

# ANÁLISIS sobre participación ciudadana en el proceso legislativo



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



**ANÁLISIS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN EL PROCESO LEGISLATIVO**

## ANÁLISIS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Asociación Civil TRANSPARENCIA  
Av. Belén 389. Lima 27 - Perú  
Teléfono: (511) 4413234  
[www.transparencia.org.pe](http://www.transparencia.org.pe)  
email: [contactenos@transparencia.org.pe](mailto:contactenos@transparencia.org.pe)

**Primera edición:** Lima, noviembre de 2013  
**Elaboración:** TRANSPARENCIA  
**Impresión:** IMPRESIONES ART & COLOR EIRL  
Jr. Angaraes N° 242 - Lima

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-18994

“Parlamento Responsable y Transparente” es un programa desarrollado por Transparencia gracias a la generosa contribución del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los puntos de vista del autor expresados en esta publicación no reflejan necesariamente los de USAID, ni los del gobierno de los Estados Unidos.

## CONTENIDO

Presentación .....	05
I. Introducción .....	07
II. Marco Normativo .....	13
III. Herramientas de participación ciudadana sobre iniciativas legislativas .....	15
IV. Casos de participación ciudadana sobre iniciativas legislativas .....	21
V. Experiencias de América Latina de participación ciudadana en iniciativas legislativas .....	29



## PRESENTACIÓN

La tarea de legislar es una de las más importantes del Congreso de la República. La ciudadanía espera que sus representantes tengan la capacidad para proponer, debatir y aprobar leyes que favorezcan el ejercicio de sus derechos, promuevan el desarrollo y la gobernabilidad y permitan afrontar problemas públicos de importancia.

Una buena ley no es sólo aquella que cuenta con un adecuado sustento jurídico y técnico, sino que requiere también de un insumo fundamental para su impacto efectivo sobre la comunidad: la opinión ciudadana. Consciente de ello, el Congreso de la República ha dispuesto diversos mecanismos para informar a la población y recoger sus aportes; no obstante, estos no siempre son suficientes o convenientemente aprovechados.

La Asociación Civil TRANSPARENCIA pone al servicio de los y las Congresistas, Comisiones Ordinarias, Despachos Parlamentarios, y funcionarios y funcionarias del Congreso de la República un conjunto de herramientas que pueden ser de utilidad para recoger e incorporar las opiniones ciudadanas en el proceso legislativo, desde la formulación del proyecto de ley hasta su aprobación en el Pleno del Congreso. Las herramientas aquí contenidas pueden ser empleadas por los despachos de los y las Congresistas, los Grupos Parlamentarios o las Comisiones Ordinarias adecuándolas a los temas que son objeto de discusión y al público al que buscan dirigirse. Igualmente, este documento de análisis presenta casos destacados de participación ciudadana sobre iniciativas legislativas ocurridos en el Congreso, experiencias similares en América Latina y recomendaciones de reforma a nivel del reglamento del Congreso y buenas prácticas parlamentarias. Confiamos en que la discusión planteada y el buen uso de esas herramientas contribuirá a dar mayor calidad, aceptación y valoración de las leyes; con ello se fortalece el Congreso de la República y la institucionalidad democrática.

Este documento forma parte de un kit de herramientas sobre participación ciudadana en la formulación de iniciativas legislativas que incluye, adicionalmente, la publicación *Guía de herramientas para incorporar opiniones ciudadanas en el proceso legislativo*.

Este material ha sido elaborado en el marco del proyecto “Parlamento Responsable y Transparente” que la Asociación Civil TRANSPARENCIA ejecuta con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.



## I. INTRODUCCIÓN

Las iniciativas legislativas que los parlamentarios impulsan y proponen, y que los Congresos y parlamentos aprueban buscan resolver problemas públicos que afectan a los ciudadanos, y al mismo tiempo cumplir con las funciones y competencias legislativas que les otorga la Constitución Política.

Por ello es indispensable que los legisladores y el cuerpo legislativo en pleno, así como funcionarios y asesores del parlamento acudan a establecer procesos institucionales de consulta o una práctica parlamentaria que asegure recabar opinión ciudadana y aportes de las diversas fuentes y entidades provenientes de la sociedad y que no participan en el Estado y el Poder Legislativo, pero que tienen un punto de vista sobre las leyes y normas.

Las Comisiones Ordinarias del Congreso de la República suelen aprobar en sus planes de trabajo textos como el siguiente: “ Se ha considerado reuniones periódicas de trabajo con expertos, autoridades, funcionarios, asesores parlamentarios, gremios micro empresariales y macro-empresariales, así como líderes empresariales, y regionales, funcionarios, [...] y la Contraloría General de la República, además de audiencias públicas y reuniones descentralizadas para recoger la opinión y el aporte de las autoridades y ciudadanos de las regiones. A fin de lograr la presentación de una fórmula legal que afine detalle en la nueva ley”.

Este ejemplo establece de este modo, por lo menos de manera formal, que se busca adoptar una línea de consulta en la formulación legislativa. Sin embargo, se requiere más determinación y voluntad política de los representantes políticos para que estos procesos se institucionalicen y se establezca como práctica parlamentarias. Más aún, cuando en el reglamento del Congreso de la República no se considera de manera explícita canales institucionales que incorporen en el flujo de formulación y aprobación legislativa a los procesos de consulta u opinión ciudadana para recabar sugerencias, propuestas o tomar conciencia de las ausencias que tienen los proyectos legislativos.

Además, no olvidemos que las iniciativas legislativas que alcancen a ser aprobadas van a generar externalidades positivas o negativas al momento de su aplicación, por lo que requieren tomar en cuenta la opinión ciudadana o de especialistas que puedan advertir peligros o, en mérito del costo de oportunidad que genere una nueva normatividad, puedan establecer acuerdo o concordancias con la misma. Anthony Giddens en su libro “Un mundo desbocado” afirma que: “Se requiere

una profundización de la democracia porque los viejos mecanismos del poder no funcionan en una sociedad en la que los ciudadanos viven en el mismo entorno afirmativo que aquellos que los gobiernan”<sup>1</sup>. Sintetizando su propuesta en una frase lo que necesitamos es: “democratizar la democracia”<sup>2</sup>.

Por esa razón la eficacia de la acción pública en un mundo globalizado para profundizar la democracia implica abrir los canales de participación y consulta a los ciudadanos, y poder conocer de manera más certera por dónde discurre el interés público y de qué forma se pueden establecer las soluciones de los problemas públicos, y de ese modo, en el caso del parlamento que sus proyectos normativos y leyes aprobadas cuenten con mayor sustento, viabilidad y perduren su vigencia y efectividad en el tiempo.

Los procesos de consulta y participación ciudadana en las leyes, tomando la división que realiza Charles Lindblom para las políticas públicas, la podemos ubicar en la fase predecisional. (Ver gráfico)<sup>3</sup>



1 GIDDENS, Anthony. “Un Mundo Desbocado”. Los Efectos de la Globalización en nuestras vidas. TAURUS. 1999.

2 IBID

3 Elaboración David Montoya

En esa fase, que se ubica antes de la decisión o aprobación de las normas, se permite recoger propuestas y se abren consultas sobre iniciativas o se consulta a expertos, y los medios de comunicación, también influyen en el acento de los temas que se discuten. Lo que se alcanza a los decisores es producto de lo que acontece en e la fase pre – decisional.

## **Estado de la cuestión en el parlamento**

Con el ánimo de abordar de manera más institucional cómo se establecen y fluyen los procesos de participación ciudadana en el parlamento, la Asociación Civil TRANSPARENCIA organizó una reunión con asesores y funcionarios del Servicio Parlamentario y de la Organización Parlamentaria del Congreso de la República, con el fin de presentar las motivaciones centrales respecto de la necesidad de fomentar la participación opinada de los ciudadanos y de organizaciones de la sociedad civil especializada en la elaboración de iniciativas legislativas y en su formulación, así como dando cuenta del contenido de los dictámenes que se elaboran en las Comisiones Ordinarias.

