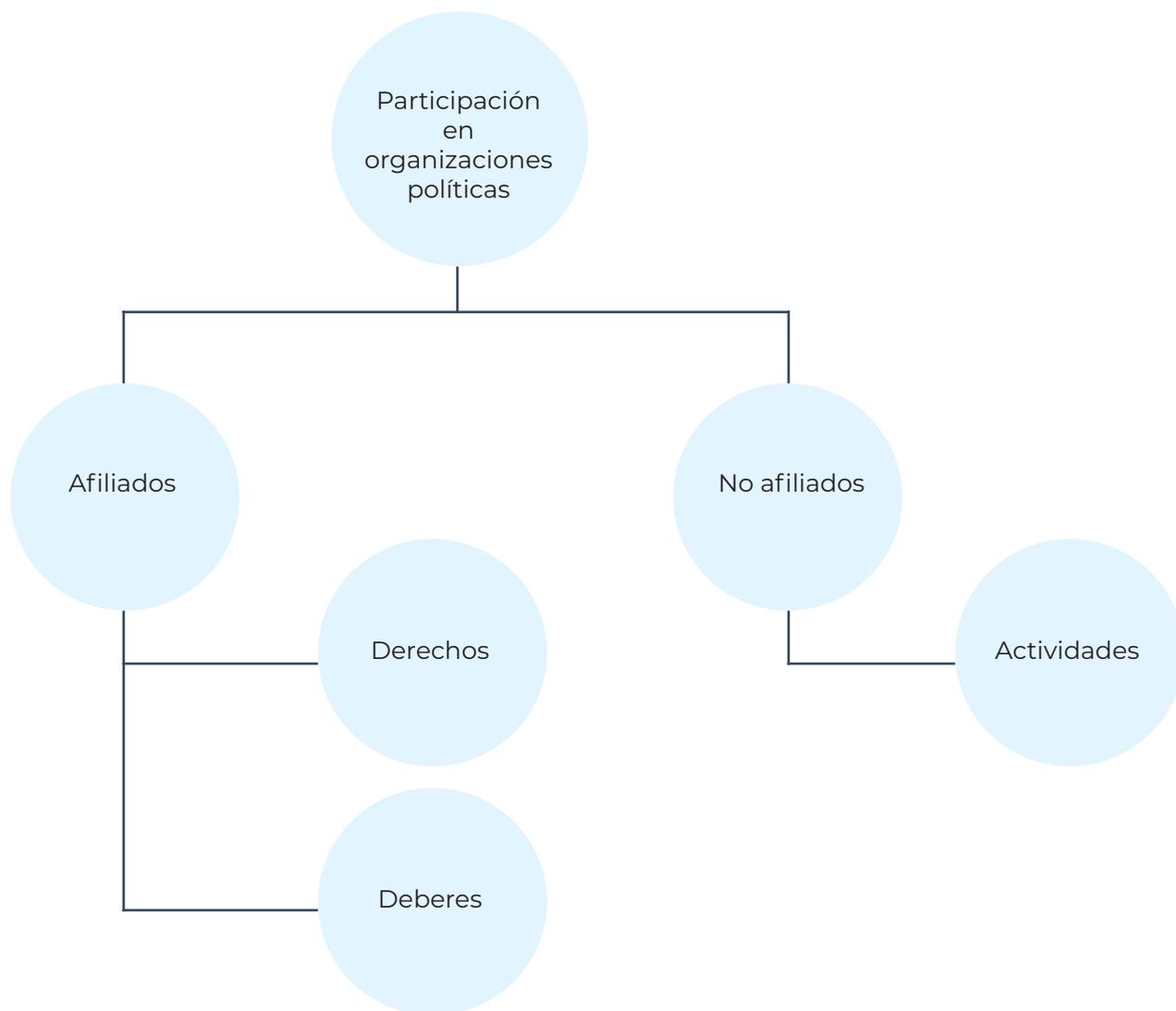
Fuente: Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.
Elaboración propia.

Las autoridades democráticamente elegidas en representación de un movimiento cuya inscripción hubiera sido cancelada permanecen en sus cargos durante el periodo de su mandato.

8.2. Una aproximación a los tipos de participación

La participación en organizaciones políticas estará delimitada por la condición legal del ciudadano dentro de estas. En ese sentido, distinguimos dos tipos de participación.

Gráfico 23
Tipos de participación en organizaciones políticas



Fuente: Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.
Elaboración propia.

