

Proyecto de Ley N° 715/2021-CR



CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS LEY N° 26300

El grupo parlamentario **AVANZA PAÍS**, a iniciativa de la congresista de la República que suscribe, por la **CONGRESISTA PATRICIA CHIRINOS VENEGAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS LEY N° 26300

Artículo 1.- Modificación de los artículos 4, 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

Modifícase los artículos 4, 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, en los términos siguientes:

Artículo 4.- Inicio del procedimiento

La solicitud de iniciación del procedimiento se presenta ante la autoridad electoral acompañada de la iniciativa correspondiente y la relación de los nombres, documentos de identificación, firmas o huellas digitales de los promotores de la iniciativa, así como del domicilio común señalado para los efectos del procedimiento.

La autoridad electoral dispone la publicación de la solicitud de la iniciativa y los anexos, así como los nombres de los promotores, en el portal de la institución.

Artículo 40.- Improcedencia de referéndum

No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 32 de la Constitución

No se pueden promover mecanismos de participación ciudadana sobre iniciativas inconstitucionales. Publicada la iniciativa, cualquier ciudadano puede impugnar la constitucionalidad de la propuesta, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 203° de la Constitución Política del Perú. La convocatoria debe contener un informe sobre la constitucionalidad de la iniciativa.



Artículo 44.- Autoridad que convoca a referéndum

Corresponde al Congreso de la República la convocatoria a referéndum constitucional. La ley debe contener la pregunta que se someterá a consulta.

En los casos de los literales b), c) y d), que regula el artículo 2°, la convocatoria a referéndum le corresponde a la autoridad electoral en plazo no mayor de seis meses después de acreditadas las respectivas iniciativas.

Artículo 2.- Incorporación de los artículos 47-A, 47-B y 47-C en la Ley N°26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

Incorporánse los artículos 47-A, 47-B y 47-C en la Ley N°26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, en los términos siguientes:

Artículo 47-A.- Los promotores y cualquiera que participe en el recojo de firmas o promueva mecanismos de participación ciudadana están prohibidos de efectuar entrega o promesa de entrega de dinero, regalos dádivas, alimentos, medicinas, agua, materiales de construcción, enseres del hogar u otros bienes, de manera directa, o a través de terceros.

La limitación establecida en el párrafo anterior no es de aplicación cuando:

a) Con ocasión del desarrollo de un evento proselitista gratuito, se haga entrega de bienes para consumo individual e inmediato.

b) Se trate de artículos publicitarios, como propaganda electoral. En ambos supuestos no deben exceder del 0,3% de una unidad impositiva tributaria (UIT) por cada bien entregado.

El Jurado Electoral Especial (JEE) correspondiente impone una multa de veinte (20) a treinta (30) unidades impositivas tributarias (UIT) al infractor, la misma que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) cobra coactivamente.

Los promotores de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en el artículo 2 de la ley, deben entregar al organismo electoral mensualmente información sobre las fuentes de financiamiento. El incumplimiento de esta obligación da lugar a la aplicación de las sanciones del párrafo precedente.

Artículo 47-B.- Se prohíbe el uso de fondos públicos para impulsar una consulta ciudadana o para financiar la campaña en favor o en contra de la misma. Esta prohibición no alcanza a los organismos electorales en el ejercicio de sus competencias, las que se desarrollan bajo los principios de neutralidad y transparencia.



CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Artículo 47-C. - La propaganda que se realice en el ejercicio de las iniciativas de participación y control ciudadano debe respetar los siguientes principios:

- a) Principio de legalidad, por el cual el contenido de la propaganda debe respetar las normas constitucionales y legales.
- b) Principio de veracidad, por el cual no se puede inducir a los ciudadanos a tomar una decisión sobre la base de propaganda falsa o engañosa.
- c) Principio de autenticidad, por el cual la propaganda contratada debe revelar su verdadera naturaleza y no ser difundida bajo la apariencia de noticias, opiniones periodísticas, material educativo o cultural.
- d) Principio de igualdad y no discriminación, por el cual la propaganda no puede contener mensajes sexistas, racistas ni basados en estereotipos de género que perjudiquen o menoscaben la participación política de las mujeres y otros colectivos.

