

# LA INICIATIVA LEGISLATIVA COMO DERECHO CIUDADANO

**Carlos Ramón Noda Yamada**

Alumno del tercer ciclo de la facultad de Derecho de  
la Pontificia Universidad Católica del Perú.  
Miembro de la asociación Derecho & Sociedad

La crisis de los partidos políticos y, en general de la institucionalidad democrática en el país, ha puesto en serio cuestionamiento a la democracia representativa existente en el Perú, y el resultado más notable de este entredicho ha sido la introducción de algunas de las más importantes

novedades de la Carta de 1993:

los mecanismos de democracia directa, entre los que destaca singularmente la iniciativa legislativa de la ciudadanía.

En el artículo que sigue,

el autor nos presenta un riguroso marco teórico –tanto histórico como dogmático– para el estudio de la iniciativa legislativa como mecanismo de la democracia directa por excelencia, y realiza un interesante análisis sobre la forma como dicha institución ha sido consagrada por nuestra reciente Constitución Política

## RESUMEN

En el presente trabajo haremos una revisión de lo que la doctrina entiende por iniciativa legislativa popular, sus fundamentos teóricos y su justificación. Luego analizaremos la evolución histórica de la iniciativa legislativa popular en las constituciones más representativas del pasado, y los antecedentes de este derecho en las constituciones peruanas desde 1823 hasta 1979; nos referimos al derecho de petición y al derecho de participación popular.

Por último, se hará un análisis de la regulación de esta institución de la democracia semi-directa en la Constitución de 1993, comparándola con la Constitución española de 1978 e intentando hacer una proyección sobre el futuro de esta institución en la realidad.

## SUMARIO

### Introducción

#### 1. La iniciativa legislativa popular según la doctrina

##### 1.1. Democracia representativa y democracia semi-directa.

1.1.1. La teoría de la soberanía de la nación y la democracia representativa.

1.1.2. La teoría de la soberanía popular.

1.1.3. Relación entre representación y democracia semi-directa.

##### 1.2. El derecho de iniciativa legislativa popular como institución de la democracia semi-directa.

##### 1.3. Diferencia entre iniciativa legislativa popular y legislación popular.

#### 2. Evolución histórica de la iniciativa legislativa popular

##### 2.1. Desarrollo de la iniciativa legislativa popular en las constituciones del pasado.

2.1.1. La iniciativa legislativa popular en la Constitución francesa de 1793.

2.1.2. La iniciativa legislativa popular en la Constitución alemana de 1919.

2.1.3. La iniciativa legislativa popular en la Constitución española de 1931.

##### 2.2. El derecho de petición como antecedente de la iniciativa legislativa popular.

##### 2.3. La participación popular en la Constitución de 1979.

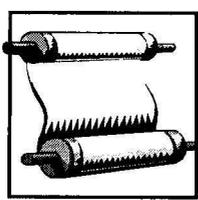
#### 3. La iniciativa legislativa popular en la Constitución de 1993

##### 3.1. Requisitos y uso de la iniciativa legislativa popular según la Constitución de 1993.

##### 3.2. Comparación entre la Constitución española de 1978 y la Constitución peruana de 1993.

##### 3.3. La iniciativa legislativa popular en la realidad.

### Conclusiones



## INTRODUCCIÓN

La iniciativa legislativa popular recogida en la Constitución de 1993 es una institución de la democracia semi-directa que no ha sido acogida con entusiasmo por las constituciones del mundo a través de la historia, por haberse preferido el modelo de la democracia representativa. Es importante descubrir qué significa la iniciativa legislativa popular, su importancia como institución de la democracia semi-directa, y sus efectos para atenuar el modelo representativo absoluto, según la doctrina. También es importante conocer cómo ha sido regulada la iniciativa legislativa popular en nuestro ordenamiento, y sus alcances según la ley. Sin embargo, lo más importante es el estudio de su adecuación a la realidad y analizar si es posible su funcionamiento teniendo en cuenta el habitual divorcio que ha existido entre las normas constitucionales y la realidad a través de la historia republicana.

El estudio de la iniciativa legislativa popular tiene gran importancia en la actualidad porque esta institución podría servir para fortalecer la democracia en el Perú al hacer sentir a la ciudadanía que tiene un mayor control sobre las decisiones y que su opinión es tomada en cuenta realmente, a diferencia del viejo modelo representativo que contenía la Constitución de 1979, que alejaba a la ciudadanía de la toma de decisiones y sólo pedía su opinión al momento de elegir a sus representantes. Todo depende del adecuado funcionamiento del mecanismo en la realidad.

En este trabajo utilizaremos preferentemente el enfoque histórico y, por supuesto, los enfoques comparado y dogmático. Creemos que es necesario tratar de hacer un análisis histórico comparado del tema porque es un enfoque prácticamente inexplorado, y pensamos que muy importante para entender correctamente la institución de la iniciativa legislativa popular y su posible funcionamiento futuro en el Perú.

### 1. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR SEGÚN LA DOCTRINA

Al comenzar este capítulo debemos aclarar que denominamos iniciativa legislativa popular a la iniciativa legislativa del ciudadano. En este trabajo utilizamos indistintamente ambos términos para referirnos a la misma institución de la democracia semi-directa; pero preferimos el de "iniciativa legislativa popular" porque es el utilizado mayoritariamente por la doctrina que se refiere al tema.

La denominación que utilizamos en este trabajo (iniciativa legislativa popular) responde a un criterio de clasificación y diferenciación usado por la doctrina. Hablar de iniciativa legislativa popular sirve para diferenciarla de los otros tipos de iniciativa legislativa que existen: la iniciativa legislativa del Gobierno (entendido éste como Ejecutivo), la iniciativa legislativa del Parlamento, y la iniciativa legislativa de las comunidades autónomas (en el caso español). En el presente capítulo trataremos de establecer en qué consiste

la iniciativa legislativa popular, y porqué es una institución de la democracia semi-directa. Para lograr esto debemos establecer primero, qué es la democracia semi-directa, y cuál es su relación con la democracia representativa; luego definiremos el derecho de iniciativa legislativa popular (o iniciativa legislativa del ciudadano) y sus alcances como institución de la democracia semi-directa; por último, se establecerá la diferencia que existe entre la iniciativa legislativa popular (institución de la democracia semi-directa) y la legislación popular (democracia directa).

#### 1.1. Democracia representativa y democracia semi-directa

La democracia representativa y la democracia semi-directa son dos modelos democráticos fundados en dos distintas teorías sobre la soberanía nacional (sobre cuál es la fuente del poder): la teoría de la soberanía de la nación y la teoría de la soberanía popular respectivamente.