A. Participación como afiliados

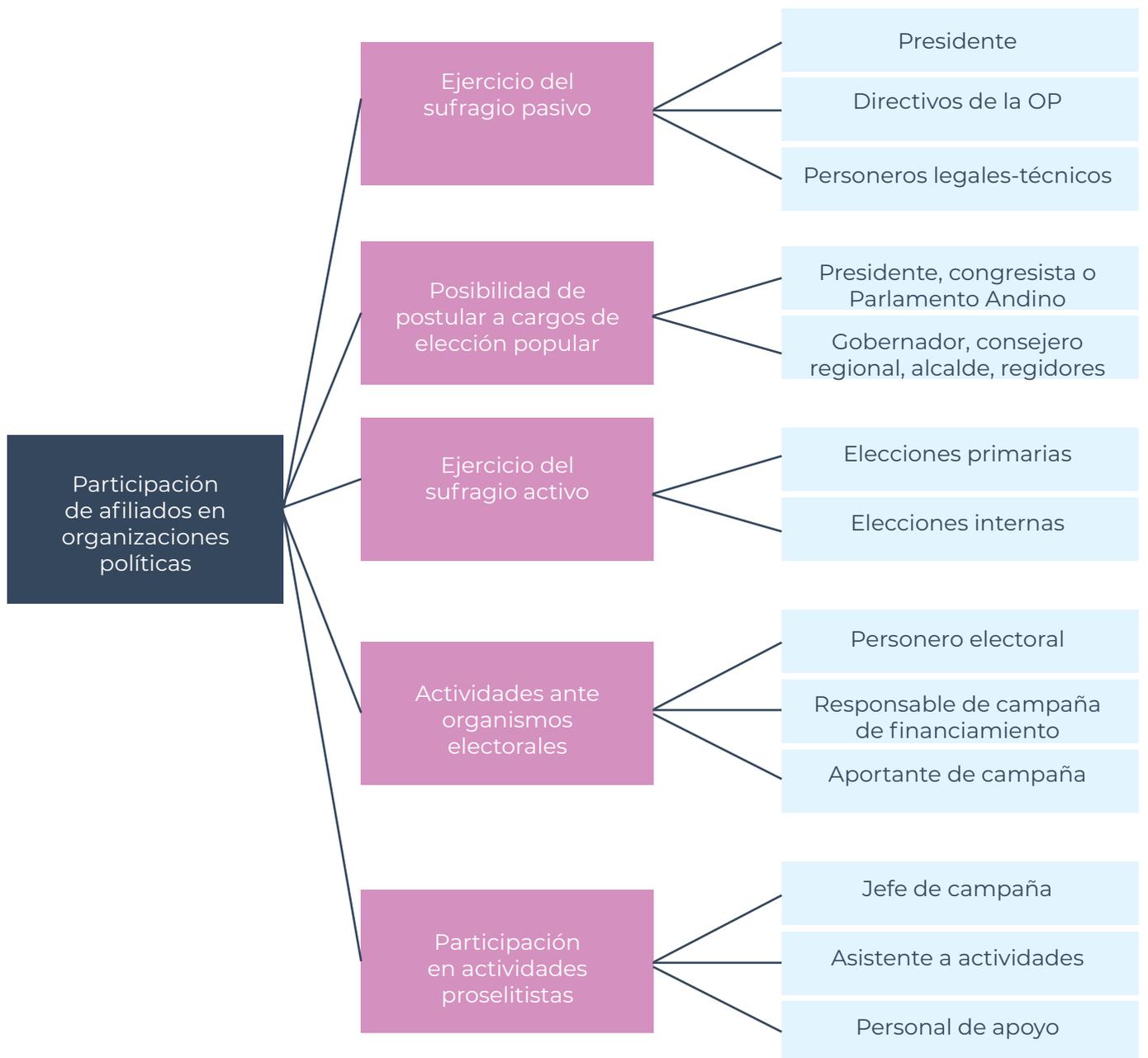
Según la resolución 0325-2019-JNE, el afiliado: «es el miembro de una organización política, ya sea por haber suscrito el acta fundacional, integrar su padrón de afiliados, un comité provincial o distrital u ostentar algún cargo directivo al interior de la estructura organizativa de esta» (2019, p. 10).

Tener la condición de afiliado implica adquirir un conjunto de derechos y deberes (obligaciones) que están previstos en la legislación electoral y en las normas internas de la organización política a la que ingresan.

Al respecto, hemos identificado algunas actividades mínimas de participación del afiliado dentro de una organización política. Las cuales se adecúan a tales condiciones y las hemos clasificado tal como se indica en el siguiente gráfico.



Gráfico 24
Formas de participación de afiliados en organizaciones políticas



69

Fuente: Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.
Elaboración propia.

En total, podemos distinguir cinco grupos de actividades que pueden realizar los afiliados:

Ejercicio del sufragio pasivo

- Según el artículo 25 de la LOP, solo los afiliados inscritos en el padrón electoral pueden elegir y ser elegidos en las elecciones de autoridades de la organización política correspondiente, conforme al artículo 7 de la presente ley. La organización política puede solicitar la asistencia técnica de los organismos del sistema electoral para la realización del proceso de elección de sus autoridades internas.

Posibilidad de postular a un cargo de elección popular

- Respecto a los cargos de elección popular mencionados en el artículo 23 de la LOP (Presidencia de la República, Congreso, gobiernos regionales y alcaldías provinciales y municipales), estos están sujetos a elecciones primarias. En estos casos, según lo indica el artículo 24-A, se establece que solo el afiliado que tenga como mínimo un año de afiliación hasta la fecha límite de la convocatoria a Elecciones Generales puede postular para ser candidato en una elección primaria y, si no se cumple este requerimiento, se invalidará su candidatura.

Ejercicio del sufragio activo

- Según el artículo 24 de la LOP, las elecciones primarias se realizarán simultáneamente, mediante voto universal, libre, obligatorio, igual, directo y secreto de todos los ciudadanos, estén o no afiliados a una organización política. Este tipo de votación se aplazó para las elecciones regionales y municipales de 2022 por la ley 31028. Por otro lado, si se realizan por democracia interna, el reglamento de elecciones internas para las elecciones de 2021 establece en su artículo 12 que los afiliados podrán ejercer un voto universal, libre, voluntario, directo y secreto, ya sea para la elección de una lista de candidatos o para elegir a sus delegados.

Participación en actividades ante organismos electorales

- Personero electoral: según la resolución 0243-2020-JNE, el personero cumple la labor de representar los intereses de una organización política, autoridad sometida a consulta popular o promotor de un derecho de participación o control ciudadano ante los organismos electorales.
- Aportante de campaña: es toda persona que aporta dinero para la campaña del partido. Al respecto, el artículo 30-A de la LOP señala que ningún aporte de campaña (menos en el caso presidencial) debe exceder las sesenta (60) unidades impositivas tributarias (UIT).
- El responsable de la administración de fondos del partido es el tesorero, el cual tiene un suplente (art. 32 de la LOP). Se trata de miembros afiliados que son elegidos mediante la elección de autoridades internas del partido (art. 25 de la LOP).