Un punto de consenso fue el de regular lo que la práctica parlamentaria ha denominado Audiencia Pública, que en realidad procede como espacio de difusión de temas y preocupaciones o foros de los parlamentarios, pero que en estricto no responde a la condición de Audiencia. Lo que requiere precisamente una Audiencia es que la autoridad o funcionario escuche y reciba la opinión del ciudadano. Lo más importante en este punto específico es la regulación de la metodología y conducción de este mecanismo de participación, y que estos vuelvan a tener objetivos claros.

Por eso, los mecanismos de participación deben ser normados en el reglamento del Congreso de la República, y de ese modo, hacer transparente e institucionalizado los aportes y opiniones que se pueden realizar a las iniciativas legislativas, así como sus mecanismos, como una de las formas de la participación ciudadana en el parlamento.

En esa perspectiva, en el reglamento del parlamento se debe delimitar el ámbito del mecanismo de participación para iniciativas que provienen del despacho parlamentario, Grupo Parlamentario, Comisiones y/o Pleno. Asimismo, se debe determinar en el reglamento el momento en el que se formulan las iniciativas legislativas, con la etapa cuando dicha iniciativa ingresa al proceso legislativo. Por eso se deben diferenciar espacios y niveles de consulta teniendo claro dos momentos definidos:

- Formulación de la iniciativa
- Discusión de la iniciativa legislativa

En la regulación que el Congreso de la República establezca debe quedar claro que no todas las iniciativas tienen un mismo canal de comentario u opinión, porque también depende del tipo de iniciativa legislativa. Hay temas y propuestas muy técnicas que ameritan canales específicos y especializados como Mesas Técnicas o de expertos, y donde no se va a recibir alguna opinión adicional.

En esa línea se debe establecer en el Congreso de la República una estandarización de procesos y prácticas de participación ciudadana, porque de otra forma habrá una dicotomía o comprensiones diversas respecto de estos mecanismos de participación ciudadana. En los despachos parlamentarios, por ejemplo, se podría estandarizar la atención e información que los ciudadanos entregan o proponen a los congresistas en sus oficinas. De estas reflexiones surgen algunas preguntas a ser respondidas: ¿hasta cuándo recibir opiniones? ¿Hasta que llegan a Comisiones? ¿Sobre qué temas? ¿Sobre todo?

En el Congreso de la República sí existe una práctica de participación ciudadana y de solicitar opinión sobre las iniciativas legislativas, pero el recabar estas opiniones suelen aparecer ciertas complejidades, sobre todo por la oportunidad y el tiempo con la que suelen llegar estas opiniones, tanto de las entidades del Estado a las que se les solicita, como de instituciones de la sociedad civil. Por lo que este punto, en relación a los plazos para recibir la opinión, también es una materia que debiera ser reglamentada.

Otro aspecto que perjudica la participación ciudadana en el parlamento es esa dañina práctica parlamentaria de exonerar de la segunda votación, de manera inmediata, las iniciativas legislativas que son aprobadas en primera votación en el Pleno del Congreso, desvirtuando por completo el sentido por el cual fue creada la figura de la segunda votación. Ante un parlamento unicameral, se crea esta figura en el reglamento buscando que entre el lapso de la primera y la segunda votación la iniciativa pudiera ser pensada con mayor serenidad o recibir alguna opinión que no se tuvo presente al momento que fue dictaminada, con lo cual se podría enriquecer el proyecto de ley.

Un elemento importante en cuanto a la opinión ciudadana recae en lo difícil que es, a veces, generar opinión ciudadana (sociedad civil). Un momento importante son los espacios de representación que se generan desde el parlamento. Aunque se pueden establecer talleres con ciudadanos para establecer mecanismos de formulación legislativa.

Se requiere docencia para llegar al ciudadano con el fin de que pueda identificar con criterios claros el problema que se pretende solucionar con la iniciativa legislativa y pueda haber una mejor opinión. Por eso existen también pareceres que señalan que no debería sobrevalorarse la opinión ciudadana, porque ciertamente las autoridades en algunas ocasiones deben tomar decisiones, en materia legislativa o de políticas, en contra de la opinión ciudadana por beneficio público.

Finalmente, una demanda para que prospere con mejor porvenir la participación ciudadana en el parlamento es que se pueda desarrollar capacidades de los congresistas en estas materias y se mejore la formulación legislativa y la voluntad política de los parlamentarios.



## II. MARCO NORMATIVO

La Constitución Política enmarca los contenidos y las normas de nuestro sistema político peruano, reconociendo como vigentes las formas de democracia electoral o de elección de representantes, la democracia directa o la posibilidad de revocar funcionarios y autoridades, así como la democracia participativa y la vigilancia de autoridades y uso adecuado de los recursos públicos.

Sin embargo, la participación ciudadana y los procesos de incidencia que de ella se derivan son parte de nuestros derechos reconocidos en la Constitución, en específico, en el Título de los derechos fundamentales de la persona. El artículo 2º inciso 17º señala que: *“toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación”*. Esta participación no excluye al Congreso de la República, más aún cuando el inciso 2 del artículo 102 de la Constitución le asigna la función de: *“Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores”*.

Incluso, el mandato constitucional sobre los derechos de participar es mucho más específico en el nivel de los gobiernos locales. El artículo 31º luego de precisar que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, señala que *“Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción”*. No habla sólo de vigilar a las autoridades, como podría señalar una visión estrecha de la participación ciudadana, sino de poder participar en el gobierno municipal que implica poder formular propuestas de políticas, de ordenanzas o acuerdos municipales y por supuesto de transparencia, rendición de cuentas y de vigilancia. En el mismo sentido, los ciudadanos también se encuentran respaldados constitucionalmente para tener iniciativas legislativas. El artículo 107º de la Constitución, luego de reconocer al Presidente de la República y los Congresistas con derecho a iniciativa en la formación de leyes, señala: *“Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley”*. Si los ciudadanos tienen potestad constitucional de iniciativa legislativa, tienen todas las posibilidades para aportar u opinar en la formulación de iniciativas legislativas y que sean recibidas dichas sugerencias.

De otro lado, el Reglamento del Congreso de la República, que es ley, precisa en su artículo 18º dentro de las funciones de los congresistas, la atención a los ciudadanos y las organizaciones sociales. Dentro de esa atención -que se puede dar en el despacho parlamentario, en oficinas descentralizadas o en las semanas de representación que el parlamento promueva-, el congresista tiene

la oportunidad no sólo de recibir denuncias, quejas, sino ideas o propuestas que tienen correlato en la formulación legislativa.

En concordancia con los anterior, el artículo 23° del reglamento que consigna los deberes funcionales de los congresistas, en su inciso “f)” precisa el deber de: “mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes, para lo cual se constituyen cinco días laborables continuos al mes en la circunscripción electoral de procedencia, individualmente o en grupo”. Es decir, que desde la representación parlamentaria es posible obtener insumos y productos que puedan enfocarse como ideas o contenidos en la formulación de iniciativas legislativas.

Finalmente, en el artículo 70° del reglamento se precisa los contenidos y criterios que debe contener los dictámenes que son elaborados por las Comisiones Ordinarias, entre los cuales señala como uno de ellos que: “Deben incluir una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas”. Este mandato implica en primer lugar para las Comisiones Ordinarias que las iniciativas legislativas que son dictaminadas y publicitadas a través del portal del parlamento deben contar con una opinión de alguna organización ciudadana. En segundo lugar, queda a discreción de la Comisión, su presidente y los miembros que la integran esperar que lleguen esas opiniones para que forme parte de la sumilla de opiniones, o de manera proactiva la Comisión se encarga de promover entre las organizaciones ciudadanas especializadas el que esas opiniones pueden llegar.