##### 1.1.1. La teoría de la soberanía de la nación y la democracia representativa

La teoría de la soberanía de la nación sostiene que la soberanía pertenece a la nación, entendida ésta como una entidad o persona distinta de los individuos que la componen.<sup>1</sup>

Esta idea de la nación como titular de la soberanía fue creada por Rousseau en "El contrato social" cuando da la fórmula del pacto social:

*[En el pacto social] Cada cual pone en común su persona*

*y su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo. [la nación].<sup>2</sup>*

En el siguiente párrafo, Rousseau reafirma su idea de nación como titular de la soberanía:

*Al instante este acto de asociación [pacto social] transforma la persona particular de cada contratante en un ente normal (sic) y colectivo [la nación], compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. [voluntad general o soberanía].<sup>3</sup>*

Se nota claramente que Rousseau concibe a la nación como una persona, como una unidad distinta de los individuos que la componen. Para Rousseau, la nación es un todo indivisible, y si esta nación es titular de la soberanía, entonces solamente la nación (como un todo) puede expresar su voluntad y tomar decisiones.

La teoría de la soberanía de la nación fue recogida por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Asamblea Constituyente francesa de 1789 en su artículo 3:

*El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún individuo ni corporación puede ejercitar autoridad que no emana expresamente de ella.<sup>4</sup>*

Rousseau no es el creador de la democracia representativa; por el contrario, él cree que la soberanía no puede estar representada, porque consiste en la voluntad general de la nación, y la voluntad no puede estar representada pues es única e indivisible.

*La teoría de la soberanía de la nación sostiene que la soberanía pertenece a la nación, entendida ésta como una entidad o persona distinta de los individuos que la componen.*

1 HAURIOU, André. Derecho constitucional e instituciones políticas. Barcelona: Ariel, 1971. p.346

2 ROUSSEAU, Jean-Jacques. El contrato social. Madrid: EDAF, 1989. p.55

3 Ibid., p.55-56

4 ASAMBLEA CONSTITUYENTE. Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Ed. Derecho constitucional general. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1992. v.2. p.527.

Los diputados del pueblo no son representantes, sólo son comisarios del pueblo y no pueden resolver nada en definitiva. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica es nula; vale decir, no es una ley.<sup>5</sup>

La idea de la democracia representativa es producto de la interpretación que hace Sieyès de la teoría de la soberanía de la nación en su obra "¿Qué es el tercer Estado?". Sieyès hace esa interpretación para dar una salida práctica al problema que plantea la soberanía de la nación tal como era entendida por Rousseau. Este problema consistía en la imposibilidad física de reunir a todos los componentes de la nación para que deliberen y tomen decisiones en un país con millones de habitantes.

Antes que Sieyès, Montesquieu expresó preocupación por la imposibilidad de consultar la voluntad general de la nación debido a la cantidad de población, y a la incapacidad del pueblo para gobernarse; por esto considera que es necesaria una asamblea compuesta por los más capaces.

*Del mismo modo que la mayoría de los ciudadanos que tienen suficiencia para elegir no la tienen para ser elegidos, el pueblo, que tiene capacidad suficiente para darse cuenta de la gestión de los demás, no está capacitado para llevar la gestión por sí mismo.<sup>6</sup>*

La cita anterior es uno de los pilares sobre los cuales se edificará la democracia representativa posteriormente. Según Montesquieu, la representación sirve para subsanar los problemas de la democracia:

*La gran ventaja de los representantes es que tienen capacidad para discutir los asuntos. El pueblo en cambio no está preparado para esto, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia.<sup>7</sup>*

Pero, aún tomando en cuenta las ideas de Montesquieu, el concepto de representación es establecido definitivamente por Sieyès. El encuentra que la única solución al problema es la representación; veamos cuál es el razonamiento que lo lleva a decir esto:

Sieyès afirma que en la formación de las sociedades políticas hay tres épocas:

- En la primera hay individuos aislados que quieren reunirse. Ellos forman una nación; esta etapa se caracteriza por el juego de las voluntades individuales. Su obra es la asociación.
- La segunda etapa esta caracterizada por la voluntad común. Los asociados discuten entre sí respecto a las necesidades públicas. El poder pertenece al público.
- En la tercera época no obra la voluntad común real sino una voluntad común representativa. Los asociados aumentan y se dispersan en una superficie muy extensa, lo que dificulta que expresen su voluntad común. La solución es confiar el ejercicio de una porción de voluntad nacional a algunos individuos.<sup>8</sup>

Dahl hace una reseña sobre la evolución de la democracia representativa: desde los griegos hasta el s.XVII, no se concebía la posibilidad de que la legislatura consista en un cuerpo de representantes, y no en todos los ciudadanos reunidos. Durante la guerra civil inglesa, los puritanos se vieron obligados a admitir la legitimidad y la necesidad de la representación para el desarrollo futuro de la democracia. Locke menciona superficialmente a la representación en su "Segundo tratado" y Rousseau la rechaza

*aún tomando en cuenta las ideas de Montesquieu, el concepto de representación es establecido definitivamente por Sieyès*

de plano. La representación no es un invento de la democracia, es una institución de la Edad Media. Su afianzamiento se dio en el s.XIX.<sup>9</sup>

Siguiendo a este autor encontramos que menciona el problema de la imposibilidad de tomar decisiones al estilo de la democracia directa en un Estado moderno con gran población y extensión, y la resolución de este problema según Montesquieu.

*In The Spirit of the Laws (1748) Montesquieu wrote admiringly of the English constitution and declared that, since it was impossible in a large state for the people to meet as a legislative body, they must choose representatives to do what they could not do themselves.<sup>10</sup>*

Robert Dahl también dice que la representación salvó a la democracia de su desaparición y solucionó el problema de su funcionamiento en los grandes Estados modernos ya que, antes, la democracia había estado limitada a pequeñas ciudades-Estado, con poca población; ésta fue una gran ventaja que hizo que la representación se imponga definitivamente en el s.XIX, a pocos años de la discusión del problema por Rousseau y Montesquieu:

*Within a few generations of Montesquieu and Rousseau, representation was widely accepted by democrats and republicans as a solution that eliminated the ancient limits on the size of democratic states and transformed democracy from a doctrine suitable only for small and rapidly vanishing city-states to one applicable to the large nation-states of the modern age.<sup>11</sup>*

La teoría de la soberanía de la nación está estrechamente relacionada con la representación, más aún, la representación tiene su fundamento en la teoría de la soberanía de la nación; así lo afirma Maurice Duverger cuando dice:

*La teoría del mandato representativo corresponde a la de la soberanía y de la representación nacionales. Si el conjunto de los diputados representa al conjunto de la nación, los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores, puesto que, los verdaderos mandantes no son éstos, sino la nación. Ésta, al ser un ser colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes, solamente les da el mandato de representarla, es decir, de expresarla.<sup>12</sup>*

### 1.1.2. La teoría de la soberanía popular

Esta teoría sostiene que el poder de mandar reside de forma directa –y expresable directamente–, en la universalidad de los ciudadanos.<sup>13</sup>

La teoría de la soberanía popular también encuentra su origen en Rousseau, cuando dice:

*Supongamos que un Estado tiene diez mil ciudadanos. El soberano no puede considerarse sino colectivamente y en cuerpo, pero cada particular en su calidad de súbdito es considerado individualmente. Así, el soberano es el (sic) súbdito como diez mil es a uno; es decir, que a cada miembro del Estado le corresponde la diezmilésima parte de la autoridad soberana, aunque esté sometido enteramente a ella.<sup>14</sup>*

5 ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Op.cit.*, p.161

6 MONTESQUIEU, Del Espíritu de las leyes. Madrid: Tecnos, 1987. p.13

7 *Ibid.*, p. 109

8 SIEYES, Emmanuel. ¿Qué es el Tercer Estado? Madrid: Aguilar, 1973. p.71-73

9 DAHL, Robert Alan. Democracy and its critics. New Haven: Yale University Press, 1989. p.28-29

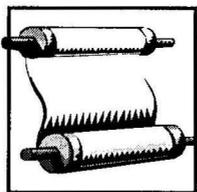
10 En El Espíritu de las leyes (1748) Montesquieu escribió admirablemente sobre la constitución inglesa y dijo que, desde que era imposible en un gran Estado que la gente se reuniera en Asamblea, el pueblo debía escoger representantes para que hagan lo que ellos no podían hacer por sí mismos. (Traducción nuestra) *Ibid.*, p.29

11 Unas pocas generaciones después de Montesquieu y Rousseau, la representación fue ampliamente aceptada tanto por demócratas y republicanos como una solución que eliminaba los viejos límites del tamaño de los estados democráticos, y transformó la democracia de una doctrina válida solamente para pequeñas y efímeras ciudades-Estado a una aplicable a los grandes Estados-naciones de la era moderna (traducción nuestra). *loc.cit.*

12 DUVERGER, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. Barcelona: Ariel, 1970. p.119.

13 HAURIU, André, *Op.cit.*, p.349.

14 ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Op.cit.*, p.112.



Rousseau mantiene la idea de un soberano colectivo, pero a la vez, fracciona el poder de decisión entre todos los ciudadanos miembros de la nación. La teoría de la soberanía popular condujo a Rousseau a una concepción radical de la democracia, muy cercana a la democracia directa:

Los diputados del pueblo no son, ni pueden ser representantes, son únicamente sus comisarios, y no pueden resolver nada en definitiva. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica es nula; vale decir, no es una ley.<sup>15</sup>

Rousseau fundó la teoría de la soberanía popular, basándose en el pacto social; si el pacto se hizo con la participación de todos, y por él los individuos quedan bajo la suprema dirección de la voluntad general, entonces cada individuo debe tener su porción de soberanía, es decir es soberano en la medida en que da origen al poder (por el pacto), y es al mismo tiempo súbdito ya que debe obedecerlo. La concepción democrática se basó en el principio de la soberanía popular.<sup>16</sup>

La teoría de la soberanía popular también fue seguida por Robespierre; según él, se debe establecer en la Constitución esta verdad indudable: que el pueblo es bueno y sus delegados son corruptibles. Sólo la virtud y la soberanía del pueblo son capaces de defender al mismo pueblo de los vicios y del despotismo del gobierno. Si se quiere salvar la libertad, es necesario según Robespierre, consagrar ese principio en la Constitución.<sup>17</sup>

*La representación no es incompatible con la democracia semi-directa, aunque en principio pareciera ser así*

### 1.1.3. Relación entre representación y democracia semi-directa

La representación no es incompatible con la democracia semi-directa, aunque en principio pareciera ser así. Por el contrario, es necesaria la combinación de representación y mecanismos de la democracia semi-directa, aportando, la primera, la eficiencia y rapidez necesaria para la toma de decisiones, y la segunda, la participación y el control popular efectivos. Debemos tomar en cuenta que cualquier extremo es malo, por lo que una democracia representativa pura, donde los ciudadanos solamente pueden elegir a sus representantes cada cierto tiempo y no pueden intervenir en la toma de decisiones en el período de tiempo entre cada elección, no es una verdadera democracia, a lo sumo será un remedo de democracia, una especie de dictadura de los representantes encubierta, ya que sus decisiones durante su período de mando son incuestionables. Por otro lado, una democracia directa pura generaría caos e incertidumbre, debido a la gran población que tienen los países en la actualidad. Sería imposible reunir a todos los ciudadanos para tomar decisiones (y pensar que se pondrían de acuerdo está fuera de toda lógica), esta situación traería como consecuencia el entrapamiento de las decisiones del Estado, la falta de soluciones a problemas urgentes, y la anarquía, pues al

no haber leyes –porque según la democracia directa propuesta por Rousseau, toda ley no ratificada por el pueblo no es ley<sup>18</sup>– todos los ciudadanos podrían actuar de la manera que se les ocurra. La democracia semi-directa acepta la representación por razones prácticas, e incluye instituciones como la iniciativa popular, el referéndum y la revocatoria para dar oportunidades de participación real en la toma de decisiones a la ciudadanía.

Condorcet es quien armoniza los conceptos de participación y representación. El poder político está encaminado a la defensa de los derechos y libertades; lo que se establece en interés de todos, por todos debe ser establecido, por esto no se puede negar a ningún ciudadano el derecho a participar políticamente. La participación es la base de la legitimidad. Aunque todos tienen el derecho de participar, la soberanía corresponde al pueblo entero como un todo. Condorcet parte de una posición identificada con el sistema representativo que se implementó en Inglaterra; es partidario del sistema representativo que no está sujeto a mandato imperativo, pero se cuida del peligro de desvirtuar la soberanía popular. Por esto la obligación del representante es recoger la voluntad nacional, para luego formularla con total independencia de criterio; deja al pueblo

facultades para controlar la toma de decisiones, como la ratificación de las leyes. Busca un sistema intermedio entre la intervención directa del pueblo y la representación pura.<sup>19</sup> Como se puede apreciar, el camino de Condorcet nos conduce rápidamente a la democracia

semi-directa como el justo medio deseado entre representación y democracia directa.