Participación en actividades proselitistas

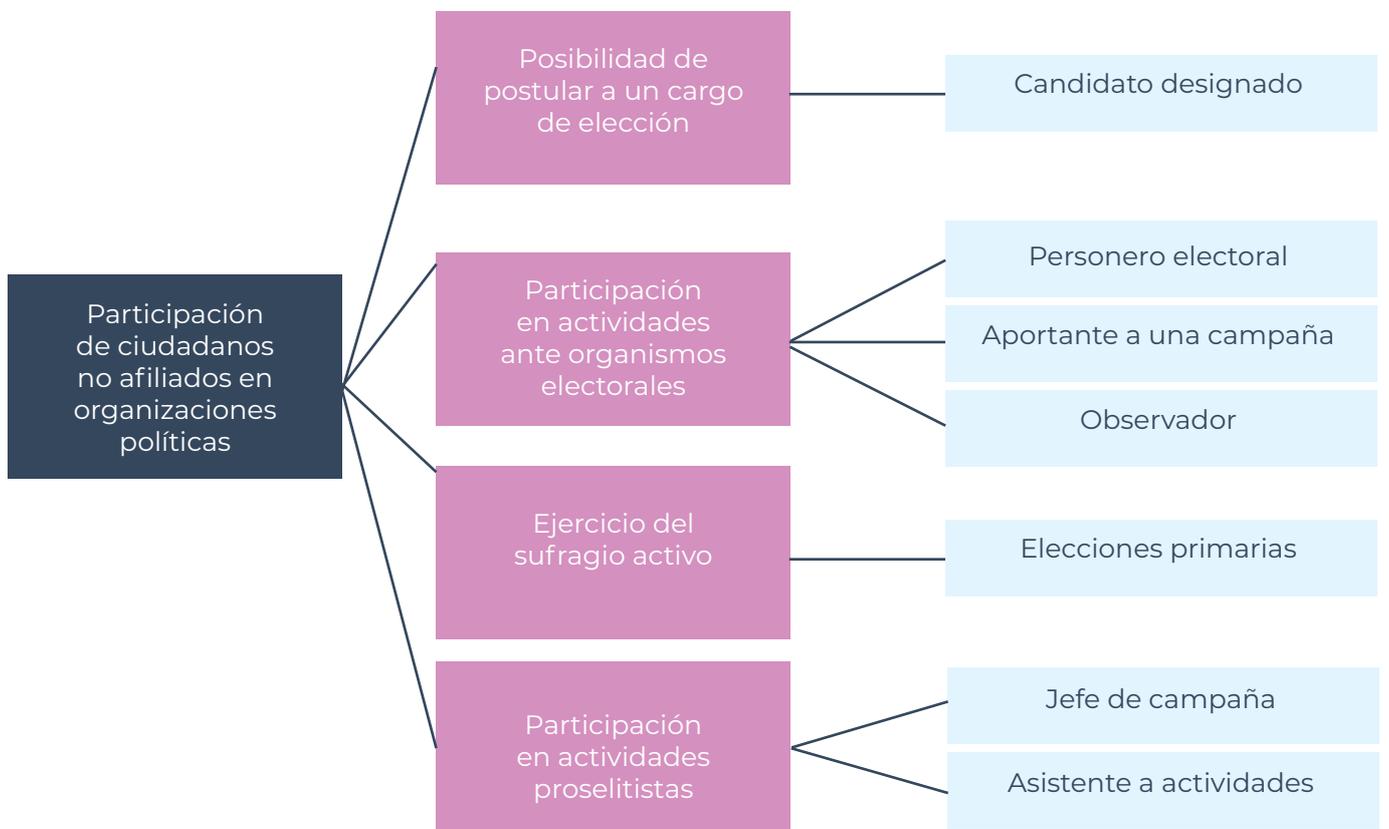
- Jefes de campaña: para las elecciones populares (no presidenciales), estos tienen la obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de sus respectivas campañas electorales a la ONPE; asimismo, deben proporcionar una copia a la organización política (art.34.5 de la LOP).
- Activista: toda persona que se encarga de la realización de actividades proselitistas del partido que sigue. Propaganda electoral, asistencia en actividades o mítines de los candidatos, etcétera.

B. Participación como no afiliados

Tan importante como la participación de las personas afiliadas será la de los ciudadanos que no lo son. Los ciudadanos pueden apoyar de distintas maneras a las organizaciones políticas, más allá de brindarles su voto.

Pero antes de ir al voto, es preciso señalar que hemos identificado algunas actividades mínimas de participación del ciudadano dentro de una organización política. Las cuales se adecúan a las condiciones de un no afiliado, tal como se indica en el siguiente gráfico.

Gráfico 25
Formas de participación de ciudadanos no afiliados en organizaciones políticas



Fuente: Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.
Elaboración propia.

En total, podemos distinguir cuatro grupos de actividades:

Posibilidad de postular a un cargo de elección popular

- Candidato designado: según el artículo 24-B de la LOP, para el caso del Congreso, hasta un 20% de la totalidad de los candidatos de una lista pueden ser designados entre sus afiliados o no afiliados por el órgano de la organización política que disponga el estatuto

Participación en actividades ante organismos electorales

- Personero electoral: según la resolución 0243-2020-JNE, el personero cumple la labor de representar los intereses de una organización política, autoridad sometida a consulta popular o promotor de un derecho de participación o control ciudadano ante los organismos electorales.
- Aportante de campaña: es toda persona que aporta dinero para la campaña del partido. Al respecto, el artículo 30-A de la LOP señala que ningún aporte de campaña (menos en el caso presidencial) debe exceder las sesenta (60) unidades impositivas tributarias (UIT).

Ejercicio del sufragio activo

- Elecciones primarias: según el artículo 24 de la LOP, las elecciones primarias se realizarán simultáneamente mediante voto universal, libre, obligatorio, igual, directo y secreto de todos los ciudadanos. Estén o no afiliados a una organización política. Este tipo de votación se aplazó para las elecciones regionales y municipales de 2022 por la ley 31028.



Participación en actividades proselitistas

- Jefes de campaña: para las elecciones populares (no presidenciales), estos tienen la obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de sus respectivas campañas electorales a la ONPE; asimismo, deben proporcionar una copia a la organización política (art. 34.5 de la LOP).
- Activista: es toda persona que se encarga de la realización de actividades proselitistas del partido que apoya. Propaganda electoral, asistencia en actividades o mítines de los candidatos, etc.

