

Participación ciudadana y control social

Nelson Shack

2020-07-18

Contents

Sobre el curso	5
Sobre Nelson Shack	7
1 Antecedentes, normas y definiciones relevantes	9
1.1 Introducción a participación ciudadana	9
1.2 Antecedentes y normas	10
1.3 Constitución Política del Perú de 1993	12
1.4 Leyes sobre participación ciudadana	15
1.5 Definiciones relevantes	15
2 Mecanismos de Participación Ciudadana y Control Social	19
2.1 Iniciativa de Reforma Constitucional	19
2.2 Iniciativa de formación de leyes	19
2.3 Referendum	19
2.4 ¿Cómo participar en el proceso de creación de ordenanzas municipales/regionales?	19
2.5 Revocatoria de Autoridades	19
2.6 Remoción de autoridades	20
2.7 Acceder a información pública y portales de transparencia	20
2.8 Datos abiertos de las entidades	21
3 Sentencias	23
3.1 Tribunales Nacionales	23
3.2 Tribunales Internacionales	23

4 Conclusiones y recomendaciones

25

Caso de estudio

27

Sobre el curso

En el curso “Participación ciudadana y control social”, se busca que los alumnos conozcan herramientas formales para participar de los asuntos públicos existentes en las normas en la actualidad.

En el primer capítulo, se desarrollarán y explicarán las normas constitucionales y legales que amparan el derecho ciudadana a la participación. Así durante esta primera etapa, nos centraremos en el estudio de instrumentos normativos relevantes para conocer sobre la materia. También se revisarán antecedentes históricos o cómo ha sido abordada la participación ciudadana con anterioridad.

En el segundo capítulo, se desarrollarán los mecanismos de participación ciudadana con los que cuenta la ciudadanía para influir en los asuntos públicos, desde cómo formar parte de la creación de leyes, referendums, mecanismos de acceso a la información pública, entre otros, con la finalidad de que al terminar el capítulo, el alumnado pueda hacer uso de estos mecanismos cuando lo estime conveniente.

En el tercer capítulo, se analizarán dos casos relativos a la participación ciudadana: la revocatoria, y el referendun del FONAVI.

En el cuarto capítulo, se estudiarán sentencias de tribunales nacionales e internacionales con información relevante para el control social.

Finalmente, en el quinto capítulo se brindarán algunas conclusiones y recomendaciones.

Habrán dos anexos, uno con un caso a desarrollar por parte de los y las alumnas; y el otro con las referencias de las fuentes consultadas para la compilación de este material.

Sobre Nelson Shack

Amplia experiencia directiva en la administración pública. Realizó consultorías internacionales y trabajos para el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Delegación de la Comisión Europea y la Comisión Económica para América Latina en más de una docena de países de la Región en diversos temas de Gestión Presupuestaria, Planificación Estratégica, Programación de Inversiones, Auditorías de Desempeño, y Evaluaciones de Gasto Público y Rendición de Cuentas, y Análisis de la calidad del Gasto en áreas de Seguridad y Justicia.

Se ha desempeñado como Coordinador del Proyecto para el Mejoramiento de los servicios de Justicia en el Perú. Ha sido miembro del Consejo Consultivo de la Presidencia del Poder Judicial, Director General de Presupuesto Público, y Director General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, así como Director del Banco de la Nación. Es autor de diversas publicaciones e investigaciones especializadas, y es expositor y docente de Postgrado de la Universidad del Pacífico, Universidad Continental, Universidad César Vallejo, Universidad Esan y de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Chapter 1

Antecedentes, normas y definiciones relevantes

El máximo órgano constitucional en nuestro país, ha hecho referencia al principio democrático recogido en la Constitución y ha desarrollado también sus presupuestos mínimos, teniendo como base fundamental que la “aceptación de que la persona humana y su dignidad son el inicio y el fin del Estado” y que la participación de ésta en la formación de la voluntad político-estatal, es presupuesto indispensable para garantizar el máximo respeto a la totalidad de sus derechos constitucionales. (Expediente 0677-2004-AA/TC. Fundamento 12)

Este desarrollo del principio democrático que como se aprecia, necesita de la participación del ciudadano en la vida de la nación, pero también, para hacer referencia a nuestro sistema democrático se necesita contar con una serie de elementos tales como:

“el reconocimiento de un gobierno representativo y del principio de separación de poderes (artículo 43º de la Constitución), de mecanismos de democracia directa (artículo 31 º de la Constitución), de instituciones políticas (artículo 35º de la Constitución), del principio de alternancia en el poder y de tolerancia; así como de una serie de derechos fundamentales cuya vinculación directa con la consolidación y estabilidad de una sociedad democrática, hace de ellos, a su vez, garantías institucionales de ésta”

Todo esto de manera conjunta, representa para el Tribunal Constitucional peruano, una garantía del sistema en el que vivimos en la actualidad.