Adicionalmente, ¿qué dice la práctica parlamentaria en relación de las opiniones que se reciben sobre las iniciativas legislativas? ¿Son realmente incorporadas al dictamen las propuestas ciudadanas que se alcanzan? ¿Quiénes son las organizaciones ciudadanas para las Comisiones Ordinarias? ¿Las organizaciones ciudadanas están atentas a la publicidad de los dictámenes o requieren ser informadas?

La respuesta de estas interrogantes mostrará la mayor o menor proactividad de las Comisiones respecto a recabar dichas opiniones de las organizaciones de los ciudadanos.

### III. HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA SOBRE INICIATIVAS LEGISLATIVAS

#### i) Atención a ciudadanos/instituciones en despachos parlamentarios

La primera instancia o el primer espacio que tienen los congresistas para poder obtener opinión sobre sus iniciativas legislativas es el despacho parlamentario o las oficinas desconcentradas de representación que cada congresista pueda tener en la circunscripción electoral donde obtuvo la votación.

Los ciudadanos, instituciones empresariales y organizaciones diversas a través de estos espacios se acercan para plantear problemas públicos que ameritan una solución. En la evaluación que hace su oficina se debe determinar qué tipo de decisión tomar, dependiendo si la respuesta requiere una salida legislativa, de representación política o de control.

En la interacción con los ciudadanos por parte del congresista o de su oficina se puede incluso obtener hasta ideas de proyectos de Ley y de investigaciones de control político que el despacho parlamentario, incluso, no había considerado o del cual no se tenía ningún conocimiento.

#### ii) Pedidos de opinión a actores relevantes para elaboración de Pre-Dictámenes de Proyectos de Ley (PL) en Comisiones Parlamentarias

El reglamento del Congreso de la República señala en su artículo 70° que: “Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. Deben incluir una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas. Los autores de los proyectos son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos”.

Es una práctica parlamentaria ya establecida que se remita las iniciativas legislativas a las entidades e instituciones públicas buscando opinión especializada, así como a universidades o centros especializados, pero no

existe una práctica generalizada respecto a organizaciones de la sociedad civil, que son como los representantes de los ciudadanos que van a beneficiarse o van sufrir una externalidad negativa con la aplicación de las leyes que se aprueben.

### **iii) Reuniones especializadas puntuales de Congresistas/ Comisiones con expertos temáticos**

En algunos temas de alta especialización, en las Comisiones Ordinarias, Grupos de Trabajo de las Comisiones o desde los despachos parlamentarios se adquiere la sana práctica parlamentaria de organizar y convocar a reuniones de expertos que permitan mejorar el producto y las iniciativas legislativas que se encuentren en proceso de formulación.

Así ocurrió en la Comisión de Descentralización en los años 2001-2004, pero también en el período legislativo 2009-2010. La Comisión Descentralización decidió formar el Grupo de Trabajo que elabore un informe para evaluar la gestión pública de los gobiernos regionales y alcanzar propuestas normativas. Este Grupo presidido por Washington Zeballos, decidió establecer desde su primera sesión reuniones con expertos que pudieran delimitar el ámbito de su labor y marcar las pautas y puntos principales que permitan evaluar la gestión de los gobiernos regionales y locales y alcanzar propuestas.

El acento de este Grupo de Trabajo fue el de mirar la gestión pública de los gobiernos regionales y los gobiernos locales y, en función de esa mirada, a la gestión pública general, evaluar las agendas más particulares que requieren los gobiernos regionales y locales, la agenda que se contrapone o compite con una agenda nacional, y alcanzar al Congreso de la República algunas modificaciones, propuestas, tanto a nivel normativo como a nivel de políticas. El año 2012, el Presidente del Congreso de la República, Daniel Abugattas, convocó y presidió una reunión muy concurrida de expertos con el fin de analizar el proyecto de Ley "Promoción de la Salud para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes". Hoy en día, ya se cuenta con una Ley que protege la alimentación saludable de niños, niñas y adolescentes y que se denomina Ley de la Promoción de la Alimentación Saludable.

Se trata de mesas de expertos o de organizaciones especializadas que tienen una opinión versada sobre la iniciativa que se pretende discutir.

#### **iv) Audiencias públicas**

En el reglamento del Congreso de la República se establece el derecho de los parlamentarios de participar en el funcionamiento de las sedes descentralizadas del Congreso y en audiencias públicas que se organicen con el apoyo del Congreso de la República y los organismos estatales de cada circunscripción, conforme aparecen demarcadas en el sistema del distrito electoral múltiple.

#### **v) Consejos consultivos especializados**

La buena práctica parlamentaria de establecer Consejos o Comités Consultivos se ha extendido. Una de las Comisiones que más ha desarrollado esta modalidad de consulta permanente es la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, experiencia que extendemos más adelante.

No obstante, esta práctica se ha extendido. Por ejemplo, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología ha instalado un Consejo Consultivo de Ciencia y Tecnología, integrado por profesionales dedicados al desarrollo de la ciencia e investigación en nuestro país. Este Consejo está integrado por personalidades como Modesto Montoya, ex presidente del IPEN; Alberto Ikeda, Director del grupo San Fernando; Augusto Mellado, ex Presidente del CONCYTEC; Josefina Takahashi, decana de la Facultad de Ingeniería de Negocios Agro Forestales de la Universidad Científica del Sur y Wilbert Aragonéz, Gerente General de Silicon Technology.

Este Consejo busca mejorar las leyes para patentar los productos elaborados por empresas peruanas y reducir los costos que actualmente genera que los empresarios se alejen de la formalidad. Además, el Consejo tiene como función ayudar a definir estrategias para mejorar la investigación científica en las universidades, institutos, empresas y gobiernos públicos, entes llamados a ser las principales fuentes de desarrollo del país.

Otra de las instancias del parlamento que ha creado un Comité Consultivo es la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo. Este Comité está integrado por juristas que tienen a su cargo el análisis y la revisión de diversas normas para su eventual depuración. Mediante este Comité se busca agilizar la depuración de normas y establecer mayores controles y filtros en la presentación de nuevas iniciativas legislativas.

Existen otras Comisiones Ordinarias que también han dispuesto la creación de estas instancias, como la Comisión de Cultura, o la Comisión Especial Multiparidadaria de lucha contra la corrupción.

Estos Consejos o Comités Consultivos en esencia cumplen dos funciones principales. La primera brindar una asesoría o asistencia técnica a partir del expertise y versación de sus miembros, y en segundo lugar, poder realizar procesos de consulta rápida y especializada sobre los temas e iniciativas legislativas que requiere dictaminar la Comisión Ordinaria o sobre algún encargo que se le ha hecho al presidente de dicho grupo de trabajo.

#### **vi) Recepción de consulta ciudadana sobre PL (semana de representación, mecanismos de recepción de propuestas)**

El Congreso de la República busca mantener una comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes, para lo cual se constituyen cinco días laborables continuos al mes en la circunscripción electoral de procedencia, individualmente o en grupo, conocida como la semana de representación y que se encuentra dentro de los derechos de los congresistas que deben obtener facilidades para su cumplimiento.

En este espacio, además se debe atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población, la fiscalización de las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo, informando regularmente sobre su actuación parlamentaria. Esta norma no promueve la realización de actos destinados a conseguir privilegios para ninguna persona o grupo. Para el cumplimiento de esta obligación, los titulares de las entidades de la administración pública, dentro del marco de la ley, brindan las facilidades del caso, bajo responsabilidad.

#### **vii) Uso de las tecnologías de información y comunicación**

En el Congreso de la República se creó el Parlamento Virtual Peruano (PVP) como un sistema que funciona a través de Internet, mediante el cual el parlamento y los parlamentarios se vinculan interactivamente con los ciudadanos e instituciones del Perú y el extranjero con la finalidad de canalizar su participación en las diferentes actividades que realiza el Parlamento. El PVP tiene como origen de creación el 17 de diciembre de 1996.