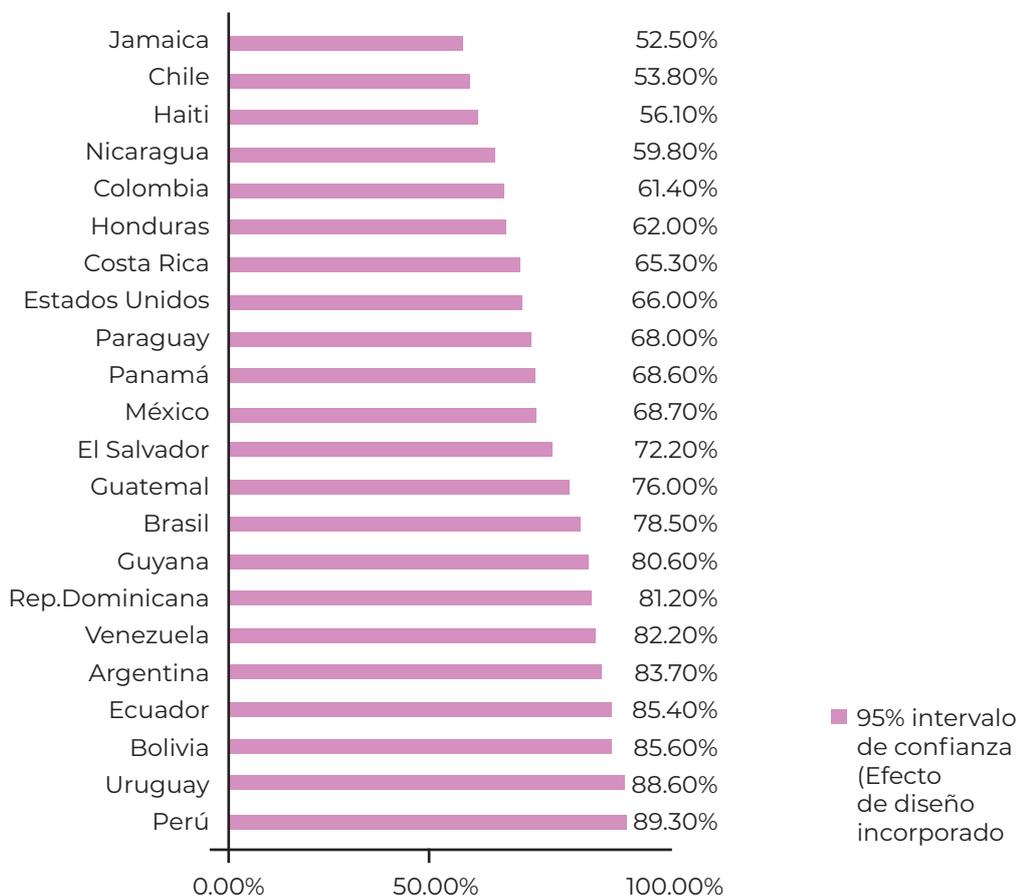
» Participación ciudadana en cifras

El ejercicio del voto

La participación básica y fundamental del ciudadano peruano, sea afiliado o no afiliado, es su participación electoral. Pues al votar se permite la elección legítima de un candidato a un cargo de consulta popular.

Al respecto, el Latin American Public Opinion Project (LAPOP), en su libro *Cultura política de la democracia en el Perú y las Américas* (2018) analiza la participación electoral por país en Latinoamérica mediante una encuesta en la que indaga sobre si el universo entrevistado había votado o no en las últimas elecciones generales de su país. Los resultados muestran que el Perú fue el país que más participación electoral tuvo en las Elecciones Generales de 2016, con un 89,3% (ver gráfico 26).

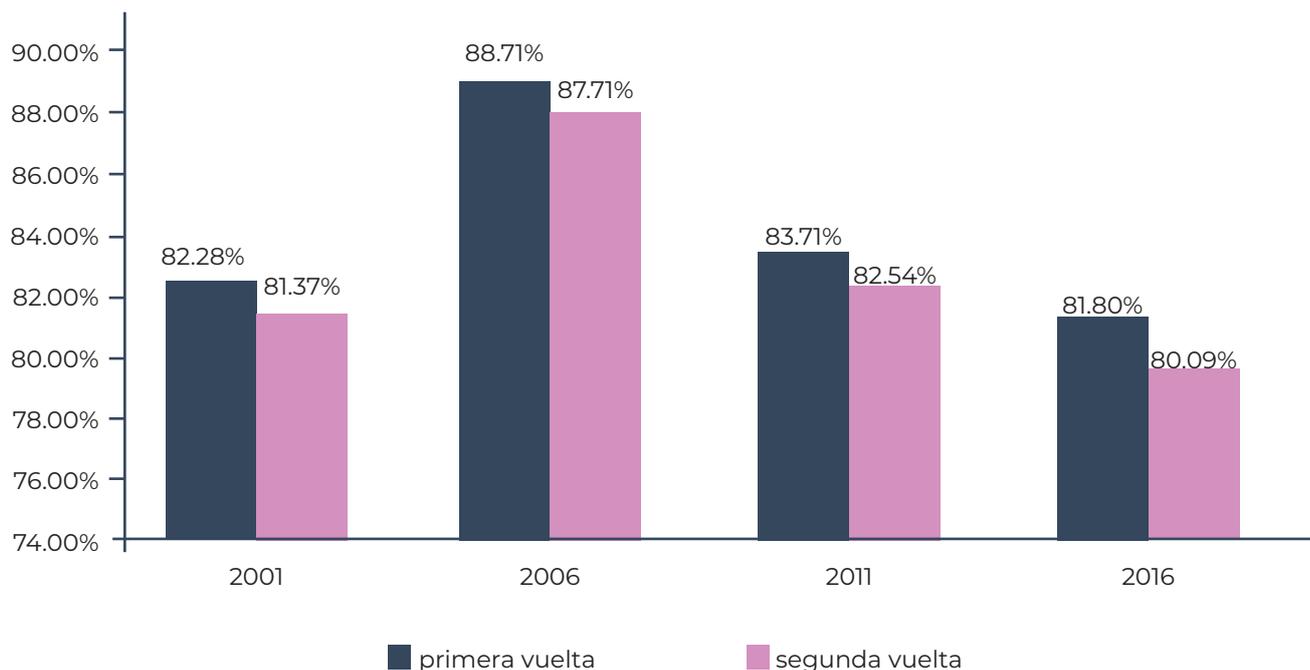
Gráfico 26
Participación electoral por país





En ese sentido, la participación electoral de los peruanos ha sido siempre muy alta. Principalmente porque la votación es obligatoria. Así pues, durante las elecciones generales realizadas en lo que va de este siglo se ha dado una participación siempre mayor al 80% de los ciudadanos. Tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 27
Participación electoral peruana en las últimas cuatro elecciones generales