1.1 Introducción a participación ciudadana

¿A qué se hace referencia cuando se menciona a la participación ciudadana?

En el Perú la participación ciudadana no solo es espontánea, sino que está reconocida en una serie de mecanismos con rango constitucional o legal; pero podríamos separar a estos en cuatro grupos para una mejor comprensión.

La participación ciudadana como medio de la democracia representativa; tanto así que en tratados de derechos humanos, la referencia a la participación estaba también íntimamente ligada al derecho de todo ciudadano de elegir y ser elegido representante. El acto de participar en las elecciones podría ser considerada la definición más clásica de participación.

Por otro lado, la participación ciudadana también comprende mecanismos de participación directa, tales como el referéndum, la revocatoria y la remoción de autoridades.

También, la participación ciudadana, comprende mecanismos de participación en la gestión pública, como el involucramiento en los planes de desarrollo concertado, consejos de coordinación regional y local, y presupuesto participativo.

Además, también como mecanismos de control y proposición, mediante el derecho al acceso a la información pública, la demanda de rendición de cuentas y las iniciativas legislativas y de reforma constitucional.

Los anteriores, han hecho referencia a mecanismos que tienen un fundamento constitucional de la CPP de 1993; sin embargo, existen otros que encuentran su base en normas de rango legal o sentencias del Tribunal constitucional o mecanismos del derecho internacional, como los datos abiertos, el derecho a la protesta, las audiencias públicas y participación en organismos internacionales.

1.2 Antecedentes y normas

En el derecho internacional de los derechos humanos, la participación ciudadana ha sido entendida, al menos desde el derecho de los tratados, en su versión más clásica ligado a la democracia representativa. No obstante, durante el desarrollo del derecho, la participación de la sociedad civil ha sido fundamental para el avance de los derechos y la participación ciudadana es un pilar de los sistemas de naciones unidas y de la organización de estados americanos.

Artículo 21. 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

– Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

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

– Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966)

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.

– Convención Americana de Derechos Humanos (1969)

Si hacemos una revisión histórica de las tres últimas Constituciones Políticas del Perú, encontraremos que:

Artículo 84.- Son ciudadanos los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados. Artículo 85.- El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1o. Por incapacidad física o mental; 2o. Por profesión religiosa; y 3o. Por ejecución de sentencia que imponga pena privativa de la libertad. Artículo 86.- Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan llegado a su mayoría.

– Constitución Política del Perú (1933)

Caracterizada por : Participación a través del voto solo para algunos.

Toda persona tiene derecho a: 16. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de

la nación. 64. Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en comicios periódicos y de acuerdo con las condiciones determinadas por ley. Es nulo y punible todo acto por el cual se prohíbe o limita al ciudadano o partido intervenir en la vida política de la Nación. 65. Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral. Tienen derecho a votar todos los ciudadanos que están en el goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esta edad. En las elecciones pluripersonales, hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley.

– Constitución Política del Perú (1979)

Si bien la única institución establecida es la del derecho de sufragio, hay un cambio importante en relación a la CPP de 1933, dado que la participación forma parte de una serie de disposiciones constitucionales.

1.3 Constitución Política del Perú de 1993

¿Qué artículos de la Constitución Política hacen referencia a la participación ciudadana?

Sobre participación y control.

Artículo 2°.- "Toda persona tiene derecho :

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

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

— Constitución Política del Perú

En materia educativa

(...) Artículo 13°.- La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.

— Constitución Política del Perú

Participación, control y democracia representativa

Artículo 31°. - Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

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

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

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

— Constitución Política del Perú

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.

— Constitución Política del Perú

Estado Social de derecho

Artículo 44°.- Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior. ## Leyes emitidas por el Congreso de la República.

— Constitución Política del Perú

Sobre Gobiernos Regionales y Municipales

Artículo 191°.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones. La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, el Presidente como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Artículo 197°.- Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.

Artículo 199°.- Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley.

— Constitución Política del Perú

1.4 Leyes sobre participación ciudadana

Artículo 2.- Derechos de participación ciudadana Son derechos de participación de los ciudadanos los siguientes: a) Iniciativa de Reforma Constitucional; b) Iniciativa en la formación de las 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 3.- Derechos de control ciudadano Son derechos de control de los ciudadanos los siguientes: a) Revocatoria de Autoridades, b) Remoción de Autoridades; c) Demanda de Rendición de Cuentas; y, d) Otros mecanismos de control establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

— Ley de los derechos de participación y control ciudadanos, Ley N° 26300

Artículo 32.- La gestión de Gobierno Regional se rige por el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, así como el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Regional, aprobados de conformidad con políticas nacionales y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

— Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 112.- PARTICIPACIÓN VECINAL Los gobiernos locales promueven la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión. Para tal fin deberá garantizarse el acceso de todos los vecinos a la información.