El Parlamento Virtual Peruano busca promover la participación ciudadana en el análisis de los proyectos de ley que se presentan en la institución congresal, derivando los aportes ciudadanos a las instancias correspondientes. Asimismo, atiende y deriva los pedidos ciudadanos e informa a los ciudadanos y sociedad civil sobre las actividades que se desarrollan en el Congreso en todo el Perú.

Sus objetivos principales son el de establecer un vínculo permanente entre el Congreso, la ciudadanía y las instituciones; y fomentar el desarrollo de la cultura cívica entre los ciudadanos. Actualmente, el Parlamento Virtual Peruano pone a disposición de la ciudadanía los siguientes servicios: Foros Legislativos Virtuales; el boletín "Parlamento Virtual Peruano Informa"; los Pedidos Ciudadanos, y los congresistas en línea.

El Congreso de la República mediante el Acuerdo del Consejo Directivo N° 9-2012-2013/CONSEJO-CR ha ordenado que: "todos los proyectos de ley que sean presentados y publicados en el Portal del Congreso de la República" ingresarán inmediatamente a los Foros Legislativos Virtuales "con la finalidad de que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones, puntos de vista, sugerencias y propuestas sobre las iniciativas legislativas que se encuentran dentro del proceso legislativo".

Desde la Oficina de Participación Ciudadana se han creado los Foros Legislativos Virtuales, como un mecanismo virtual de participación ciudadana por el cual los ciudadanos y organizaciones civiles emiten sus opiniones y sugerencias sobre los proyectos de ley que las Comisiones Ordinarias del Congreso de la República ponen a consulta. Cumplen con un rol de intermediación entre los ciudadanos, los congresistas y las comisiones para recabar las opiniones sobre las normas. Foros Legislativos Virtuales son canalizados a los Grupos de Trabajo a partir de un Acuerdo de Mesa y se obliga a que sean incluidos como parte de la opinión legislativa. La tasa de respuesta del Portal Virtual es de un 40%, con un promedio de 97 mil usuarios.

En este espacio podrá dar a conocer sus opiniones y aportes sobre los diferentes proyectos de ley que son presentados ante el Congreso de la República para su análisis y debate. Tiene la opción de hacer el seguimiento de las propuestas legislativas de su interés y revisar el texto del proyecto de Ley, así como los documentos anexos, para formarse una opinión del tema. Luego, podrán formular su aporte mediante un formulario, en el que, además

de registrar sus datos personales, podrá registrar sus aportes, indicando su posición bajo tres criterios: A favor, En contra, Propuesta alternativa.

Adicionalmente de la vía del PVP usada por el Congreso de la República, existe una buena práctica extendida en el parlamento cuando ingresa una nueva iniciativa legislativa. En la web institucional del parlamento, en el link de proyecto de ley, al costado de cada proyecto se coloca un enlace web con la posibilidad para cualquier ciudadano de emitir una opinión sobre este proyecto, y al mismo tiempo registra el número de opiniones hechas sobre dicha iniciativa y por supuesto los contenidos.

## IV. CASOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA SOBRE INICIATIVAS LEGISLATIVAS

### 1. La Reforma de la Constitución y las leyes de la descentralización (2001-2003)

Luego del gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua, el Congreso de la República elegido para el período 2001-2006, decidió continuar las reformas para fortalecer la democracia, por lo que uno de los temas centrales que habían surgido en todas las propuestas electorales de los partidos políticos fue retomar el proceso de descentralización y regionalización que fue trunco en la década del 90.

Para este efecto, el Poder Ejecutivo creó una Secretaría Técnica que pudiera plantear propuestas en esta materia, y en el parlamento la Comisión de Descentralización, presidida en primera instancia por Luis Guerrero y luego por Walter Alejos, decidió abrir procesos participativos de carácter nacional con el fin de aprobar la modificación de la Constitución Política para incorporar el Capítulo de la Descentralización y Regionalización y aprobar la Ley de Bases de la Descentralización, y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Los procesos de consulta implementados fueron de dos tipos. Así fuera a partir de audiencias públicas y foros descentralizados en diversas zonas del país o en la propia Comisión se establecieron dos instancias, una de carácter técnico donde participaban los asesores de la Comisión y de los congresistas, además de representantes sectoriales y de instituciones públicas, expertos, representantes del sector privado y de organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional, en general interesados en el tema. Y por supuesto, la otra instancia era la de los congresistas que en sesiones ordinarias y/o extraordinarias recibían los trabajos e insumos de la instancia técnica, y dilucidaban y determinaban lo que se aprobaba en los artículos de estas iniciativas legislativas.

Los insumos de la instancia técnica, como la de los congresistas también eran sistematizados a partir de los talleres de consulta, audiencias públicas y foros descentralizados a nivel nacional en diversos departamentos del Perú. El proceso de consultas sobre estas iniciativas legislativas busco captar el sentir nacional, por ello en el período de Luis Guerrero se alcanzaron a realizar 25 audiencias públicas a nivel departamental y una audiencia nacional,

además de talleres de consultas y participación en foros regionales. Al mismo tiempo, se alcanzó a coordinar con casi la totalidad del sector público, sector privado, organismos internacionales, partidos políticos. Los medios de comunicación a través de sus editoriales y comentarios establecieron una forma de participación con sus aportes.

Así, estas leyes de descentralización fueron ampliamente consultadas, buscando promover la más amplia transparencia y no caer en las denominadas leyes sorpresa.

La experiencia de la Comisión de Descentralización en esos años no fue la aprobación cuantitativa de proyectos de ley, sino de enfocarse en la aprobación de pocas iniciativas legislativas, pero que recogieran las diversas propuestas y aportes de los diversos actores e intereses en relación de esta Reforma del Estado.

Durante la presidencia de Luis Guerrero la Comisión aprobó la modificatoria de la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización, en el período legislativo 2001-2002. Y con la presidencia del Walter Alejos, la Comisión se centro en la formulación y aprobación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y en estricto fue la única ley de importancia que se aprobó en el período legislativo 2002-2003.

El haber abierto la formulación de estas iniciativas legislativas a la consulta ciudadana ha permitido la vigencia de estas normas hasta la fecha -las que incluso hablan de la descentralización como un proceso irreversible- y ,en general, de que esta Reforma del Estado sea la única que tiene más de diez años de implementada. Estas leyes requieren seguro ajustes y/o modificaciones, no obstante, la matriz de la forma cómo fue formulada y diseñada es una de sus fortalezas para su trascendencia en el tiempo.

## **2. Consulta Ciudadana Nacional: aprobación de la Ley General de Educación (2001-2003)**

La Comisión de Educación del Congreso de la República formó la Sub Comisión de la Ley General de Educación, para iniciar un proceso de aprobación de la Ley General de Educación. Dicha Subcomisión fue presidida por Gloria Helfer. Este proceso de aprobación fue también absolutamente participativo, por eso, esta Consulta Ciudadana de carácter nacional se denominó: "Educación: apuesta nacional. Tu voluntad se hace Ley". En este proceso participaron de

diverso modo los ciudadanos. Más de 35 mil personas opinaron a través de cédulas de votación y más de 10 mil participaron en talleres descentralizados en los 24 departamentos del país desde noviembre del 2001. Asimismo, participaron autoridades del Poder Ejecutivo y funcionarios.

En total se estima que un promedio de 130 mil peruanos estuvieron involucrados en esta Consulta Nacional.

Una de las modalidades elegidas para recoger la opinión de los ciudadanos fue la que se denominó “Ánfora por la Educación” que buscó recoger opiniones a través de “cédulas de votación”, con preguntas sobre temas clave para la nueva legislación educativa. Dichas cédulas eran repartidas a través de las Direcciones Regionales de Educación, las USES y a través de diarios de circulación nacional, municipalidades y los quioscos de revistas y periódicos. En Lima, además se instalaron ánforas en la Municipalidad de Lima, la Alameda Chabuca Granda y el Parque Universitario. Asimismo, más de 10 mil taxistas afiliados al SETAME se comprometieron con la campaña a través del recojo de cédulas.