73

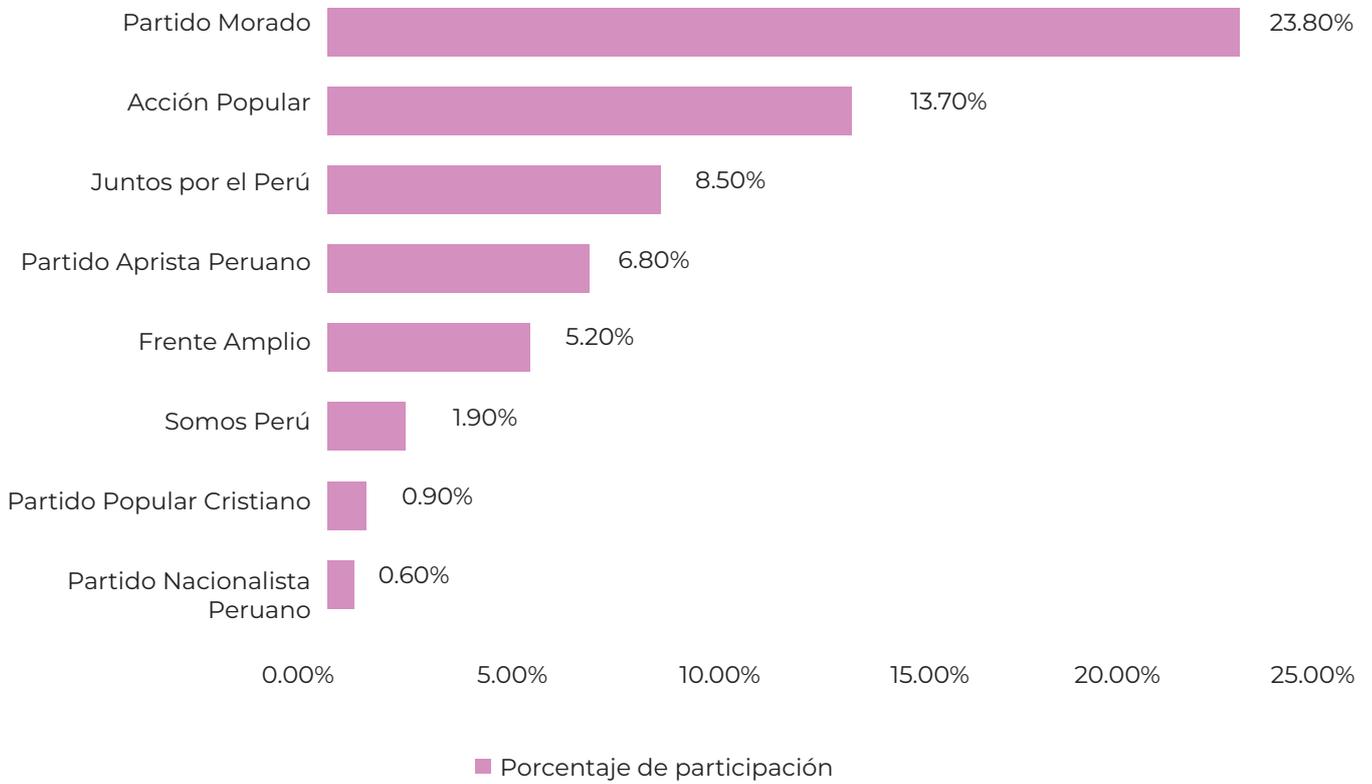
Fuente: INFOGOB (2021).

Elecciones internas

Las elecciones internas son una parte muy importante de los procesos electorales, debido a que de estas saldrán electos las y los candidatos que representarán a sus organizaciones políticas. Al respecto, cabe señalar que hubo dos modalidades de elección para las Elecciones Generales de 2021: a) con la participación de todos los afiliados, b) con la participación de todos sus delegados. Ambas formas contaron con la presencia de los afiliados de cada organización. De este modo, se eligió de manera directa o se eligió a los delegados como representantes para las internas.

De todas las organizaciones políticas que realizaron sus elecciones internas bajo la modalidad «un militante, un voto», la que registró el mayor porcentaje de participación fue el Partido Morado (23,8%). Mientras que la que tuvo la menor participación fue el Partido Nacionalista Peruano (0,6%). Tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 28
Participación en elecciones internas en partidos que optaron por la modalidad «un militante, un voto»



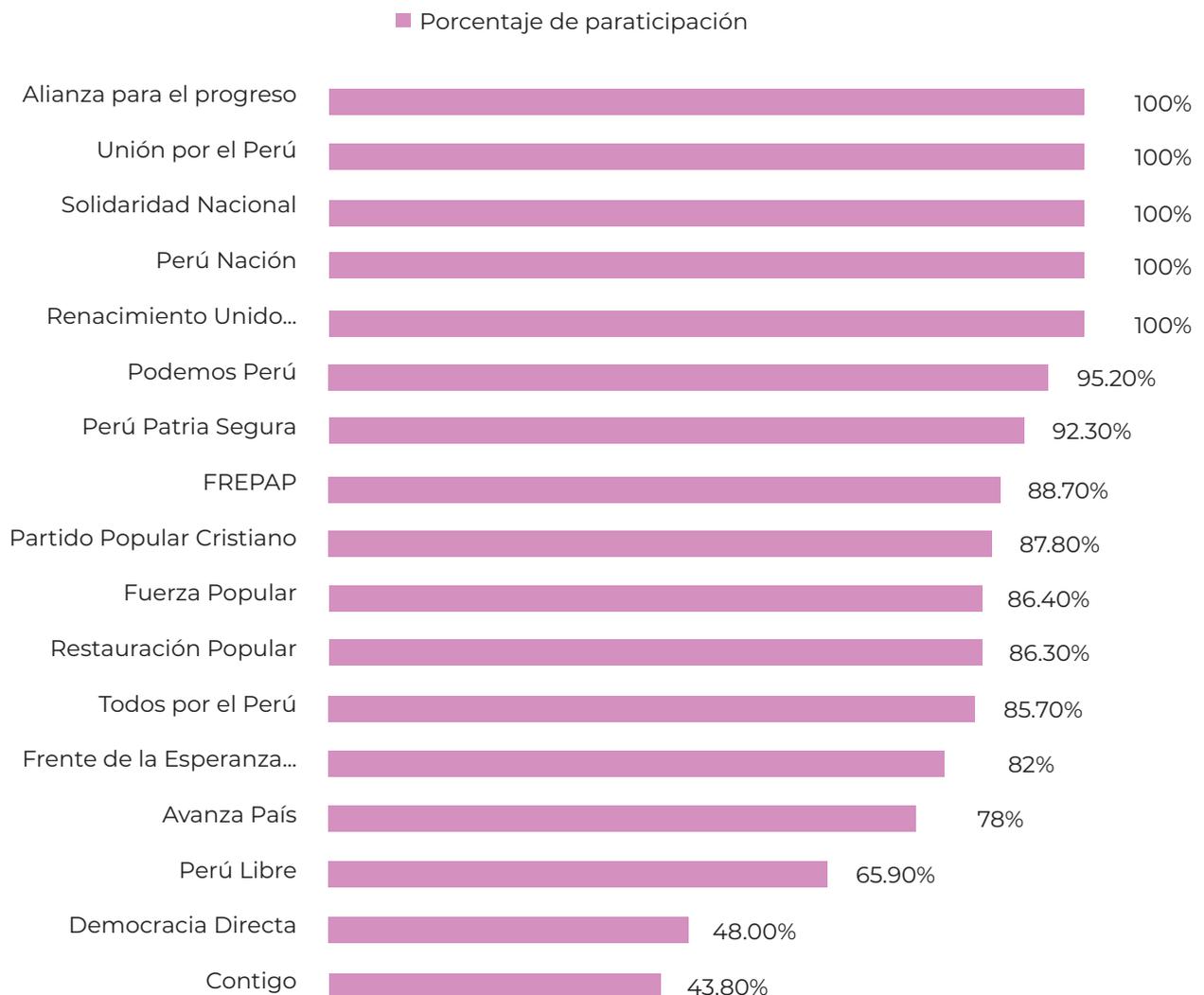
Fuente: DNEF/JNE (2021).