Los principales mecanismos de la democracia semi-directa son: el referéndum, la remoción o revocación de autoridades, y la iniciativa legislativa popular, materia de este trabajo.

### 1.2. El derecho de iniciativa legislativa popular como institución de la democracia semi-directa

La iniciativa legislativa popular es el derecho de proponer leyes que deben ser tramitadas por el legislativo de parte de una fracción de ciudadanos con voto.

Veamos dos intentos de definición de la iniciativa legislativa popular aportados por la doctrina:

[La iniciativa legislativa popular] es el derecho que asiste al pueblo de elaborar y presentar al Parlamento o al pueblo mismo, en el caso especial de la iniciativa popular seguida de referéndum, proyectos o proposiciones de ley.<sup>20</sup>

La definición anterior pertenece a Francisco Miró Quesada Rada, nos parece completa, pues incluye el caso de la iniciativa popular seguida de referéndum. La siguiente definición pertenece a Darío Herrera Paulsén:

Esta institución [la iniciativa legislativa popular] permite que el pueblo, mediante peticiones –que deberán reunir ciertas condiciones– pueda solicitar o proponer la dación de determinadas leyes (...)<sup>21</sup>

15 Ibid., p.161.

16 CUMPLIDO CERECEDA, Francisco y Humberto NOGUEIRA ALCALÁ. Teoría de la Constitución. 2a.ed. Santiago. Universidad Nacional Andrés Bello, 1990. p.124.

17 ROBESPIERRE, Maximiliano. Discursos e informes en la Convención. Madrid: Ciencia Nueva, 1968. p.117.

18 ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Op.cit.*, p.161.

19 CONDORCET. Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano. Madrid: Editora Nacional, 1980. p.39-44.

20 MIRO QUESADA RADA, Francisco. Democracia directa y derecho constitucional. Lima: Artes y ciencias, 1990. p.144.

21 HERRERA PAULSEN, Darío. Derecho constitucional e instituciones políticas. Lima: Editorial y distribuidora de libros, 1987. p.283.

En la cita anterior encontramos una confusión: la iniciativa legislativa popular no se ejerce mediante peticiones. éste es un derecho distinto: el derecho de petición, el cual será abordado más adelante.

La iniciativa legislativa como derecho ciudadano es una forma concreta de participación popular directa en los asuntos públicos; como tal es una institución de la democracia semi-directa fundada en la teoría de la soberanía popular.

La lógica de la que surge el derecho de iniciativa legislativa popular es aproximadamente la siguiente: si la soberanía emana del pueblo, entendido éste como el conjunto de los ciudadanos, y cada ciudadano por ser miembro del pueblo tiene una porción de soberanía, entonces los ciudadanos tienen el derecho a plantear propuestas de ley en ejercicio de su porción de soberanía. El complemento ideal del derecho de iniciativa legislativa popular, para que sea efectivo, es el referéndum, en caso que la propuesta no sea aceptada o sea deformada, ya que si sólo se permitiera al pueblo presentar proyectos de ley y se dejara la decisión final a los representantes se estaría anulando en la práctica el derecho de iniciativa popular y el principio de soberanía popular; estaríamos frente a una representación pura encubierta.

Debemos tener en claro que la iniciativa legislativa popular es un derecho de los ciudadanos, es decir, es un derecho político incluido dentro del derecho de participación popular directa en los asuntos públicos. El derecho de participación directa en los asuntos públicos es reconocido en varios documentos internacionales de protección de los derechos humanos. Así tenemos que la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas lo recoge cuando dice:

*Art. 21.- 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. (...)*<sup>22</sup>

La declaración americana también protege este derecho:

*Art. XX.- Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.*<sup>23</sup>

El Pacto internacional de derechos civiles y políticos reconoce este derecho en su artículo 25:

*Art. 25.- Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*

*a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (...)*<sup>24</sup>

Finalmente, la Convención Americana sobre derechos humanos menciona este derecho:

*Art. 23.- 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; (...)*<sup>25</sup>

De la lectura de las citas de estos documentos podemos deducir que el derecho a participar en los asuntos públicos en forma directa o por medio de representantes es un derecho muy importante, pues es una de las bases de la democracia. Debemos aclarar que nosotros entendemos la expresión "participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes", no

*La iniciativa legislativa como derecho ciudadano es una forma concreta de participación popular directa en los asuntos públicos; como tal es una institución de la democracia semi-directa fundada en la teoría de la soberanía popular*

en forma excluyente (es decir, si se participa por medio de representantes no se participa directamente, y viceversa), sino que la entendemos como dos ideas complementarias, es decir, es necesario que los ciudadanos tengan derecho a participar por medio de representantes, y también es necesario que participen directamente. Para interpretar de esta manera esta expresión nos basamos en el carácter complementario de representación e instituciones de la democracia semi-directa (ver supra)

La iniciativa legislativa como derecho ciudadano, al ser un modo de participación popular directa en los asuntos públicos, resulta protegida por estos cuatro instrumentos de defensa de los derechos humanos, como un derecho político base de la democracia, y a través de ella como condicionante de todos los demás derechos humanos.<sup>26</sup>

### **1.3. Diferencia entre iniciativa legislativa popular y legislación popular**

La iniciativa legislativa popular es una institución de la democracia semi-directa, como tal, es distinta de la legislación popular, que es propia de la democracia directa. La democracia directa actualmente es sólo una curiosidad, un rezago del pasado, y existe en territorios pequeños y con poca población, pues no es práctica para funcionar en los grandes Estados modernos; en cambio, la democracia semi-directa sí tiene posibilidades reales de funcionamiento, aunque no haya sido muy favorecida en las constituciones modernas.

La legislación popular es un procedimiento que corresponde a las democracias antiguas, en que las decisiones las tomaba la asamblea general de ciudadanos.<sup>27</sup> Para Rousseau, la democracia verdadera tenía que ser una democracia directa, su ideal de buen gobierno era la legislación popular, mediante la cual los ciudadanos toman las decisiones directamente en una Asamblea con participación de todos:

*En una ciudad bien gobernada todos recurren a las asambleas; bajo un mal gobierno nadie da el menor paso para concurrir a las mismas, ni se interesa por lo que allí se hace, ya que se prevé que la voluntad general no dominará (...)*<sup>28</sup>

La iniciativa legislativa popular, como institución de la democracia semi-directa, consiste en una especie de colaboración de los ciudadanos y de sus representantes.<sup>29</sup>

Al revisar los dos conceptos, notamos claramente las diferencias: mientras la democracia directa no acepta ningún tipo de representación,<sup>30</sup> la democracia semi-directa (y con ella la iniciativa legislativa popular) acepta la representación y colabora con ella.