El Congreso de la República puso a disposición de los ciudadanos, mediante los diarios de circulación nacional como El Comercio, La República y la Gaceta del Congreso, entre otros, la cedula de votación para que puedan participar con su opinión en la campaña Ánfora de Educación. La información de las cédulas fue procesada por la organización Transparencia. Los resultados constituirían un valioso insumo para orientar a los legisladores en la definición, debate y aprobación de una legislación educativa.

El perfil de las personas consultadas fueron estudiantes, padres de familia, maestros, autoridades educativas y público en general. En promedio, se alcanzó que un 94.80% de los entrevistados demandaba una educación de calidad, pero ello no se asocia o relaciona con la necesidad de privatizar la educación. Asimismo, un 61.78% consideró que se debe garantizar la gratuidad de la educación superior sólo a quienes tengan un buen rendimiento académico; mientras que un 58.26% opinó que debe ser sólo para estudiantes que no pueden pagar. En materia de descentralización, los resultados indicaron que un 73.06% cree que los centros educativos deben ser asesorados y/o supervisados por los gobiernos regionales.

Mientras que se realizaba este gran proceso de Consulta Ciudadana Nacional, los miembros de la Subcomisión sobre la Ley General de Educación

y la Comisión Ordinaria en Educación, continuaron incorporando aportes y mejorando los proyectos del dictamen final de dicha norma.

Este proceso se inició el año 2001, con la creación de la Subcomisión de la Ley General de Educación, y culminó en julio de 2003 con la aprobación de dicha norma.

### **3. Consulta Ciudadana en el funcionamiento de la Comisión de Pueblos, medio ambiente y Cambio Climático y la Ley de Servicios Ambientales. 2010-2011**

Desde su creación la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, estableció y adoptó una modalidad que permanece hasta la fecha. Mandó la formación de un Comité Consultivo con las instituciones de la sociedad civil vinculadas a los pueblos indígenas y que trabajan profesionalmente los temas del medio ambiente y cambio climático.

Este Comité Consultivo funciona al costado de la Comisión y actúa como un elemento donde se dialogan las principales iniciativas legislativas que la agenda de la Comisión ha priorizado, como han sido las leyes de la consulta previa, la ley de servicios ambientales e incluso la ley forestal.

A través de este Comité Consultivo, los profesionales de las instituciones o las organizaciones de pueblos indígenas hacen llegar sus aportes y sugieren, incluso, actividades que se pueden realizar para establecer mejores conocimientos directamente desde los pueblos indígenas.

En la experiencia establecida durante el período legislativo 2010-2011, el tema de la falta de aprobación de la consulta previa atravesaba de manera transversal todos los temas indígenas, ambientales y de cambio climático por lo que la manera cómo se procesaba la participación era altamente sensible. Distinguiendo los actores principales de los pueblos indígenas que una cosa era consulta previa y otra los espacios de diálogo y participación para las iniciativas legislativas de la Comisión.

La Comisión en el período de la experiencia estableció un compromiso con la Embajada de los Estados Unidos y USAID para que puedan apoyar las acciones y programas que tanto la Comisión como su Comité Consultivo pudieran establecer.

Así se pudo abordar el proceso de consulta de la Ley de Servicios Ambientales a través de cinco Audiencias Públicas en departamentos donde se concentraban la mayor cantidad de representantes de los pueblos indígenas y en Lima.

El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales es uno de los ejes más importantes para la subsistencia y el desarrollo de todos los peruanos y peruanas, sin embargo, la promoción de actividades extractivas, muchas veces, ha provocado el peligro de extinción de especies de fauna y flora y ha deteriorado el entorno natural, en muchos casos, de manera irreversible. Ante ello es necesario promover la conciencia sobre la importancia de conservar los recursos naturales. Por eso resultaba importante regular el aprovechamiento sostenible de los recursos, ya que existen beneficios que se obtienen de los ecosistemas -los llamados servicios ambientales-.

Al suscitar este tema posiciones encontradas la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología -que presidió el congresista Washington Zeballos-, USAID y el Comité Consultivo decidieron convocar a los actores involucrados cómo: representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, Pueblos Indígenas, Sociedad Civil, Universidad, Empresa Privada, Colegios Profesionales, entre otros.

El objetivo de las Audiencias Públicas que se realizaron sobre este tema fue el de presentar el texto sustitutorio del Proyecto de Ley de Provisión de Servicios Ambientales, elaborado por la mesa de trabajo conformada por representantes del Ministerio de Ambiente y sociedad civil, y recibir los aportes de los representantes de actores directamente vinculados a los temas de los servicios ambientales.

Así las Audiencias se convirtieron en debates previos o predecisionales del dictamen final que deberían definir los congresistas en la Comisión Ordinaria. El predictamen -que se sometió a consulta- de la Ley que regula el pago de servicios ambientales planteaba, entre otros puntos, el marco general para regular la promoción, retribución y el aprovechamiento de los servicios ecosistémicos a fin de permitir la conservación, recuperación, valorización y uso sostenible de la diversidad biológica y los recursos naturales del país.

Asimismo, la propuesta legislativa proponía contribuir en la promoción del desarrollo económico y social nacional en equilibrio con el medio ambiente, a través de la defensa de la naturaleza y la implementación de alternativas

para mitigar los inminentes y graves efectos del calentamiento global al tiempo que se contribuye a la generación de puestos de trabajo mediante el impulso de actividades económicas sostenibles y vinculadas a la diversidad cultural del país.

La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, asimismo, adoptó una decisión que iba a facilitar la consulta ciudadana a los pueblos indígenas y sus representantes en los lugares donde se desarrollaron los eventos. Acogiendo el pedido de los pueblos indígenas, la Comisión decidió traducir en dos idiomas o dialectos nativos mayoritarios el texto del predictamen de la Ley de Servicios Ambientales, con el fin de que el diálogo y los aportes fueran más fructíferos, y se pudiera recabar de mejor modo las propuestas de dichos pueblos.

En esa misma línea, la convocatoria a las Audiencias y parte del contenido de la Ley de Servicios Ambientales se difundió por emisoras radiales en lenguaje y dialecto mayoritario de los pueblos indígenas.

Esta decisión de la Comisión, permitió ganar una legitimidad entre los pueblos indígenas y sus representantes sobre la voluntad política y transparencia de los conductores de dicho órgano parlamentario en el proceso de formulación de esta iniciativa legislativa.

#### **4. Aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre en la Comisión Agraria (2010-2011)**

En el proceso de formulación y aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la Comisión Agraria, replicando la experiencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología instaló una Mesa de Trabajo que hacía las veces de Comité Consultivo, pero sólo para tratar el tema de la formulación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Esta Mesa de Trabajo estuvo integrada por representantes de los sectores públicos, privados y sociedad civil organizada como: CONVEAGRO, AIDSESP, Awajun, Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), DAR, Consejo Interregional de la Amazonía (CIAM), la Cámara Nacional Forestal, la Universidad Nacional Agraria "La Molina", el Instituto de Investigación de la Amazonía (IIAP), y representantes de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

El Poder Ejecutivo del gobierno nacional estuvo representado por los sectores Agricultura a través de la Dirección Nacional de Flora y Fauna Silvestre, los ministerios del Ambiente, de la Producción, de Comercio Exterior y Turismo y OSINFOR.

Debido a la relevancia del tema también fueron invitados a participar la Defensoría del Pueblo, representantes de los Gobiernos Regionales de la Amazonía (Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios y Amazonas), representantes de la Sociedad Nacional de Industrias, Asociación de Exportadores (ADEX), del Colegio de Ingenieros del Perú -Capítulo Forestal- además de organizaciones como la Asociación de Industriales Madereros y Afines de Loreto – AIMAL.

La Comisión Agraria mediante su Secretario Técnico conducía estas reuniones que se establecieron con periodicidad semanal.