A partir de este gráfico podemos destacar que ha existido una reducida participación de los afiliados en sus elecciones internas. Puesto que ninguna organización ha superado el 25%.

Respecto a las organizaciones políticas que realizaron sus elecciones internas bajo la modalidad de delegados, los partidos Alianza para el Progreso, Unión por el Perú, Solidaridad Nacional (ahora, Renovación Popular), Perú Nación y Renacimiento Unido Nacional tuvieron la participación del 100% de sus delegados. Por el contrario, los partidos Democracia Directa y Contigo contaron con los menores porcentajes de participación, con 48% y 43,8%, respectivamente.



Gráfico 29
Participación en elecciones internas en partidos que optaron por la modalidad de delegados



75

Fuente: DNEF/JNE (2021).

Respecto a los resultados de participación en esta modalidad de elección, es importante considerar que estos son elevados debido a la menor cantidad de personas convocadas a votar (desde 142 delegados, en el caso del FREPAP, hasta siete delegados, como Perú Nación y Renacimiento Unido Nacional). Por ende, esto propicia altas tasas de participación.

A. Participación ciudadana en organizaciones políticas: actividades distintas al voto

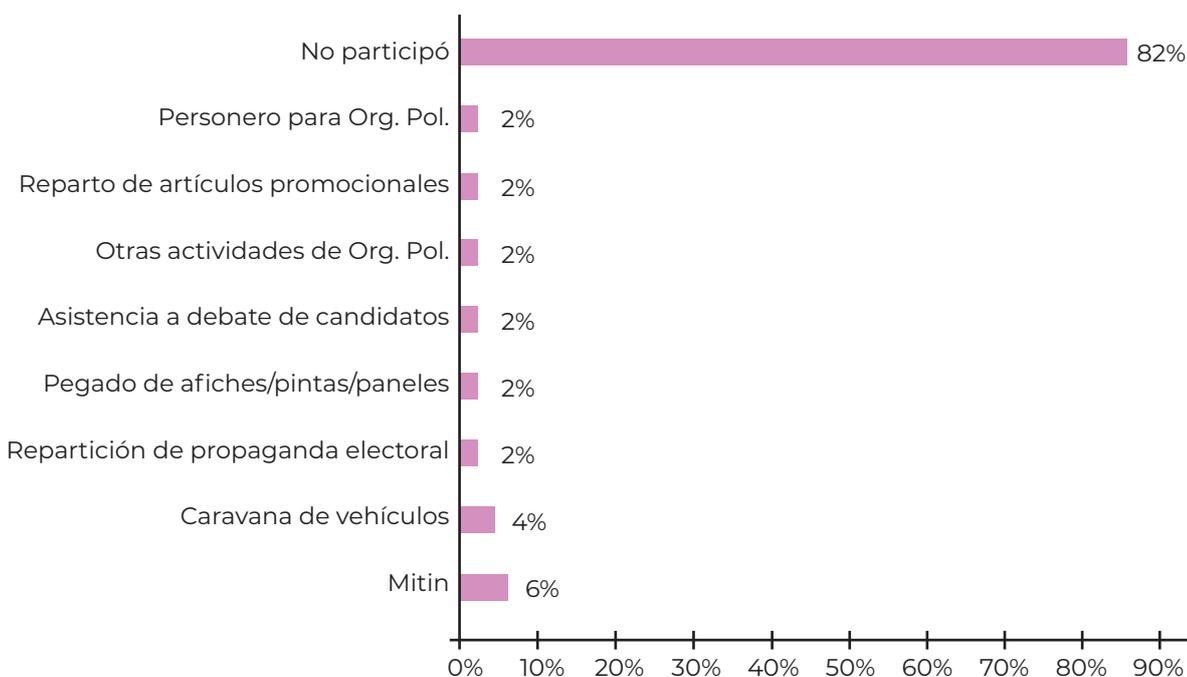
Existen distintos tipos de participación del ciudadano peruano en los eventos políticos promovidos por las organizaciones políticas. Según la revista *Perfil del elector peruano* (JNE, 2011, 2016), las actividades de campaña que se han realizado con mayor frecuencia son las siguientes:



- Pegado de afiches, pintas y paneles;
- repartición de propaganda electoral en lugares públicos;
- caravana de vehículos;
- mítines;
- reparto de artículos promocionales;
- reparto de regalos;
- visitas de candidatos casa por casa;
- uso de internet; y
- correos electrónicos.

De todas ellas, para las elecciones de 2006, se preguntó a la ciudadanía en cuál había llegado a participar. Siendo los mítines los que concentraron el mayor porcentaje de participación (6%). No obstante, ello puso de relieve una penosa realidad: el 82% de las personas no participó en ninguna actividad. Tal como se indica en el siguiente gráfico.