Según Maurice Duverger, la democracia directa y la democracia semi-directa son dos tipos de intervención directa de los ciudadanos en la vida política; él afirma que

22 O'DONNELL, Daniel. Protección internacional de los derechos humanos. Lima: CAJ, 1988. p.287.

23 loc.cit.

24 loc.cit.

25 Ibid., p.288.

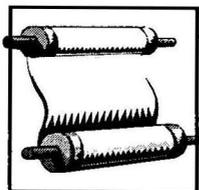
26 Ibid., p.293.

27 DUVERGER, Maurice, *Op.cit.*, p.124.

28 ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Op.cit.*, p.160.

29 DUVERGER, Maurice, loc.cit.

30 Cf. ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Op.cit.*, p.161.



actualmente la democracia representativa funciona en todas partes y que está completada por alguno de estos dos tipos de intervención directa: la democracia directa o la semi-directa.<sup>31</sup>

Nosotros creemos que la diferencia entre la iniciativa legislativa popular y la legislación popular debe entenderse en el mismo sentido que la diferencia entre democracia semi-directa y democracia directa. Para nosotros la democracia semi-directa es una superación de la democracia directa (y de la democracia representativa) porque toma lo mejor de ambas para formar un nuevo tipo de democracia donde se combinan la participación popular y la representación; la voluntad general y la eficiencia. La iniciativa legislativa popular no es un procedimiento de legislación popular; es una forma más refinada de permitir la participación de la población sin entorpecer la administración del Estado. La democracia semi-directa es una superación de la democracia directa; está en equilibrio entre la democracia directa y la democracia representativa; es el justo medio en que consiste la virtud según Aristóteles.<sup>32</sup>

Según Carl Schmitt, "la lógica democrática lleva a la supresión de las elecciones y a la votación de los asuntos por el pueblo en su identidad de cada momento".<sup>33</sup>

Podemos ver que se está describiendo un procedimiento de legislación popular; el mismo Schmitt reconoce que la legislación popular es diferente de la iniciativa legislativa popular, cuando, al tratar de la iniciativa legislativa popular, dice que la iniciativa de ley del pueblo no es introducción de un procedimiento de legislación popular.<sup>34</sup>

*La iniciativa legislativa popular no es un procedimiento de legislación popular; es una forma más refinada de permitir la participación de la población sin entorpecer la administración del Estado*

## 2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

En este capítulo analizaremos la evolución de la iniciativa legislativa popular en las constituciones del mundo a través de la historia. También trataremos el derecho de petición como antecedente de la iniciativa legislativa popular, por ser éste un derecho recogido tempranamente por las constituciones peruanas, a diferencia del derecho de iniciativa legislativa popular, que sólo fue incluido en la constitu-

ción actual. Finalmente tocaremos el tema de la participación popular en la Constitución de 1979 como antecedente del derecho de iniciativa legislativa popular recogido en la constitución de 1993; y veremos las diferencias que existen entre decir simplemente "participación popular" (como se decía en la Constitución de 1979) y decir "iniciativa legislativa popular" (Constitución de 1993).

### 2.1. Desarrollo de la iniciativa legislativa popular en las constituciones del pasado

La iniciativa legislativa popular no ha tenido mucha aceptación en las constituciones del mundo.<sup>35</sup> Desde su aparición en la Constitución francesa de 1793, pasó a la Constitución de Weimar, luego a la Constitución austríaca de 1920<sup>36</sup>, a la española de 1931, y a otras constituciones de Estados que surgieron después de la primera guerra mundial, como el Estado libre de Irlanda,<sup>37</sup> y los países bálticos: Letonia<sup>38</sup> y Estonia.<sup>39</sup> En la presente sección del trabajo haremos una revisión de las tres constituciones más importantes que recogieron el derecho de iniciativa legislativa popular: la francesa de 1793, por ser el origen del derecho de iniciativa legislativa popular; la alemana de 1919, por

ser el origen del constitucionalismo social y la constitución que revitalizó el derecho de iniciativa legislativa popular al recogerla en el siglo XX; y finalmente la constitución republicana española de 1931, por ser la constitución de un país con el que tenemos semejanza histórica.

#### 2.1.1. La iniciativa legislativa popular

##### en la Constitución francesa de 1793

La Constitución francesa de 1793 fue la primera Constitución que admitió la iniciativa legislativa popular, en la historia.<sup>40</sup> La Constitución de 1793 puede ser calificada de constitución jacobina, ya que fue aprobada el 24 de junio de 1793, cuando los jacobinos ya habían capturado el poder. Los jacobinos eran miembros de uno de los clubes democráticos que aparecieron con la Revolución: su nombre procedía del convento dominicano de San Jacobo, en París, donde se reunían. El club se llamó al principio "Sociedad de amigos de la Constitución" y después de la separación del grupo moderado en el verano de 1791, los republicanos radicales dominaron el club, gobernando dictatorialmente desde 1792 hasta 1794. El club fue clausurado tras la caída de Robespierre, en 1794.<sup>41</sup>

31 DUVERGER, Maurice, *Op.cit.*, p.123-124.

32 Para aclarar la diferencia que encontramos entre la democracia directa y la semi-directa, emplearemos el razonamiento aristotélico sobre la virtud. Aristóteles piensa que el bien no tiene un significado único (idea de Platón), el bien debe ser tratado por la filosofía práctica, ya que se trata de un objeto contingente. Igualmente, la virtud tiene que ver con las situaciones concretas, es un término medio con relación a nosotros. Análogamente diremos: la democracia no tiene un significado único (idea de Rousseau), la democracia es un objeto contingente; la democracia debe ser vista en relación con los hombres en situaciones concretas. La democracia que era buena en Atenas en el siglo V a.C. (democracia directa) o la democracia que era buena en el siglo XIX (democracia representativa absoluta), ya no son buenas actualmente: la realidad histórica ha cambiado, y con ella la democracia. La verdadera democracia actualmente es la democracia que combina participación y representación con el fin de beneficiarnos a nosotros, la democracia «buena» o «virtuosa» (en teoría) es la democracia semi-directa, porque es el término medio en relación a nosotros. Cf. ARISTÓTELES. *Ética nicomaquea*. Libros I, II y VI.

33 SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1982. p.251.

34 *Ibid.*, p.257.

35 Cf. LUHMANN, Niklas. *Participación y legislación: ideas y experiencias*. En *La participación*. Barcelona: Anuari de la Facultat de Dret, 1965. separata.

36 La Constitución de Austria de 1920 establece en su artículo 41 inciso 2, la iniciativa legislativa popular, y los requisitos necesarios para ejercer este derecho. Véase: MIRKINE-GUETZEVITCH. *Las nuevas constituciones del mundo*. Madrid: Editorial España, 1931.