Bajo la presidencia del congresista Aníbal Huerta, la Comisión Agraria buscó impulsar según la información oficial un proceso de discusión, concertación y consulta previa a la aprobación del dictamen de la Ley forestal y de fauna silvestre. A pesar que, en ese momento todavía no se contaba en la legislación con una ley aprobada de consulta previa.

Esta Comisión, organizó cinco audiencias públicas en las ciudades de Puerto Maldonado, Pucallpa, Chiclayo, Moyobamba e Iquitos, en las que informaron a más de 500 participantes, e impulsaron reuniones descentralizadas con representantes de organizaciones y comunidades amazónicas en Satipo, Pucallpa, Tarapoto e Iquitos, a las que asistieron 91 representantes de organizaciones de pueblos originarios, 83 comunidades indígenas y autoridades regionales y municipales de cada una de las zonas.

Asimismo, la Comisión informó de la realización de un encuentro nacional de pueblos indígenas en Lima del 7 al 9 de diciembre de 2010, donde se hicieron presentes 38 organizaciones y 58 comunidades.

Durante este proceso en la Comisión Agraria siempre se informó sobre la coordinación y convocatoria a representantes de las organizaciones indígenas como: CONAP, ARPI, CART, OCARE, FECONAYA, CONOAP, ODPK, OCAM, FECONABAP, FREMANK, ANAP, UNAY, FECONACA, OCAR, entre otras. Sin embargo, en este proceso los principales cuestionamientos vinieron de estos sectores de pueblos indígenas.

La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aideseper) así como organismos no gubernamentales, desde el inicio no estuvieron de acuerdo que en la convocatoria de la Comisión Agraria se hablará de una “consulta previa” sobre el proyecto de Ley de Forestal.

Incluso AIDSEPER denunció la falsificación de un acta supuestamente suscrita con las organizaciones indígenas sobre el proceso de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Independientemente de la veracidad de este hecho, el caso refleja las tensas y difíciles relaciones alcanzadas en su momento entre la Comisión Agraria y los pueblos indígenas en este proceso de consulta ciudadana.

En el fondo, el tema fundamental de controversia era que la Comisión insistía en reconocer a los talleres informativos y/o audiencias públicas desarrollados como parte de un “proceso de consulta previa”.

Para las organizaciones de pueblos indígenas las audiencias descentralizadas constituyen un proceso informativo, pero no propiamente un proceso de consulta previa tal y como lo dispone el Convenio sobre Pueblos Indígenas N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Esta desconfianza de las organizaciones de pueblos indígenas se acentuaba debido al hecho de que el Congreso de la República no daba prioridad a la aprobación y promulgación de la Ley de Consulta Previa, a pesar que estuvo en la agenda del pleno para ser debatida desde el inicio y durante todo el período legislativo 2010-2011.

A partir de esta experiencia se puede observar los límites y potencialidades de los procesos participativos y de consulta ciudadana para la formulación de las iniciativas legislativas, y las actividades que deben desarrollarse adecuadamente con el fin de arribar a buen puerto con la participación ciudadana.

Los procesos de consulta y participación suelen tener su grado de complejidad porque se requiere un constante proceso de sistematización e ir incorporando aportes y sugerencias, pero desde el inicio se tiene que establecer las reglas de juego, como se va a proceder y cuando empieza y termina el proceso de consulta. Mucho más en sectores poblaciones donde el elemento de la interculturalidad es un dato central, y como es sabido se tiene que construir consensos a partir de la permanente desconfianza de los interlocutores del parlamento con los actores de los pueblos indígenas.

## V. EXPERIENCIAS DE AMÉRICA LATINA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN INICIATIVAS LEGISLATIVAS

En el proceso de consultas sobre iniciativas legislativas en parlamentos de América Latina se diseñaron tres interrogantes.

Las interrogantes fueron realizadas mediante la Red Latinoamericana para la Transparencia Legislativa, y logrando obtener respuestas de la experiencia parlamentaria en Argentina, Bolivia, Colombia y Chile. El resultado inicial de esta consulta hecha fue la siguiente:

*1.- ¿Las iniciativas legislativas o proyectos de ley que elaboran y presentan los parlamentarios son consultados a los ciudadanos de algún modo antes de ingresar a las Comisiones Especializadas o sólo siguen un proceso formal establecido en el reglamento?*

En Argentina, los reglamentos de cada una de las cámaras regulan el proceso de formación y sanción de leyes. Estos reglamentos internos, no contemplan la obligación de que la ciudadanía sea consultada antes de que los proyectos ingresen a las comisiones. Quien decide el giro de los proyectos a las comisiones es la Mesa de Entradas que depende de la Presidencia de la Cámara.

Desde la experiencia boliviana se establece de manera clara en el Reglamento General de la Cámara de Diputados (el de Senadores sigue la misma lógica) en su artículo 23 inciso g) la potestad de los Diputados al Derecho de Relacionamento Ciudadano, señalando que: "Las Diputadas y Diputados podrán conformar plataformas ciudadanas en sus circunscripciones para generar procesos de relacionamiento y coordinación con la sociedad civil, al efecto contarán con oficinas y personal".

En relación a las audiencias, el reglamento determina que cada Comisión o Comité destinará una de sus sesiones semanales a la realización de Audiencias Públicas, en las que las ciudadanas o ciudadanos o representantes de instituciones puedan hacer conocer sus planteamientos en torno a asuntos legislativos, de fiscalización o de gestión.

En el Congreso de Bolivia su estructura es como sigue: Pleno de la Cámara, comisiones, comités. Estos últimos son instancias operativas y de investigación y están conformados por miembros de la respectiva Comisión. Cumplen también la función de nexo entre la ciudadanía y las instituciones del Estado.

Los Comités podrán canalizar las demandas de los ciudadanos al Pleno de la Comisión a través de Proyectos de Ley, de Resolución, de Minutas de Comunicación y/o de Informes Orales y Escritos.

En el Congreso de Colombia, por su parte, según su reglamento los particulares o ciudadanos pueden realizar observaciones por escrito a los proyectos de ley que estén siendo estudiados en algunas de las comisiones. Sin embargo, es la mesa directiva de cada comisión la encargada de programar las intervenciones.

Además cuentan con un mecanismo denominado "Audiencia Pública", a través del cual se convoca a entidades estatales y a ciudadanos interesados o involucrados directa o indirectamente con el proyecto de ley, para que den a conocer sus iniciativas y opiniones. Por ejemplo, para iniciativas legislativas relacionadas con la reforma a la salud y el Código Penitenciario y Carcelario fueron convocadas numerosas audiencias públicas para recabar aportes y sugerencias.

En Chile, solamente siguen un proceso formal establecido en el reglamento, que no considera consultas ciudadanas. Sin embargo, hacen excepciones cuando un proyecto que está en discusión y por ser objeto de indicaciones pasa nuevamente a la Comisión respectiva. El numeral 8° del Artículo 131 del Reglamento del Senado establece la siguiente indicación: "Para solicitar de cualquier persona o requerir de cualquier funcionario o autoridad, respectivamente, los antecedentes, informes o documentos que juzgue necesarios para la resolución del asunto pendiente". En ese momento, se requiere de antecedentes o información de personas, funcionarios y autoridades, y la indicación es aprobada por los senadores, por lo que la iniciativa vuelve a la comisión.

*2.- ¿Las Comisiones Especializadas del parlamento consultan y/o piden opinión sobre los dictámenes de las iniciativas legislativas que elaboran para que luego sean discutidas por los parlamentarios? Si sucede, ¿cómo y a quién?*

En la Argentina tanto en Diputados como el Senado, en los reglamentos, no existe obligación de que las comisiones consulten y/o pidan opinión sobre dictámenes. Pueden convocar a audiencias públicas si así lo deciden, pero no tienen obligación de hacerlo, salvo una excepción que es la comisión de Acuerdos del Senado.