Gráfico 30
Participación en actividades de campaña para las Elecciones Generales de 2016

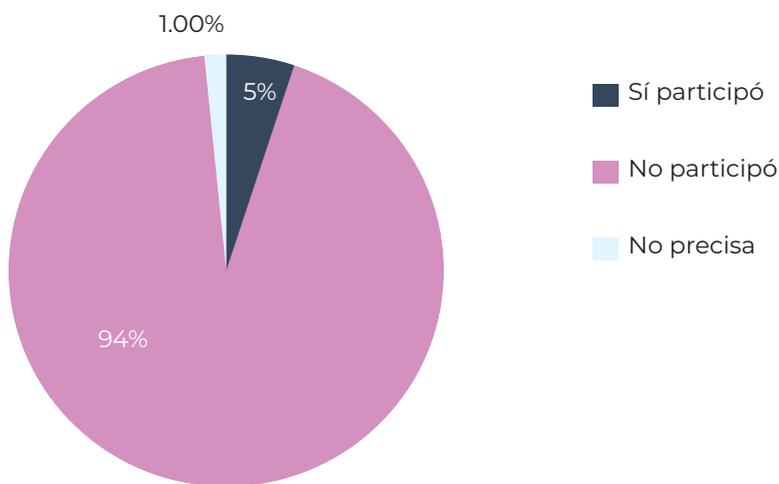


Fuente: JNE (2011).

Nuevamente respecto a las elecciones de 2016, el JNE mostró que la falta de participación política de la ciudadanía fue incluso mayor que la de las Elecciones Generales de 2006 (94%) y que la actividad que más realizaron las pocas personas que participaron fueron nuevamente los mítines (45%), como se muestra en los dos gráficos siguientes.



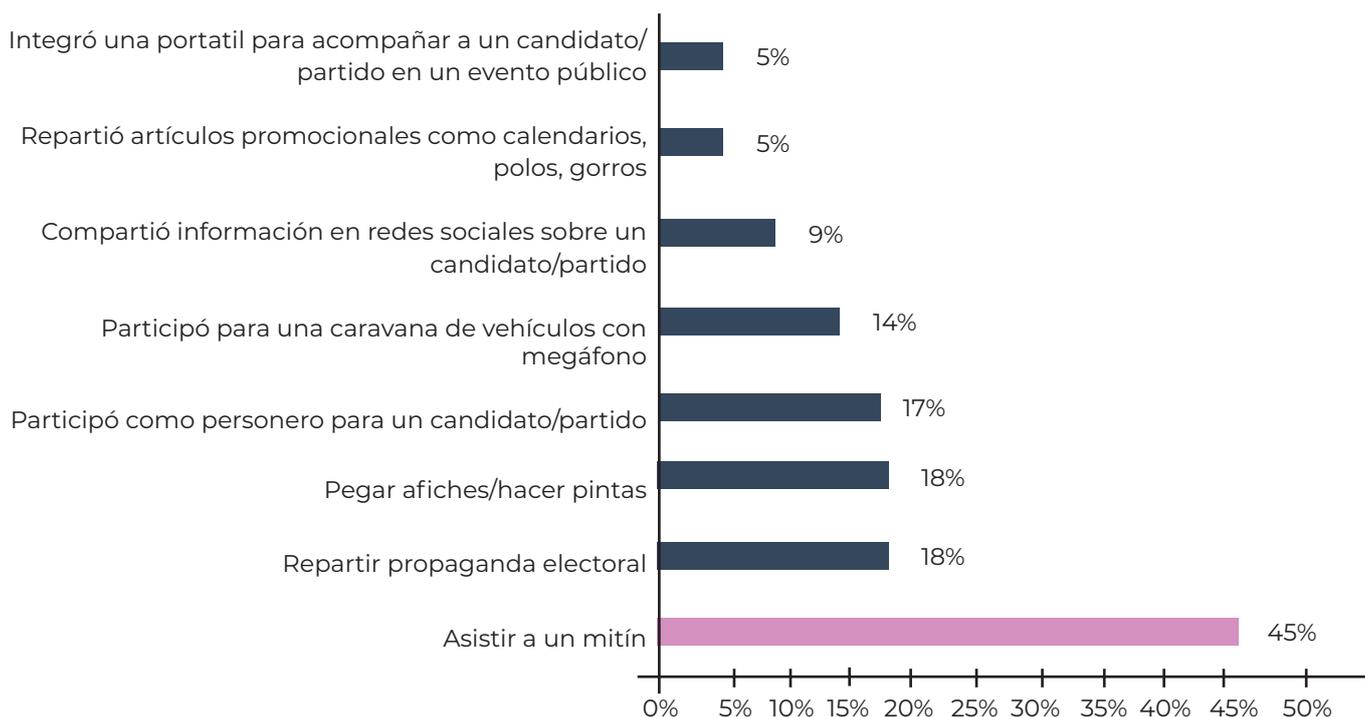
Gráfico 31
Participación ciudadana en campaña



Fuente: JNE (2016).

De manera complementaria, tenemos que señalar que la asistencia a un mitin es la actividad de campaña que concentra la mayor participación ciudadana, con cerca del 45%. Seguida por el reparto de propaganda electoral y el pegado de afiches o hacer pintas, ambos con 18%, entre otras actividades que se presentan a continuación.

Gráfico 32
Participación en actividades de campaña para las Elecciones Generales de 2016



Fuente: JNE (2016).

SOBRE LOS AUTORES

- **Víctor Velásquez Javier**

Es politólogo y máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de España. Ha realizado maestrías en Gestión Pública en la Universidad del Pacífico y en Buen Gobierno y Sistema Electoral en la Universidad de Piura. Cuenta con diplomados en gobernabilidad, sistemas electorales, partidos políticos, comunicación política, gestión pública nacional e internacional. Ha sido especialista en el JNE, en las áreas de la Dirección de Fiscalización, en el programa Voto Informado, en la Dirección de Educación y en la Unidad de Investigación de Hojas de Vida. Se ha desempeñado como asesor de la Comisión Electoral Nacional del Colegio de Ingenieros del Perú. Asimismo, ha sido consultor en el sector público y privado en temas electorales, gestión pública, planeamiento estratégico, monitoreo y evaluación de programas; y en la Fundación Konrad Adenauer. Actualmente es presidente del Instituto Peruano de Derecho Electoral (IPDE) y Asesor en el Congreso de la República.