37 La Constitución irlandesa de 1921 recoge en su artículo 48 la posibilidad de implementar el derecho de iniciativa legislativa popular. Aunque no lo establece directamente, faculta al Parlamento para organizar el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa popular en un plazo de dos años; si el Parlamento no lo organizara, se autoriza la celebración de un referéndum a petición de por lo menos setenta y cinco mil electores para decidir si se implementa o no la iniciativa legislativa popular. Véase: *Ibid.*

38 La Constitución de Letonia de 1922 permite, en su artículo 78, la iniciativa legislativa popular seguida de referéndum, si es que el proyecto de ley no es aceptado o es aceptado con modificaciones. Véase: *Ibid.*

39 La Constitución de Estonia de 1920, en los artículos 29, 31 y 34, establece los fundamentos, requisitos y restricciones de la iniciativa legislativa popular. Véase: *Ibid.*

40 LUHMANN, Niklas, *Op.cit.*

41 HOFSTÄTTER, Hans y HANNS PIXA. *Historia universal comparada*. Barcelona: Plaza & Janés, 1971. v.6 p.58.

Robespierre fue la figura principal del club de los jacobinos, y presidente del Comité de Salud Pública desde el 2 de junio en que los jacobinos derribaron a los girondinos,<sup>42</sup> por tanto es importante revisar sus ideas sobre la iniciativa legislativa popular para comprender el porqué de la inclusión de esta institución en la Constitución de 1793.

El 24 de abril de 1793, Robespierre pronunció un discurso sobre la nueva declaración de derechos, en el que incluía un anteproyecto de declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. En el artículo XXII de este anteproyecto se recoge el derecho de iniciativa legislativa popular:

*Todos los ciudadanos tienen el mismo derecho para concurrir al nombramiento de los mandatarios del pueblo y a la formación de la ley.*<sup>43</sup>

El 10 de mayo de 1793, Robespierre pronunció otro discurso fundamental sobre la Constitución, en el que expone sus ideas sobre la necesidad del equilibrio entre participación y representación, y sobre la soberanía popular. Acerca del equilibrio entre participación y representación dice:

*Sólo hay un tribuno del pueblo que yo pueda reconocer: el propio pueblo. Cada sección de la República francesa posee atribuciones tribunarias. Y creo que sería fácil organizarla de un modo tan alejado de las tempestades de la democracia absoluta como de la pérdida tranquilidad del despotismo representativo.*<sup>44</sup>

Sobre la soberanía popular están los artículos V y VII de su anteproyecto de Constitución:

V. *La soberanía reside esencialmente en el pueblo francés. Todos los funcionarios públicos son sus mandatarios, el pueblo puede revocarlos del mismo modo que los ha elegido.*

(...)

VII. *La población y la extensión de la República obligan al pueblo francés a dividirse en secciones para ejercer su soberanía. Pero sus derechos no son ni menos reales ni menos sagrados que si sus deliberaciones se llevasen a cabo en una asamblea única y con todo el pueblo reunido.*<sup>45</sup>

Es importante la alusión a la soberanía popular, porque sobre ella se va a asentar el reconocimiento al derecho de iniciativa legislativa popular tanto en el proyecto de Robespierre como en la Constitución de 1793.

La Constitución de 1793, en su declaración de derechos del hombre y del ciudadano, reconoce la teoría de la soberanía popular en su artículo 25, y el derecho de iniciativa legislativa del ciudadano en el artículo 29.

Art. 25.- *La souveraineté réside dans le peuple; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable.*

(...)

Art. 29.- *Chaque citoyen a un droit égal de concourir à la formation de la loi et à la nomination de ses mandataires ou de ses agents.*<sup>46</sup>

Es importante tener en cuenta que la Constitución de 1793 fue la primera constitución del mundo que reconoció el derecho de iniciativa legislativa popular; pero debemos hacer notar que este derecho solamente fue reconocido y jamás llegó a funcionar, porque la Constitución de 1793 nunca llegó a regir, ya que el período durante el cual debió estar vigente fue un período de inestabilidad, fue el gobierno jacobino, más conocido como *el terror*, que duró hasta la caída de Robespierre, el 9 de termidor (27 de julio de 1794).<sup>47</sup>

La reacción termidoriana llevó a Robespierre y a sus partidarios a la guillotina, y arrastró consigo a la Constitución de 1793, que fue reemplazada por la Constitución del

Año III, aprobada el 5 de fructidor (17 de agosto de 1795). Este hecho marca el comienzo del gobierno del Directorio, el que luego será sucedido por la era napoleónica, con lo que la iniciativa legislativa popular queda olvidada por más de un siglo; y no será sino hasta después de concluida la Primera Guerra Mundial que la Constitución de un gran Estado recoja nuevamente esta institución de la democracia semi-directa.<sup>48</sup>

### 2.1.2. La iniciativa legislativa popular en la Constitución alemana de 1919

La Constitución del Reich Alemán de 1919 inaugura el llamado constitucionalismo social, después de la Primera Guerra Mundial, y reconoce la iniciativa legislativa popular en el artículo 73.

Artículo 73.

(...)

*También debe procederse a un referéndum cuando un décimo de los electores pide que se someta un proyecto de ley. La iniciativa popular no puede actuar sino sobre un proyecto de ley detallado. Este proyecto debe ser sometido al Reichstag por el Gobierno con su opinión. No ha lugar a referéndum cuando el proyecto de ley propuesto es aceptado sin modificaciones por el Reichstag.*

*Sobre el presupuesto, las leyes de impuestos y las leyes sobre escalas de sueldos, sólo el presidente del Reich puede provocar un referéndum.*

*El procedimiento del referéndum y de la iniciativa popular está regulado por una ley del Reich.*<sup>49</sup>

Se puede ver que la Constitución acepta la iniciativa legislativa popular seguida de un referéndum si es que el proyecto de ley presentado es rechazado o es aceptado con modificaciones. También notamos que la Constitución deriva la regulación del procedimiento de iniciativa popular a una ley posterior.

La Constitución alemana de 1919 representa un avance respecto de la francesa de 1793, ya que no se queda en la mera declaración de la existencia del derecho del ciudadano a concurrir a la formación de la ley, sino que establece la manera en que debe hacerse (mediante un proyecto de ley detallado), los requisitos de la iniciativa legislativa popular (que presente el proyecto de ley un 10% de los electores), y asigna la regulación del derecho a una ley posterior. La Constitución alemana de 1919 puede ser considerada el verdadero origen del derecho de iniciativa popular moderno, pues las constituciones posteriores que recogen esta institución de la democracia semi-directa seguirán este modelo.