Esta Comisión de Acuerdos del Senado debe realizar audiencias públicas para aprobar el nombramiento de determinados cargos (jueces y conjueces de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio

Público). A partir de la Comisión de Acuerdos se desprendió una iniciativa con entidades de la ciudadanía denominada “Una Corte para la Democracia” que tiene el objetivo de recuperar la legitimidad del Sistema de Justicia y de la Corte Suprema través de acciones y promoción de iniciativas legislativas.

Lo que sucede en la práctica parlamentaria es que las comisiones continuamente hacen consultas durante sus reuniones públicas y de manera cerrada también. Es una práctica muy utilizada que las comisiones inviten formalmente a funcionarios del Poder Ejecutivo a dar su visión de lo que se está debatiendo. Por ejemplo, la comisión de Salud, constantemente está invitando a funcionarios del Ministerio de Salud a que vaya a debatir un tema o presentar alguna iniciativa. Esto se acentúa más cuando la presidencia de la comisión es del mismo bloque que el gobierno.

Cuando se va a debatir el Presupuesto de la Administración Nacional, el equipo del Ministerio de Economía lo realiza y, a su vez, también invitan a miembros de organismos públicos autárquicos, instituciones académicas y asociaciones intermedias. Pero, ello depende del estilo personal de quien dirige/preside la comisión. Existen legisladores más abiertos a las consultas y otros que son menos permeables.

En el Congreso de Bolivia, de acuerdo al reglamento las Comisiones además de los asuntos inherentes al tema de su especialidad deben recibir información oral y escrita de las autoridades y funcionarios del Órgano Ejecutivo, Judicial y Electoral en ámbitos que no sean jurisdiccionales, así como de las entidades descentralizadas, empresas públicas, Máximas Autoridades Ejecutivas de los Gobiernos Autónomos de las Entidades Territoriales y a los Rectores de las Universidades. A su vez, propiciar eventos destinados al análisis de los asuntos referidos a su área.

Por su parte en Colombia el mecanismo a través del cual son consultados instituciones públicas, gremios y diferentes asociaciones se conoce como “Concepto Institucional”. Se trata de un texto que se presenta ante el Congreso, donde la entidad sea pública o privada se pronuncia acerca de la conveniencia de un proyecto de ley. El concepto institucional puede ser solicitado por el Congreso o presentado por iniciativa de la entidad.

En Chile, las comisiones permanentes y especializadas consultan e invitan a personas externas que ellos consideran pertinentes para que expongan sus puntos de vista u opinión. En el Reglamento de la Cámara de Diputados se establece que:

“Comisiones reunirán los antecedentes que estimen necesarios para informar a la Corporación. Podrán solicitar la comparecencia de funcionarios que estén en condiciones de ilustrar sus debates y hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva y solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen convenientes. Asimismo, con el personal de planta o a contrata asignados a ella, con profesionales que la Biblioteca del Congreso Nacional destine a tal efecto o con aquéllos que pertenezcan a instituciones públicas o privadas con las que la Cámara celebre convenios de cooperación técnica, podrá formar equipos que le asistan en la discusión de los asuntos sometidos a su conocimiento”.

El reglamento del Senado establece de manera similar lo mismo respecto de las comisiones especiales y permanentes en su Artículo 38, se precisa que: “Las Comisiones reunirán los antecedentes y estudiarán los hechos que estimen necesarios para informar al Senado. Podrán solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates; hacerse asesorar de cualquier especialista en la materia en estudio, y oír a las instituciones y personas que estimen conveniente”.

### *3.- ¿Existen prácticas legislativas de consultas sobre iniciativas legislativas no formalizadas en el parlamento, pero usadas por los representantes políticos o las comisiones especializadas? ¿Cuáles?*

En la Argentina, es una práctica cada vez más recurrente la consulta a organizaciones sociales, asociaciones intermedias e instituciones especializadas. Por ejemplo, para la elaboración de la ley de trata de personas, diversas organizaciones sociales que luchan contra este crimen trabajaron durante alrededor de tres años junto a los legisladores, incidiendo en la modificación de la normativa. Por otro lado, la Fundación Directorio Legislativo, facilitaba las coordinaciones y las reuniones con los legisladores.

De manera formal, existe la iniciativa popular, pero se utiliza poco en la Argentina. Por su parte, en Bolivia el partido en función de gobierno cuenta con apoyo de los movimientos sociales del país. En esa línea, muchas de las leyes si bien el reglamento no establece priorizar grupos frente a los cuales socializar o validar los proyectos -ya sea desde el Ejecutivo al momento de su preparación o elaboración o desde el Legislativo en algunos momentos-, estos proyectos son consultados o validados con esos grupos, por lo que de alguna forma se podría hacer incidencia en tanto se forme o sea parte de ese grupo y no de otros de la sociedad civil.

Al contar el partido de gobierno con amplia mayoría en el legislativo y al aprobarse los proyectos de ley casi sin cambios el lugar privilegiado para la incidencia

ciudadana frente a las iniciativas legislativas se ha trasladado desde el Congreso al Poder Ejecutivo.

En el caso colombiano, es posible que los legisladores consulten o socialicen iniciativas no formalizadas, pero dependerá, en estricto, de su voluntad política. Para la experiencia chilena, en el caso de iniciativas legislativas de los parlamentarios, antes de ser formalizadas y aprobadas existe una práctica en los legisladores de proceder a realizar consultas a ciudadanos expertos u organizaciones de la sociedad civil, pero de una manera informal, porque no se encuentra reglamentado.

### La experiencia de Guatemala

En el Artículo 176° de la Constitución Política de Guatemala, posibilita que los ciudadanos puedan recibir información sobre los temas y proyectos en discusión y que se encuentre en la agenda legislativa. El artículo señala que todo proyecto de ley *“se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión”*.

La discusión y aprobación de los proyectos de ley en varias sesiones que se celebren en días distintos busca favorecer la información y la publicidad para que los legisladores puedan recoger opiniones y alimentar con información suficiente su análisis y las decisiones finales. Al estar aprobado con rango constitucional no posibilita que los representantes puedan abusar de la exoneración de la segunda votación como ocurre en el parlamento peruano.

A su vez, en Guatemala, el esfuerzo por dar instrumentos para la participación ciudadana se muestra con una real y efectiva publicación del “Diario de Sesiones”, los “Boletines Semanales” y los “Proyectos de Ley Especiales”; y de otro lado, al asegurar que esa información y documentación llegue oportunamente a los diferentes sectores poblacionales y grupos organizados que poseen un interés real en realizar aportes al trabajo parlamentario. Con este esfuerzo pretenden lograr su institucionalización, por cuanto el simple hecho de que la obligación de la publicidad esté establecida y hasta el hecho de que se publiquen efectivamente los instrumentos mencionados no garantiza el mecanismo, más bien la eficaz institucionalización ocurre cuando el Poder Legislativo realiza la publicación con el interés real de que lo conozcan los sectores poblacionales interesados y puedan procesarla para luego acercarse a participar y aportar de manera efectiva con base en esa información.

Otra iniciativa que se está implementando en Guatemala son las **Ventanillas Públicas en las Instalaciones del Congreso**, mediante el cual los ciudadanos sin ningún tipo de requisitos o formalidades pueden presentar iniciativas legislativas sobre temas y problemas específicos.

### **La experiencia de Costa Rica**

En la Asamblea Legislativa de Costa Rica se han implementado los foros públicos y los "Diálogos con el Pueblo" que se ha institucionalizado en la Asamblea Legislativa costarricense por medio del correo electrónico, donde los legisladores interactúan con sus representados, asimismo, con el establecimiento de "Tablones de Anuncios" especiales en los portales de Internet que se colocan para suscitar el debate y conocer la opinión de la gente ante asuntos problemáticos, y por último, con la creación de accesos más complejos y costos a cadenas de radio y televisión, que permiten generar nuevos ámbitos de discusión pública y proporcionar información.