JOSE DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Avanza País
CONGRESO DE LA REPUBLICA

PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

Alejandro Caven

Adriana Tudela

Rosell Amante

Diana Gonzalez



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política del Estado señala en el artículo 43 que el gobierno peruano es representativo. El numeral 17 del artículo 2, reconoce el derecho de los ciudadanos a participar, en forma individual o asociada, en la vida política y en los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum, conforme a ley. Así, el artículo 31 reconoce como derecho político, el de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Es decir, estos mecanismos de participación ciudadana son expresión de una democracia representativa.

La representación política en el gobierno se caracteriza por la prohibición del mandato imperativo. Explica Bobbio en el libro *"El Futuro de la Democracia"*¹, que "es materialmente imposible que todos decidan todo, en sociedades cada vez más complejas". La democracia representativa quiere decir que "las deliberaciones colectivas no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella sino por personas elegidas para este fin; pensar que la democracia directa es "la participación de todos los ciudadanos en todas las situaciones que le atañen", sería "insensato".

De otro lado, Sartori en el libro *¿Qué es la democracia?*² Advierte que "el edificio de la democracia representativa no excluye la participación ni el referéndum, más bien los incluye como elementos subordinados, participación pero no sustitución de las tareas demandadas a la representación". En esta línea, Francisco Miro Quesada³ define democracia directa como "un conjunto de instituciones mediante las cuales los ciudadanos participan en el poder político, lo más directamente posible:...es participación sin intermediación". Siendo el referéndum, para Bobbio, "un mecanismo extraordinario para situaciones excepcionales"⁴.

Asimismo, explica Yanina Welp⁵, en el artículo *"Las instituciones de la participación ciudadana en América Latina"*, que los mecanismos de democracia directa se pueden diferenciar según su origen: es obligatorio "cuando su convocatoria deriva de un requisito constitucional". Es convocado "desde arriba" cuando lo hace el poder ejecutivo o el legislativo, "con amplias diferencias entre países en torno a los temas y procedimientos susceptibles de ser sometidos a consulta". Es convocado "desde abajo" "por reunión de firmas, ya sea para promover una reforma constitucional (iniciativa constitucional), proponer leyes (iniciativa legislativa), derogarlas

¹ Bobbio, Norberto; *"El Futuro de la Democracia"*; Fondo de Cultura Económica; México; 1984

² Sartori, Giovanni; *¿Qué es la democracia?*; Taurus; México; 2003, pp114

³ Miro Quesada Rada, Francisco; *Introducción a la Ciencia Política*; Editora Jurídica Griley; Lima; 2006; pp 461

⁴ Op.cit. pp 62.

⁵ <https://reformaspoliticas.org/reformas/democracia-directa/yanina-welp/>



(referéndum abrogativo) o remover autoridades electas (revocatoria de mandato). Los resultados, a su vez, pueden ser vinculantes o consultivos.

Entonces, si bien se tiene una democracia representativa en tanto somos una sociedad moderna, la Constitución Política del Perú de 1993 recoge mecanismos específicos de la democracia directa en aras de asegurar una vía de ejercicio más fiel de la ciudadanía".

A continuación, se explica el marco normativo vigente, el debate constitucional que lo precedió, el planteamiento del problema y los fundamentos que justifican la propuesta, así como las referencias relevantes a la legislación comparada.

I. Marco normativo

a) Constitución

Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho:

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

"Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

Artículo 32.- Pueden ser sometidas a referéndum:

1. La reforma total o parcial de la Constitución;
2. La aprobación de normas con rango de ley;
3. Las ordenanzas municipales; y
4. Las materias relativas al proceso de descentralización.

No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor.



Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

Artículo 176.- El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil.

Artículo 178.- Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

(...)

5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.

b) Convención Americana sobre Derechos Humanos: Art 23.

Artículo 23.- Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

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

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

c) Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 21.-

- 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.



d) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 25.-

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

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

e) Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26859

Artículo 26.- Cada referéndum y cada revocatoria se realizan mediante voto directo, secreto y obligatorio, en los términos señalados in fine en el segundo párrafo del Artículo 22 de la presente ley.

Artículo 27.- Cada referéndum y cada revocatoria pueden ser de cobertura nacional o limitados a determinadas circunscripciones electorales. Cada una de éstas constituye un Distrito Electoral.