Aunque hemos admitido la importancia de la Constitución de 1919 como origen moderno de la iniciativa legislativa popular, debemos aclarar que esta constitución fue producto de la crisis posterior a la Primera Guerra Mundial, y que la época en que estuvo vigente fue tormentosa y de crisis generalizada. Desde la proclamación de la República alemana, el 9 de noviembre de 1918, hasta el ascenso de Hitler al poder, el 30 de enero de 1933, la República alemana (o República de Weimar, por la Constitución de Weimar, promulgada el 11 de agosto de 1919) tuvo una existencia turbulenta, llena de revueltas, crisis y revoluciones, que no dejaron que la República se afianzara, y finalmente la condujeron a su extinción con el advenimiento de Hitler al poder y el comienzo del tercer Reich.<sup>50</sup>

42 GRIMBERG, Carl. Historia universal. Santiago: Sociedad comercial y editorial Santiago, 1987. v.33. p.6

43 ROBESPIERRE, Maximiliano. *Op.cit.*, p.105

44 *ibid.*, p.119

45 *ibid.*, p.132

46 "Art. 25.- La soberanía reside en el pueblo; es única e indivisible, imprescriptible e inalienable. (...) Art. 29.- Todos los ciudadanos tienen igual derecho de participar en la formación de la ley y en el nombramiento de sus mandatarios o representantes". DUVERGER, Maurice. *Constitutions et documents politiques*. 12a.ed. Paris: Presses universitaires de France, 1989. p.80.

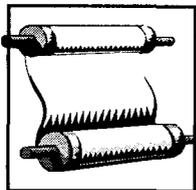
47 GRIMBERG, Carl. *Op.cit.*, v.33. p.13

48 Para mayor información sobre el gobierno del Directorio y la carrera de Napoleón Bonaparte, véase: GRIMBERG, Carl. *Op.cit.*, v.33.; HOFSTATTER, Hans. *Op.cit.*, v.6. p.65-92; y VOVELLE, M.

Introducción a la historia de la Revolución Francesa. Barcelona: Plaza & Janés, 1981.

49 MIRKINE-GUETZEVITCH. *Op.cit.*, p.72

50 Sobre la República de Weimar véase: GRIMBERG, Carl. *Op.cit.*, v.38. p.83-84; HOFSTATTER, Hans. *Op.cit.*, v.6. p.199; y ZENTNER, Kurt. *El tercer Reich*. Barcelona: Bruguera, 1980. v.1. p.18-123. Sobre el ascenso de Hitler al poder ver: GRIMBERG, Carl. *Op.cit.*, v.38. p.116-126; HOFSTATTER, Hans. *Op.cit.*, v.6. p.214; y ZENTNER, Kurt. *Op.cit.*, v.1. p.123-157



Sin embargo, a pesar de este ambiente de inestabilidad política, el 27 de junio de 1921 se dio la ley de plebiscitos, para cumplir el último apartado del artículo 73 de la constitución. En-

contramos un caso en el que se puso en práctica el procedimiento: la cuestión sobre si debía concederse indemnización a los príncipes alemanes destronados, planteada en el año 1926.<sup>51</sup>

El procedimiento para la iniciativa popular comprendía las siguientes etapas:

- a) Presentación de una solicitud de admisión en el ministerio del interior. (A ésta se accedió sin poner reparos en el caso de la indemnización a los príncipes, mientras que en agosto de 1926 fue desestimada una solicitud semejante en materia de valorización). Hasta 1931 no era posible apelar al Tribunal de Justicia Constitucional sobre la cuestión de la admisibilidad de la solicitud.<sup>52</sup>
- b) Anotación en listas, es una especie de plebiscito público. (En la cuestión de la indemnización a los príncipes, esta solicitud fue firmada por doce millones y medio de votantes).
- c) El Reichstag debe manifestarse sobre la petición, después que el gobierno del Reich se la ha presentado exponiendo su punto de vista.
- d) Si el Reichstag no acepta íntegramente el proyecto, debe hacerse entonces un referéndum. Se considera que un proyecto de iniciativa popular es aceptado cuando obtiene más votos a favor que en contra, pero hay dos casos en que se exigen mayorías calificadas:
  - Cuando el proyecto entraña una reforma de la Constitución, se exige que voten a favor la mayoría de todos los que tienen derecho de sufragio.<sup>53</sup>
  - Cuando se pretende dejar sin efecto un acuerdo del Reichstag, se exige la participación electoral de la mayoría de los que tienen derecho de sufragio.<sup>54</sup>

### 2.1.3. La iniciativa legislativa popular en la Constitución española de 1931

La Constitución de la República española de 1931 reconoce en su artículo 66 el derecho de iniciativa legislativa popular.

Artículo 66

(...)

*El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores.*

*Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del "referéndum" y de la iniciativa popular.<sup>55</sup>*

La regulación de la iniciativa legislativa popular, en la Constitución republicana de 1931, era dejada a una ley posterior; con esto, la Constitución adoptó el "sistema mixto" para la regulación normativa de este derecho, sistema consistente en la enunciación por la Constitución de los grandes principios y en la remisión del desarrollo de éstos a la legislación ordinaria.<sup>56</sup>

La Constitución del 9 de diciembre de 1931, responde básicamente a la idea de las instituciones representativas, pero incluye instituciones de la democracia semi-directa, como la iniciativa legislativa popular.<sup>57</sup> El artículo 66 carece de antecedentes en el anteproyecto de la comisión jurídica asesora y en el proyecto parlamentario:

*Lo trajo al texto constitucional el famoso voto particular del Sr. Castrillo, que ya se iba olvidando un poco en la Cámara, y que renació el día de este debate. Larga fué (sic) la discusión y se hizo preciso suspenderla para redactar el texto. Los socialistas lo aceptaron, pero incluyendo en la iniciativa del pueblo, como se regula en el párrafo tercero.<sup>58</sup>*

Las instituciones de la democracia semi-directa fueron introducidas con mucha cautela por los constituyentes. Esto se puede probar por la elevada cantidad de electores (15%) que pide la Constitución para aceptar un proyecto de ley por vía de iniciativa legislativa popular.<sup>59</sup> Este requisito casi la hacía inviable.