## VI. RECOMENDACIONES

A partir del proceso de globalización, se viene estableciendo el tránsito de un Estado vertical, impositivo, excluyente e intolerante, hacia la búsqueda de alcanzar un Estado flexible, horizontal e incluyente, que permita un giro al manejo del poder, respecto a dónde se encuentra la fuente de ese poder y qué relaciones se deben establecer para alcanzar una gobernabilidad democrática que permita abordar soluciones a los problemas públicos que se presentan de manera más negociada y consensuada. Ello frente a las amplias demandas que provienen muchas veces como exigencia de los ciudadanos y la sociedad, y las posibilidades de respuestas que las instituciones están dispuestas a procesar y resolver.

Hay en ciernes la búsqueda de una recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad civil, que también debe incluir al Poder Legislativo, buscando un mayor impacto político, una modernización legislativa e institucional, donde la interacción y la participación de los ciudadanos es un elemento principal.

Por eso, el parlamento debe establecer mecanismos, sistemas y estrategias que permitan incluir las opiniones y orientaciones ciudadanas en el proceso de toma de decisiones parlamentarias y en la formulación de las iniciativas legislativas, así como en las actividades de representación y de control político.

Se debe comprender que la participación de los ciudadanos no es producto de una presión social o un deseo de interferir en la toma de decisiones políticas de las autoridades electas. La participación ciudadana es una obligación de los ciudadanos para aportar a la labor de sus representantes, ya que en la representación política existe una doble vía que se debe retroalimentar.

En primer lugar, el ciudadano que elige autoridades tiene la obligación de participar mediante el aporte en contenidos, críticas y exigir cuentas. De otro lado, el representante político al recibir el mandato de su autoridad tiene la obligación de escuchar, pedir consejo y opinión, apoyar la toma de decisiones en el interés general y sobre todo rendir cuentas. La representación política se retroalimenta de estas dos dimensiones, buscando resolver de la mejor manera los problemas públicos.

La participación ciudadana para que tenga sustento exige un presupuesto importante y que se cuente con información oportuna, segura y confiable. A su vez, varios de los cambios requieren de reformas o ajustes institucionales en el parlamento que, a su vez, requieren cambios en el reglamento así como en la

conducción administrativa, con el fin de que se incorporen nuevas modalidades o mecanismos innovadores de participación.

Por ello, hay que tener en cuenta cómo se puede desarrollar la participación ciudadana en la fase prelegislativa, en el proceso legislativo y en cuanto a espacios que sean considerados por el parlamento como posibles espacios de negociación y concertación. Las formas más usuales de participación se realizan en el momento de la formulación legislativa y la elaboración de los dictámenes. Con menores posibilidades existe participación ciudadana en las etapas de seguimiento y de eficacia de la ley.

El Congreso es una institución indispensable para el desarrollo democrático del país. Sin embargo, el parlamento unicameral tiene pocos espacios para revisar y reflexionar lo que aprueba. Por eso una de las figuras que se aprobó a nivel legislativo fue el de la segunda votación de los proyectos de ley, con fin de permitir la revisión y la reflexión, pero ya sabemos que se ha incorporado como mala práctica parlamentaria dado el abuso de la exoneración de la segunda votación, lo que hace que ese mecanismo realmente no exista en el Congreso del Perú.

La transparencia parlamentaria, y por lo tanto la participación ciudadana, debe ser del interés de legisladores y ciudadanos, pues a unos les permite legitimar su función y a los otros tener espacios de incidencia, audiencia o participación, lo cual fortalece el vínculo representativo y la rendición de cuentas.

Siendo el Congreso el espacio para que los diversos grupos sociales, empresas y grupos de interés posicionen sus temas y problemas que les atañen directamente y exijan soluciones, se hace indispensable que se generen los mecanismos que permitan a todos los actores la oportunidad de intervenir o solicitar audiencia al Poder Legislativo de manera oportuna durante la discusión de asuntos que les afecten, entre ellos, los temas legislativos.

Desde las instituciones de la sociedad civil, así como desde los parlamentarios se debe abrir un diálogo que permita arribar a acuerdos sobre la importancia de la participación ciudadana para mejorar las funciones constitucionales de los congresistas, y establecer los mejores mecanismos posibles para fomentar la participación.

Para establecer los mecanismos de participación ciudadana en al Congreso de la República podemos recuperar las propuestas alcanzada por Rodríguez quien señala que: *“...para la participación ciudadana existen dos mecanismos de*

*acercamiento: a) Mecanismos Intraprocerales, que son los que se dan en el proceso normal de funcionamiento parlamentario (participación en comisiones o en el pleno, en la iniciativa legislativa y otros), especialmente en el procedimiento de elaboración de la ley y b) Mecanismos Extraprocerales que se refieren al acercamiento que puede hacerse desde fuera de los poderes legislativos (por medios externos como los portales legislativos, los teléfonos y el correo electrónico, entre otros)<sup>4</sup>.*

En mérito de lo señalado, se hace necesario que en el Congreso de la República del Perú los representantes políticos puedan acordar implementar lo siguiente:

- **Conocimiento del funcionamiento del Congreso de la República**

La sociedad civil y las organizaciones ciudadanas interesadas en interactuar con el parlamento es importante que conozcan y puedan diferenciar la estructura política y administrativa existente del Congreso de la República, además de saber cómo funciona el proceso legislativo. De ese modo, las organizaciones podrán seleccionar interlocutores legislativos adecuados y conocer los tiempos idóneos para el posicionamiento de asuntos en la agenda legislativa. Asimismo, es necesario conocer qué puede y qué debe hacer un parlamentario dentro de sus funciones constitucionales. Para tal fin el parlamento debiera decidir implementar talleres periódicos que permitan este proceso de inducción en los temas parlamentarios.

- **Registro de organizaciones de la sociedad civil**

El Congreso de la República como una forma de acercarse a las organizaciones de la sociedad civil debe abrir un Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil que interactúan con el parlamento. De ese modo, el Poder Legislativo también tiene un conocimiento y una línea de base de quienes son las organizaciones de la sociedad civil con las que en algún momento establecerá intercambios de propuestas y demandas.

- **Participación Ciudadana transversal al trabajo legislativo parlamentario**

La participación ciudadana debe ser transversal al trabajo de todas las comisiones legislativas. Así, las comisiones ordinarias deben estar en capacidad de llevar a la práctica mecanismos activos de participación

---

4 Rodríguez Chang, Ronny. Participación Ciudadana en los poderes legislativos de Costa Rica y Guatemala. CLAD. Madrid 2004

durante la legislación que se está discutiendo o que se pretende presentar al pleno. La Comisión Ordinaria junto a los autores de la iniciativa legislativa deben concordar la mejor manera de implementar estos mecanismos.

- Comisiones Ordinarias deben sesionar de manera descentralizada

Una vez al mes, dentro de la semana de representación que se encuentra establecida, las Comisiones Ordinarias deben realizar una sesión extraordinaria de carácter descentralizada, donde además de la agenda de temas propios, debe abrir un espacio para recoger opiniones, sugerencias y demandas de la ciudadanía, en los temas de su especialidad.

- Oficina de enlace y despachos parlamentarios

Los representantes políticos deben contar con una oficina de enlace ciudadano -además de tener sus oficina parlamentarias-, que deben contar con procesos estandarizados con el servicio parlamentario y la organización parlamentaria para la participación ciudadana. Al mismo tiempo, estos espacios deben tener posibilidades de contar con una página de Internet donde los ciudadanos puedan canalizar propuestas y demandas.

- Reforma del Reglamento del Congreso de la República

Es imprescindible sostener un amplio debate y diálogo que permitan la aprobación de propuestas y mecanismos de participación ciudadana que deban ser incorporadas al reglamento del Congreso de la República. Uno de los temas que deben incorporarse es el de la Audiencia Pública que hoy se encuentra generalizada, pero desvirtuada en cuanto a su concepción y aplicación.