Artículo 28.- El elector vota marcando "APRUEBO" o "Sí", cuando está a favor de la propuesta hecha o "DESAPRUEBO" o "NO" si está en contra

Artículo 125.- Pueden ser sometidos a referéndum:

- a) La reforma total o parcial de la Constitución;
- b) La aprobación de normas con rango de ley;
- c) Las ordenanzas municipales; y,
- d) Las materias relativas al proceso de descentralización.

Artículo 126.- No pueden ser sujeto de consulta popular:

- a) Los temas relacionados con la supresión o disminución de los derechos fundamentales de la persona.
- b) Normas de carácter tributario o presupuestal.
- c) Tratados internacionales en vigor.

f) Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley 26300

Artículo 2.- Son derechos de participación de los ciudadanos los siguientes:

- a) Iniciativa de reforma constitucional;
- b) iniciativa en la formación de leyes;
- c) referéndum;
- d) iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y ordenanzas municipales; y,
- e) otros mecanismos de participación establecidos en la legislación vigente.



Artículo 4.- La solicitud de iniciación del procedimiento se presenta ante la autoridad electoral acompañada de la iniciativa correspondiente y la relación de los nombres, documentos de identificación, firmas o huellas digitales de los promotores de la iniciativa, así como del domicilio común señalado para los efectos del procedimiento.

Artículo 6.- Recibida la solicitud de iniciación del procedimiento, la autoridad electoral verifica la autenticidad de las firmas y expide las constancias a que haya lugar. "Corresponde al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil la verificación de firmas de adherentes para dar inicio a cualesquiera de los procedimientos normados por la presente Ley.

Artículo 37.- El Referéndum es el derecho de los ciudadanos para pronunciarse conforme a la Constitución en los temas normativos que se le consultan.

Artículo 38.- El Referéndum puede ser solicitado por un número de ciudadanos no menor al 10 por ciento del electorado nacional.

Artículo 39.- Procede el Referéndum en los siguientes casos:

- a) La reforma total o parcial de la Constitución, de acuerdo al Artículo 206 de la misma.
- 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 que se refiere el inciso anterior.
- d) En las materias a que se refiere el Artículo 190 de la Constitución, según ley especial.

Artículo 40.- No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 32 de la Constitución.

Artículo 41.- Si la iniciativa legislativa fuera rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso, conforme a esta ley se podrá solicitar iniciación del procedimiento de Referéndum, adicionando las firmas necesarias para completar el porcentaje de ley.

Artículo 42.- 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 sólo si fuera aprobada por no menos del 30% del número total de votantes. Surte efectos a partir del día siguiente de la publicación de los resultados oficiales por el Jurado Nacional de Elecciones.

Artículo 43.- 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 deviene negativo, no podrá reiterarse la iniciativa hasta después de dos años.

Artículo 44.- La convocatoria a Referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas.

Artículo 45.- La convocatoria a procesos electorales, para el ejercicio de los derechos políticos estipulados en la presente ley pueden ser postergados por la autoridad electoral en caso de proximidad de elecciones políticas generales, regionales, o municipales. En tal caso el proceso podrá realizarse simultáneamente o dentro de los siguientes cuatro meses.

Artículo 46.- La autoridad electoral podrá acumular las iniciativas que se acrediten y someterlas a consulta de los ciudadanos en forma conjunta o con otros procesos electorales.

Artículo 47.- Las iniciativas normativas que deriven en la expedición de una ordenanza, ley o disposición constitucional, y las peticiones de revocatoria o remoción que concluyan con la separación del cargo de una autoridad, así como las iniciativas de referéndum que culminen desaprobando la norma legal expedida o aprobando la iniciativa legislativa rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso, otorgan derecho a los promotores de la iniciativa para solicitar reembolso de los gastos efectuados ante la autoridad electoral, así como para su difusión, conforme a las posibilidades presupuestales de los recursos del Jurado Nacional de Elecciones y en la forma que éste lo decida.

II. Planteamiento del problema y desarrollo de la propuesta

La Ley de Participación y Control Ciudadanos ha dado lugar a la presentación de iniciativas, así como a la realización de referéndums. En el ejercicio de los mismos, se puede observar vacíos normativos que el proyecto de ley propuesto busca aclarar. Estos son los siguientes:

- a) La publicidad de las iniciativas de participación ciudadana.
- b) La constitucionalidad de la iniciativa legal que se someta a referéndum.
- c) La convocatoria al referéndum constitucional.
- d) La formulación de la pregunta que se someterá a consulta.
- e) Las reglas para la propaganda y las de transparencia en el financiamiento.