- **José Manuel Villalobos Campana**

Es abogado, máster en Derecho Electoral por la Universidad de Castilla-La Mancha de España. Cuenta con estudios concluidos de Maestría en Derecho Constitucional y especialización en gestión de procesos electorales por la Fundación CEDDET de España. Asimismo, ha llevado diplomados en gestión estratégica, gobernabilidad y gerencia política, así como en comunicación política y electoral. Ha trabajado en el JNE, donde integró el equipo de profesionales de la Gerencia de Fiscalización Electoral, luego denominada Dirección Nacional de Fiscalización y Proceso Electorales. También ha colaborado en la implementación del INFOGOB y ha diseñado e implementado, como secretario técnico, el programa Voto Informado. Se ha desempeñado como docente en la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE. En la ONPE ha sido asesor legal en la Jefatura Nacional y la Gerencia de Educación Electoral. Forma parte del Consejo de Expertos de la organización Transparencia Electoral de Latinoamérica, con la cual ha participado como observador electoral en las elecciones de Colombia, Chile, México y Uruguay. Ha sido miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República y secretario general del Concejo en la Municipalidad Metropolitana de Lima. Actualmente es director ejecutivo del IPDE.

- **Mariano Jesús Marquina Ulloa**

Es especialista en Tecnologías de Información, Comunicaciones y Ciencia de Datos. Estudió Computación en la Facultad de Matemáticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y tiene estudios de Filosofía en la Facultad de Letras de la misma universidad. Cuenta con amplia experiencia profesional en gestión pública en todos los niveles de gobierno. Es experto en telecomunicaciones y sistemas de gestión interna, así como en diseño, gestión y evaluación de proyectos de desarrollo territorial con énfasis en tecnología. Implementa proyectos tecnológicos en espacios públicos en beneficio de la ciudadanía. Ha sido gerente de tecnologías de la información y comunicaciones en diversas municipalidades del país y consultor de tecnologías de varios municipios de la región andina. También ha sido Consultor en tecnologías en la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Chief Technology Officer (CTO) de la empresa privada TechAllKosto. Actualmente es regidor en la Municipalidad Distrital de San Borja.

REFERENCIAS

- Carrión, J., Zárate, P., Boidi, M. y Zechmeister, E. (2018). Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad. Recuperado de https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB201617_Peru_Country_Report_Final_W_031918.pdf
- Chávez, S. y Álvarez, B. (2015). La participación ciudadana en el desarrollo legal de la política pública; a propósito del debate congresal por la despenalización del aborto por violación. *An fac med*, 76(4), 413-424. doi: 10.15381/anales.v76i4.11412
- DNEF/JNE (2021). Perfil electoral N°3. Elecciones generales 2021. Recuperado de <https://votoinformado.jne.gob.pe/voto/reportes/Perfil-Electoral-3-2021.pdf>
- Font, J., Blanco, I. Gomà, R. y Jarques, M. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. En M. Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas* (pp. 56-104). Siglo XXI editores.
- Granados, M. (2014) Promoción de la Participación Ciudadana en la Fiscalización Ambiental. En OEFA, *El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental* (pp. 87-102). OEFA. https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6282
- IIDH/CAPEL (2017). *Diccionario Electoral*. autor.
- INDESOL (s.f.). *Guía sobre la participación ciudadana*. Centro de Fomento al Desarrollo del Sur.
- INFOGOB (s.f.). *Elecciones*. <https://infogob.jne.gob.pe/Eleccion>
- JNE (2011). *Perfil del Elector Peruano 2011*. Recuperado de http://portal.andina.com.pe/edpespeciales/2011/perfil_elector_JNE.pdf
- JNE (2016). *Perfil del Elector Peruano 2016*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/311948438_Perfil_Electoral_Peruano_2016
- Martínez López, V. H. (2009). Partidos políticos: un ejercicio de clasificación teórica. *Perfiles latinoamericanos*, 17(33), 39-63. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000100002&lng=es&tlng=es.
- Mateos, A. (2009) *Ciudadanos y participación política*. Universidad de Salamanca. Recuperado de <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/ciudadanosyparticipacion.pdf>
- OCDE (2006). *Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. Secretaría de la Función Pública (México).
- Olvera, A. (2007). *Notas sobre la Participación Ciudadana desde la óptica de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Proyecto Desarrollo de Agenda Ciudadanas 2006.*: Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.
- PRODES (2017). *La Descentralización al Servicio de las Personas*. USAID.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y Sistemas de Partidos: Marco para un análisis*. Recuperado de <https://ezequielisingman.files.wordpress.com/2017/03/sartori-partidos-y-sistemas-de-partidos.pdf>
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Recuperado de <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf>
- Ziccardi, A. (2012). *Espacio público y participación ciudadana: el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México*. *Gest. polít. Pública*, 21, 187-226.

Documentos legales

Constitución Política del Perú, 1993.

Decreto legislativo 1353, Decreto legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y acceso a la información pública, fortalece el régimen de Protección de Datos Personales y la regulación de la gestión de intereses. Congreso de la República del Perú.

Decreto Supremo 002-2009-MINAM, Decreto supremo que aprueba el reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales. Ministerio del Ambiente.

Decreto Supremo 171-2003-EF, Aprueban Reglamento de la ley 28056–Ley Marco del Presupuesto Participativo. Presidencia de la República del Perú.

Ley 26300, Ley de los Derechos De Participación y Control Ciudadanos.

Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.

Ley 27444, Ley de Procedimientos Administrativos.

Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización.

Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización.

Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Ley 28611, Ley General del Ambiente

Ley 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado.

Ley 30315, Ley que modifica diversos artículos de la ley 26300.

Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia.

Ordenanza 1782-2014, Ordenanza que regula las Juntas Vecinales Comunes, la Junta de Delegados Comunes y el Consejo de Desarrollo Local del Cercado de Lima.

Resolución 0056-2018-JNE: Admiten demanda de rendición de cuentas presentada contra alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima y remiten pliego interpelatorio.

Resolución 0325-2019-JNE: Aprueban el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas

Resolución N.º 0127-2020-JNE: Precisan reglas para la adecuación de las organizaciones políticas inscritas ante el Registro de Organizaciones Políticas al Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas, establecen disposiciones para la ejecución del procedimiento de fiscalización del funcionamiento permanente de los comités partidarios de las organizaciones políticas y modifican los Anexos 1 y 5 del Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas.