— Ley Orgánica de Municipalidades

1.5 Definiciones relevantes

1.5.1 Mecanismos de participación directa

1. Referéndum:

Es un mecanismo de participación ciudadana por el que se le consulta a la población su opinión acerca de temas considerados de especial importancia para el desarrollo y progreso de un país. Pueden ser sometidas a referéndum:

La reforma total o parcial de la Constitución. La aprobación de normas con rango de ley. Las ordenanzas municipales. Las materias relativas al proceso de descentralización. No pueden someterse a referéndum: La supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona. Las normas de carácter tributario y presupuestal. Los tratados internacionales en vigor.

2. Revocatoria de autoridades

Consiste en un proceso de elecciones en el que el ciudadano participa directamente, con su voto, para separar de sus cargos a las autoridades regionales, municipales provinciales o distritales que eligió. Pueden ser objeto de revocación las siguientes autoridades:

Alcaldes y regidores provinciales. Alcaldes y regidores distritales. Presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales.

3. Remoción de autoridades

Proceso para destituir autoridades designadas por el gobierno central o regional.

1.5.2 Mecanismos de Participación en la gestión pública

1. Consejos de coordinación regional y local:

Órganos de coordinación y concertación de los gobiernos regionales y locales necesarios para la elaboración del Plan de Desarrollo y Presupuesto Participativo.

1.5.3 Mecanismos de Participación de control y proposición

1. Derecho al acceso a la información pública

Toda persona tiene derecho a solicitar información sin expresión de causa; y las entidades de la Administración pública tienen la obligación de entregar la información requerida que se encuentre bajo su control.

2. Rendición de cuentas

Derecho a interpelar a las autoridades acerca de la ejecución presupuestal.

3. Iniciativa legislativa

Se pueden presentar más de un proyecto de ley. No procede en temas tributarios o presupuestarios.

4. Iniciativa en la formación de ordenanzas municipales

Derecho mediante el cual, los vecinos plantean al gobierno local una ordenanza municipal

5. Reforma constitucional

Plantear una reforma total o parcial a la Constitución. Improcedente para recorte de derechos fundamentales

Chapter 2

Mecanismos de Participación Ciudadana y Control Social

2.1 Iniciativa de Reforma Constitucional

2.2 Iniciativa de formación de leyes

2.3 Referendum

2.4 ¿Cómo participar en el proceso de creación de ordenanzas municipales/regionales?

2.5 Revocatoria de Autoridades

Consiste en el mecanismo que permite destituir de sus cargos a autoridades elegidas como: >Presidente, Vicepresidente y Consejeros Regionales >Alcaldes y Regidores (Provinciales o Distritales) >Jueces de paz que provengan de elección popular

2.6 Remoción de autoridades

Consiste en el mecanismo para destituir a las autoridades designadas por el Gobierno Central: >Gobernador. >Teniente gobernador. ## Demanda de Rendición de Cuentas

2.7 Acceder a información pública y portales de transparencia

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

Entonces, ¿cómo efectivizamos este derecho?

El primer paso, es presentar tu solicitud de acceso a la información pública. Esta puede ser presentada en vía virtual o física.

El segundo paso, es esperar que la entidad conteste este pedido. Las entidades tienen 10 días hábiles para atender las solicitudes. En algunos casos, de acuerdo a la norma en casos complejos, la entidad hasta el día 2 de recibida la solicitud, podrá solicitar una prórroga - no existiendo un plazo para contestar por parte de la entidad.

En el tercer paso se pueden dar hasta tres situaciones: a) recibir la información de la entidad, b) que la entidad deniegue o no conteste la solicitud del ciudadano y c) que la entidad entregue información incompleta o distinta a la solicitada.

Si estamos frente al supuesto a) no hay ningún problema.

Si la entidad, no contestara la solicitud, supuesto b), el ciudadano puede apelar esta no respuesta o estime conveniente o supuesto c) cuando la entidad entregue información incompleta o distinta a la solicitada, el ciudadano tiene hasta 15 días para apelar esa decisión de la administración ante el Tribunal de Transparencia o ante la entidad; o si decidiera acudir al poder judicial a través de un habeas data hasta 60 días después de notificada la decisión de la entidad.

Si nos centramos en el procedimiento administrativo ante el Tribunal de Transparencia, este tiene 10 días después de admitida la apelación por parte del Tribunal de Transparencia, este tendrá diez días para evaluar el caso, pedir a la entidad la información correspondiente y emitir una resolución para que la entidad entregue la información.

Sin embargo, si la entidad no entrega la información, el Tribunal lo único que hace es remitir un reiterativo; dado que no tiene capacidad sancionatoria y se

agota la vía administrativa, por lo que se puede acudir a la vía judicial o al OCI de las entidades para solicitar la sanción de los funcionarios responsables.

Si se decide interponer un recurso de habeas data, ...

2.8 Datos abiertos de las entidades

Chapter 3

Sentencias

3.1 Tribunales Nacionales

3.2 Tribunales Internacionales

Chapter 4

Conclusiones y recomendaciones

Caso de estudio