El objetivo es contribuir al mejor funcionamiento de las instituciones de democracia directa, específicamente la iniciativa legislativa y el referéndum.

a) La publicidad de las iniciativas de participación ciudadana.

Se requiere otorgar mayor publicidad a las solicitudes que promueven las iniciativas pues actualmente se conoce quién la promueve y una sumilla de la solicitud, pero no el contenido íntegro de la propuesta. Así, si se trata del recojo de firmas, los ciudadanos dependen de la disposición de los promotores para conocer la



propuesta íntegra. Por este motivo, se propone modificar el artículo 4° de la ley a fin de que la autoridad electoral disponga la publicación en el portal de la institución de la solicitud de la iniciativa y de los anexos, así como los nombres de los promotores. Con ello, se busca la transparencia y publicidad de la iniciativa ciudadana que se promueve y que la adhesión de los ciudadanos pueda realizarse con una opinión informada.

b) Constitucionalidad de la iniciativa legal que se someta a referéndum

A diferencia de otros países, la legislación peruana no ha previsto el control de constitucionalidad de una norma. Así, La Ley de Participación y Control Ciudadano, prevé en el artículo 41 que si una iniciativa legislativa fuera rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso, se podría solicitar el inicio del procedimiento de referéndum, adicionando las firmas necesarias para completar el porcentaje de ley. Si la iniciativa no fuera compatible con la Constitución, es necesario establecer un procedimiento a fin de evitar que la iniciativa sea sometida a consulta. Por este motivo, se ha propuesto añadir el siguiente párrafo:

No se pueden promover mecanismos de participación ciudadana sobre iniciativas inconstitucionales. Publicada la iniciativa, cualquier ciudadano puede impugnar la constitucionalidad de la propuesta. La convocatoria debe contener un informe sobre la constitucionalidad de la iniciativa.

Toda iniciativa legislativa debe ser sometida a un análisis de constitucionalidad previo a su aprobación. En el caso de las iniciativas legislativas ciudadanas, el estudio técnico en las comisiones ordinarias del Congreso cumple con esa función. Al respecto, es posible citar como ejemplo el referéndum de Ecuador y el consecuente informe final de la Misión de Expertos Electorales de la OEA de 2018, el cual señaló que para futuras ocasiones, "la Corte Constitucional debe pronunciarse de manera expresa sobre la constitucionalidad de las preguntas". Asimismo, agrega que "con el espíritu de garantizar certeza y un voto informado, la Misión recomienda que siempre se realice un análisis técnico y constitucional de las preguntas objeto de la consulta previo a su convocatoria". En igual sentido, la Comisión de Venecia⁶ señala que "los textos sometidos a referéndum deben ser acordes a toda ley superior (principio de jerarquía de las normas)". Por tal motivo, se prevé que antes de convocar a un referéndum para aprobar una ley se verifique que la propuesta es compatible con la Constitución.

⁶ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) código de buenas prácticas sobre referendos adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 19ª reunión (Venecia, 16 de diciembre de 2006) y la Comisión de Venecia en su 70ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de marzo de 2007)



c) Convocatoria al referéndum constitucional.

De acuerdo con la Constitución, la reforma constitucional sigue el procedimiento establecido en el artículo 206. Los ciudadanos pueden promover la reforma constitucional al presentar una iniciativa legislativa bajo los parámetros establecidos en dicha norma: debe ser respaldada por el cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral. De acuerdo con el artículo 32°, los ciudadanos pueden promover la reforma total o parcial de la Constitución, presentando la iniciativa al Congreso.

En virtud de lo anterior, y como explica el trabajo de Wieland⁷: "la norma principal en materia de reforma constitucional es el artículo 206° de la Constitución, motivo por el cual el artículo constitucional 32° no puede ser leído ni interpretado de manera aislada, debiendo serlo, por el contrario, de acuerdo con el citado artículo 206° aludido". Agrega el autor, "lo que se desprende de la lectura misma del artículo 206° de la Constitución: ninguna reforma constitucional podría ser efectuada sin contar con la aprobación del Congreso de la República. El correlato lógico de esta afirmación es que la ciudadanía sólo puede solicitar que se someta a referéndum un proyecto de reforma de la Constitución que hubiera sido previamente aprobado por el Congreso de la República". Interpretar que otro poder constituido tiene competencia para convocar a referéndum carece de un marco normativo y colisiona con la Constitución. Esto porque el poder de reforma recae en el Congreso como poder constituido. Por tanto, no corresponde a otro poder constituido interpretar la voluntad constituyente.

Ocurre lo propio cuando un referéndum constitucional es promovido por el Presidente, como ocurrió en el año 2018. En el proceso, se evidenció que no había una disposición legal para la convocatoria. Señala Tuesta⁸ que "ante esta ausencia, el Jurado Nacional de Elecciones realizó un análisis de la normativa electoral y concluyeron que era posible, en el caso del referéndum nacional de 2018, recurrir a los artículos 80, 81, 82 y 83 establecidos en la ley 26859 (Ley Orgánica de Elecciones). Los artículos 80 y 81 de la mencionada ley señalan que la convocatoria de todos los procesos electorales, salvo los regulados por la ley 26300 (Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano), corresponden al Presidente de la República. De ello, se desprende la posibilidad de que el procedimiento formulado por la Ley Orgánica de Elecciones rija el proceso de convocatoria de un referéndum constitucional convocado por el presidente de la República. Esto se debe a que este supuesto no se encuentra especificado en la ley 26300 y tampoco ha sido objeto de desarrollo de una ley especial".

⁷ Wieland, Hubert; El referéndum en el Perú: doctrina, regulación legal y jurisprudencia constitucional; Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010

⁸ Tuesta Fernando; Perú: un referéndum para la reforma; En: Tuesta, F; Welp, Y. El diablo está en los detalles; Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; 2020



Ante esta omisión, el proyecto establece la competencia del Congreso de la República para convocar a cualquier referéndum constitucional. Esta modificación tiene como objetivo solucionar el vacío normativo sobre la convocatoria al referéndum constitucional.

Además de las razones constitucionales expuestas, hay otras de índole política. Los referéndums son utilizados en diversos países y para distintos temas, con mayor o menor frecuencia. La experiencia muestra que pueden ser utilizados desde el poder para perpetuarse en él. Así lo advierten diversos estudios. En este sentido, Calderón⁹ explica que los “mecanismos de la democracia directa son proclives a la manipulación populista o autoritaria, para legitimar líderes o decisiones no democráticas bajo las formas demo liberales, amparándose en una cultura cívica débil o en el control de los recursos de poder proporcionados por el ejercicio del gobierno”. En igual sentido, Elliot Bulmer¹⁰ señala que “cabe la posibilidad de que los mecanismos de democracia directa se conviertan en herramientas en manos de un populismo mayoritario y propicien que los dirigentes eludan y debiliten los procesos representativos apelando directamente al pueblo”. El autor, en la publicación de Idea Internacional agrega que, “la facultad de convocar un referéndum puede ser de suma importancia. La persona o institución sobre la que recaiga esta competencia podrá usarla —o amenazar con usarla— para influir en la agenda política” ... “Tal vez no sea prudente otorgar la facultad de convocar referéndums al presidente, sobre todo en democracias nuevas, frágiles o divididas”. Asimismo, la Comisión de Venecia¹¹ ha advertido que “los referendos deben estar integrados en el proceso de la democracia representativa y no deben ser utilizados por el ejecutivo para anular los deseos del parlamento ni pretender eludir los pesos y contrapesos normales”.

Ese debate no fue ajeno a los constituyentes, quienes advirtieron algunos posibles problemas. Así, Enrique Chirinos Soto¹² sostuvo: “En principio, soy enemigo de la democracia plebiscitaria, que es la negación de la democracia. Es la técnica —no estoy acusándolos, estoy haciendo historia— de Fidel Castro; fue la técnica de Franco; fue la técnica de Hitler, que ganaba plebiscitos con más del noventa por ciento de los votos; fue la técnica de Mussolini. Yo no los acuso al querer poner eso; señalo el peligro. Agregó que “el ciudadano está tentado de votar siempre, pero no por el contenido del referéndum, sino por la persona que lo propone, el gobernante que propone el referéndum. Si el gobernante atraviesa una ola de impopularidad, el pueblo vota no; y si, por el contrario, está popular, vota sí. Lo acabamos de ver en

⁹ Calderón, J.M. 2003. Las credenciales democráticas del referendo. OPERA. 3, 3 (nov. 2003), 111–130.

¹⁰ Bulmer, Elliot; Democracia Directa, Guía Introductoria 3 para la Elaboración Constitucional, 2021 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

¹¹ Comisión de Venecia; Directrices revisadas sobre la celebración de referendos, aprobado por el Consejo de Elecciones Democráticas en su 69ª reunión en línea (7 de octubre de 2020) y adoptado por la Comisión de Venecia en su 124ª Sesión Plenaria en línea (8-9 de octubre de 2020); 3.1

¹² Diario de Debates, Comisión de Constitución y del Reglamento, pp 348



el Tratado de Maestricht¹³. Henry Pease¹⁴ precisó: “Se puede hacer en los casos de reforma constitucional y estoy de acuerdo con lo que señala el doctor Tudela, porque es el Parlamento el que aprueba la reforma y es el pueblo el que dice sí o no a la reforma. Es decir, hay un proceso parlamentario, la lógica de la propuesta que, entendemos nosotros, es democracia representativa perfeccionada, no debilitada, por esos mecanismos”.

La práctica de los referéndums e iniciativas ciudadanas no es ajena a las democracias. Así en la región Uruguay, Colombia y Costa Rica. Estados Unidos, el Reino Unido España, Italia y Suiza tienen prácticas más o menos frecuentes y antiguas. Es necesario recordar la expresión de Diether Nohlen sobre el contexto, pues las prácticas de democracia directa deben ser adaptadas a la cultura política de los países.

A nivel comparado, en la región se contemplan mecanismos de participación ciudadana. En el cuadro se muestran las iniciativas ciudadanas y los referéndums (consulta popular). Encontramos que la intervención del Congreso se encuentra en

CUADRO LEGISLACION COMPARADA

País	Año	Norma	Iniciativa de ley ciudadana (% mínimo del padrón electoral)	Consulta Popular	
				desde los poderes públicos	desde la ciudadanía
Argentina I	1994	Constitución	Si (3% del padrón electoral)	Si (por el legislativo)	
Argentina III	2001	Ley 25.432		Si (por el legislativo)	
Bolivia	2010	Ley 26	Si (no se especifica porcentaje de activación)	Si (por el legislativo y ejecutivo)	Si (20% del padrón nacional electoral, que incluya el 15% del padrón de cada departamento)
Brasil	1988	constitución	Si (1% del padrón nacional, distribuido al menos en 5 Estados con menos de 3 décimas de % de los electores de cada uno de ellos)	Si (por el legislativo)	
Chile I	1980	Constitución		Si (por el ejecutivo)	
Chile II	2019	Ley 21200		Si (por el ejecutivo)	
Colombia I	1991	Constitución	Si (5% del censo electoral)	Si (por el legislativo y ejecutivo)	Si (10% del censo electoral)
Colombia II	1994	Ley 134	Si (5% del censo electoral)	Si (por el legislativo y ejecutivo)	Si (10% del censo electoral)

¹³ Diario de los Debates Pleno, pp. 148

¹⁴ Diario de los Debates Pleno, pp. 596

**CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS**

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Colombia III	2015	Ley 1757	Sí (5% del censo electoral)	Sí (por el legislativo y ejecutivo)	Sí (5% del censo electoral)
Costa Rica	2002	Constitución	Sí (5% del padrón del censo electoral)	Sí (por el legislativo)	Sí (5% del censo electoral)
Ecuador I	2008	Constitución	Sí (0,25% del padrón electoral)	Sí (por el legislativo y ejecutivo)	Sí (5% del padrón electoral)
Ecuador II	2011	LOPC	Sí (0,25% del padrón electoral)	Sí (por el legislativo y ejecutivo)	Sí (5% del padrón electoral)
México	2019	Constitución	Sí (0,13% de la lista nominal de electores)	Sí (por el legislativo y el ejecutivo)	Sí (2% de la lista nominal de electores)
Panamá	2004	Constitución	Sí (no se especifica porcentaje de activación)	Sí (por el legislativo)	
Paraguay I	1992	Constitución	Sí (no se especifica porcentaje de activación)	No se especifica	No se especifica
Paraguay II	1996	Código Electoral	Sí (2% del registro cívico permanente)	Sí (por el legislativo y el ejecutivo)	
República Dominicana	2010	Constitución	Sí (2% del padrón electoral)	No se especifica	No se especifica
Uruguay	1967	Constitución	Sí (25% del padrón electoral)		Sí (25% del padrón electoral)

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2020). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJUNAM) y Washington, D.C.: Secretaría de Fortalecimiento a la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA). Elaborada por Mariana Ramírez. Actualización a cargo de Guadalupe Salmorán. Fecha de actualización: 26 de abril de 2021. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/democracia-directa/>.

En el caso de Colombia, el artículo 104 de la Constitución prevé que sea el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, quien podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. Asimismo, el artículo 155 prevé que "podrán presentar proyectos de ley un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia. Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite.

Brasil prevé en el artículo 61 que la iniciativa popular podrá ejercerse mediante la presentación a la Cámara de Diputados de un proyecto de ley suscrito por al menos el uno por ciento del electorado nacional, distribuido en al menos cinco estados, con no menos de tres décimas de los votantes de cada uno de los ellos.



d) Formulación de la pregunta que se someterá a consulta.

La formulación de la pregunta de referéndum no es una cuestión menor, en opinión de los estudios revisados. La Comisión de Venecia ha recomendado que "la cuestión sujeta a votación debe ser clara; no debe inducir al error; no debe sugerir algún tipo de respuesta; los electores deben estar informados de los efectos del referéndum; debe permitirse que se responda a las preguntas formuladas con "sí", con "no", o con un voto en blanco¹⁵. Bulmer¹⁶ señala que la redacción de la pregunta de un referéndum puede influir en gran medida tanto en el resultado como en su legitimidad. Si quienes proponen un referéndum o una iniciativa ciudadana tienen derecho a redactar la pregunta, dispondrán de una mayor capacidad para obtener el resultado que deseen. Advierte Wieland¹⁷, en igual sentido, que "la manera como se formula la pregunta que se somete a la consideración popular reviste una importancia especial ya que de ello puede depender el resultado de un referéndum". El proyecto de ley prevé que la pregunta sea incluida en la ley de convocatoria a referéndum.

e) Reglas para la propaganda y de transparencia en el financiamiento.

La ley ha previsto, de acuerdo con el Código de Buenas Prácticas para Referendos, que se apliquen, en lo que sea pertinente, las normas de propaganda y transparencia de las campañas electorales. Se trata de garantizar la libertad de los electores. De acuerdo con dichas reglas¹⁸: "a. Las autoridades administrativas deben observar su deber de neutralidad". b. "Contrario al caso de las elecciones, no es necesario prohibir completamente la intervención por parte de las autoridades en apoyo o en contra de la propuesta sometida a referéndum. Sin embargo, las autoridades públicas no deben influenciar el resultado del voto con una campaña excesiva y parcial. Debe prohibirse el uso de fondos públicos por parte de las autoridades con fines de campaña". Asimismo, recomienda que deben ser aplicables a las campañas del referéndum, las normas sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos y las campañas electorales.

De esta manera, se busca evitar que el recojo de firmas se transforme en una transacción o intercambio y asegurar que sea un acto genuino de participación. Para ello, se han adaptado las normas previstas en la ley N° 31046, Ley que modifica el

¹⁵ Código de Buenas Prácticas sobre Referendos adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 19ª reunión (Venecia, 16 de diciembre de 2006) y la Comisión de Venecia en su 70ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de marzo de 2007).

¹⁶ Op.cit.

¹⁷ Op.cit.

¹⁸ Código de buenas prácticas sobre referendos adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 19ª reunión (Venecia, 16 de diciembre de 2006) y la Comisión de Venecia en su 70ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de marzo de 2007).



CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

título VI "del financiamiento de los partidos políticos" de la ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El proyecto de ley no tiene impacto presupuestal. El beneficio para el sistema político es contribuir al mejor funcionamiento de las instituciones de democracia directa, específicamente la iniciativa legislativa y el referéndum. Asimismo, contribuye a afianzar el principio de transparencia y con ello contribuye al fortalecimiento de la democracia. Adicionalmente, el proyecto aclara vacíos normativos en la regulación de mecanismos de participación ciudadana, por lo que contribuye a afianzar la seguridad jurídica. Finalmente, evita con ello que pueda hacerse un uso inadecuado de los mecanismos de participación ciudadana.

El proyecto desarrolla normas para garantizar transparencia en la publicidad y el financiamiento de las campañas que se realicen para impulsar o rechazar un referéndum.

Los organismos electorales tendrán a su cargo como en otros procesos electorales velar por la publicidad, transparencia y el control de la propaganda y financiamiento lícito en el ejercicio de los derechos de participación ciudadana.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El proyecto se encuentra en directa relación con el objetivo Democracia y Estado de Derecho y las políticas siguientes:

1. Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho
2. Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos

EL EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto incorporar nuevos supuestos en Ley N°26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, lo cual no contraviene disposición constitucional o legal, y resulta concordante con las políticas públicas.



CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 4.- La solicitud de iniciación del procedimiento se presenta ante la autoridad electoral acompañada de la iniciativa correspondiente y la relación de los nombres, documentos de identificación, firmas o huellas digitales de los promotores de la iniciativa, así como del domicilio común señalado para los efectos del procedimiento	Artículo 4.- La solicitud de iniciación del procedimiento se presenta ante la autoridad electoral acompañada de la iniciativa correspondiente y la relación de los nombres, documentos de identificación, firmas o huellas digitales de los promotores de la iniciativa, así como del domicilio común señalado para los efectos del procedimiento. La autoridad electoral dispone la publicación de la solicitud de la iniciativa y los anexos, así como los nombres de los promotores, en el portal de la institución.
Artículo 40.- No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 32 de la Constitución.	Artículo 40.- No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 32 de la Constitución No se pueden promover mecanismos de participación ciudadana sobre iniciativas inconstitucionales. Publicada la iniciativa, cualquier ciudadano puede impugnar la constitucionalidad de la propuesta. La convocatoria debe contener un informe sobre la constitucionalidad de la iniciativa.
Artículo 44.- La convocatoria a Referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas.	Artículo 44.- Corresponde al Congreso de la República la convocatoria a referéndum constitucional. La ley debe contener la pregunta que se someterá a consulta. En los casos de los literales b), c) y d), que regula el artículo 2°, la convocatoria a referéndum le corresponde a la autoridad electoral en plazo no mayor de seis meses después de acreditadas las respectivas iniciativas.
	Artículo 47 A.- Los promotores y cualquiera que participe en el recojo de firmas o promueva mecanismos



de participación ciudadana están prohibidos de efectuar entrega o promesa de entrega de dinero, regalos dádivas, alimentos, medicinas, agua, materiales de construcción, enseres del hogar u otros bienes, de manera directa, o a través de terceros.

La limitación establecida en el párrafo anterior no es de aplicación cuando:

- a) Con ocasión del desarrollo de un evento proselitista gratuito, se haga entrega de bienes para consumo individual e inmediato.
- b) Se trate de artículos publicitarios, como propaganda electoral. En ambos supuestos no deben exceder del 0,3% de una unidad impositiva tributaria (UIT) por cada bien entregado.

El Jurado Electoral Especial (JEE) correspondiente impone una multa de veinte (20) a treinta (30) unidades impositivas tributarias (UIT) al infractor, la misma que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) cobra coactivamente.

Los promotores de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en el artículo 2 de la ley, deben entregar al organismo electoral mensualmente información sobre las fuentes de financiamiento. El incumplimiento de esta obligación da lugar a la aplicación de las sanciones del párrafo precedente.

Artículo 47 B.- Se prohíbe el uso de fondos públicos para impulsar una consulta ciudadana o para financiar la campaña en favor o en contra de la misma. Esta prohibición no alcanza a los organismos electorales en el ejercicio de sus competencias, las



CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

	que se desarrollan bajo los principios de neutralidad y transparencia. Artículo 47 C. - La propaganda que se realice en el ejercicio de las iniciativas de participación y control ciudadano debe respetar los siguientes principios: a) Principio de legalidad, por el cual los contenidos de la propaganda deben respetar las normas constitucionales y legales. b) Principio de veracidad, por el cual no se puede inducir a los ciudadanos a tomar una decisión sobre la base de propaganda falsa o engañosa. c) Principio de autenticidad, por el cual la propaganda contratada debe revelar su verdadera naturaleza y no ser difundida bajo la apariencia de noticias, opiniones periodísticas, material educativo o cultural. d) Principio de igualdad y no discriminación, por el cual la propaganda no puede contener mensajes sexistas, racistas ni basados en estereotipos de género que perjudiquen o menoscaben la participación política de las mujeres y otros colectivos.
--	--

Lima, octubre de 2021