La iniciativa legislativa popular parece haber sido recogida sólo por constituciones que han tenido poco tiempo de vigencia, por los problemas y crisis que había en los países en la época en que deberían haber regido. La constitución republicana española de 1931 no es la excepción a esta regla, porque su vigencia se dio entre fines de 1931 hasta 1936, año en que comenzó la Guerra Civil Española. La Segunda República tuvo una existencia agitada, que no propició el ambiente adecuado para el desarrollo de la iniciativa legislativa popular: existían problemas más urgentes que resolver. La Segunda República tuvo que soportar crisis, revueltas, asesinatos, y finalmente la sublevación de Franco que da inicio a la Guerra Civil, que pone fin a la vigencia de la Constitución en las zonas ocupadas por los Nacionales en 1936, y definitivamente en todo el país, con la victoria de los Nacionales en 1939.<sup>60</sup>

El párrafo final del artículo 66 establecía que una ley regularía el procedimiento de la iniciativa legislativa popular, esta ley jamás se promulgó, y nunca hubo práctica de este procedimiento legislativo, por la inestabilidad de la República y por el poco tiempo de vigencia de la Constitución.<sup>61</sup>

El fracaso de la Constitución de 1931, y con ella el de la iniciativa legislativa popular, se produjo por la superficialidad del movimiento constitucional español, que tiene características muy similares a las del movimiento constitucional peruano; aspecto que analizaremos más adelante.<sup>62</sup>

### 2.2. El derecho de petición como antecedente de la iniciativa legislativa popular

El derecho de petición consiste en el reconocimiento que el Estado hace al individuo, de poder dirigirse a las autoridades solicitándoles algo para que resuelvan si lo conceden o no. Este derecho no tiene un origen democrático, por el contrario, se ha aceptado desde muy antiguo y en los regímenes más autoritarios.<sup>63</sup>

El derecho de petición es uno de los derechos que tienen más profundas raíces históricas; puede considerarse que por él empezó propiamente el derecho constitucional

51 BUHLER, Ottmar. La constitución alemana de 11 agosto 1919. Barcelona: Labor, 1931. p.92

52 Hasta fines de 1931 se tienen datos confirmados, es probable que en el último año de vigencia de la Constitución de Weimar no haya cambiado la situación.

53 Claramente se trata de un caso de iniciativa de reforma de la constitución, y no de simple iniciativa legislativa popular.

54 BUHLER, Ottmar, loc.cit.

55 HERVADA, Javier y José M. ZUMAQUERO. Textos constitucionales españoles (1808-1978). Pamplona: Universidad de Navarra, 1980. p.273

56 TOMAS Y VALIENTE, Francisco. La Constitución de 1978 y la historia del constitucionalismo español. p.743. En Anuario de historia del derecho español. Madrid. Vol. L. No 1 (enero-diciembre 1980)

57 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. Las constituciones históricas españolas. 4a.ed. Madrid: CIVITAS, 1986. p.564

58 JIMÉNEZ DE ASUA, Luis. Proceso histórico de la Constitución de la República española. Madrid: Reus, 1932. p.345

59 Cf. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *Op.cit.*, p.565

60 Para mayor información sobre la Segunda República véase: HOFSTATTER, Hans... *Op.cit.*, v.6. p.217-219; y CARR, Raymond. Estudios sobre la República y la Guerra Civil Española.

61 LUHMANN, Niklas. *Op.cit.*

62 Sobre la superficialidad del constitucionalismo español véase: FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. La evolución del Constitucionalismo en España: de la polarización a la integración. p.43. En Themis. Segunda época. Lima. No 14 (Junio 1989); y TOMAS Y VALIENTE, Francisco. *Op.cit.*, p.746

63 RUBIO CORREA, Marcial. Para conocer la Constitución Peruana. 2a.ed. Lima: Mesa Redonda, 1988. p.28

cuando los reyes, a cambio de la votación por los parlamentos de los impuestos que necesitaban, daban satisfacción a los súbditos escuchando y resolviendo sus peticiones. El sistema fue evolucionando de tal manera que el derecho público inglés está construido en gran parte a base de peticiones hábilmente deducidas y apoyadas.

Pero, el derecho de petición aparece como tal, en la Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791.<sup>64</sup>

El derecho de petición está presente también en la Constitución de 1793, gracias a Robespierre, que en su discurso sobre la nueva declaración de derechos, del 24 de abril de 1793 presentó un anteproyecto de declaración, el cual reconocía el derecho de petición.

*XXVI. Corresponde a todo individuo el derecho de presentar peticiones a los depositarios de la autoridad pública. Aquellos a quienes tales peticiones son dirigidas están obligados a resolver acerca de los puntos objeto de tales peticiones, pero en ningún caso pueden prohibirlas, restringirlas (sic) o condenar su ejercicio.<sup>65</sup>*

El derecho de petición es un derecho que fue reconocido por las constituciones peruanas muy tempranamente. Apareció en la Constitución de 1823, y luego fue recogido por casi todas las constituciones que la siguieron.

La Constitución de 1823 incluía el derecho de petición dentro de las garantías constitucionales:

*Art. 193. Sin embargo de estar consignados los derechos sociales e individuales de los peruanos en la organización de esta Ley fundamental, se declaran inviolables:*

(...)

*5. El derecho individual de presentar peticiones o recursos al Congreso o al Gobierno. (...)<sup>66</sup>*

La constitución vitalicia de 1826 no recoge el derecho de petición, el que reaparece en la Constitución de 1828 en el artículo 168<sup>67</sup>; es recogido en la Constitución de 1834 en el artículo 164<sup>68</sup>, luego es incluido en la Constitución de 1839 en el artículo 171<sup>69</sup>; el derecho de petición pasa al artículo 29 de la Constitución de 1856, donde se autorizan las peticiones colectivas;<sup>70</sup> la Constitución de 1860 en el artículo 30 copia el artículo 29 de la Constitución anterior;<sup>71</sup> y la Constitución de 1867 en el artículo 28 recoge el derecho de petición en términos muy parecidos a los de las dos constituciones anteriores.<sup>72</sup> Ya en el siglo XX, la Constitución de 1920 recoge el derecho de petición en el artículo 28<sup>73</sup>, y la Constitución de 1933 hace lo mismo en el artículo 60 agregando la prohibición de su ejercicio para la fuerza armada:

*Artículo 60.- El derecho de petición puede ejercerse individual o colectivamente. No puede ejercerlo la fuerza armada.<sup>74</sup>*

La Constitución de 1979 recoge el derecho de petición, extendiendo la prohibición de su ejercicio a las fuerzas policiales:

*Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (...)*

*18.- A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito, ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también escrita dentro del plazo legal. Transcurrido éste, el interesado puede proceder como si la petición hubiere sido denegada. Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales no pueden ejercer el derecho de petición.<sup>75</sup>*

64 GARCÍA ESCUDERO, José María. Derecho de petición. v.3. p.246-247. En Comentarios a las leyes políticas. Madrid. Revista de derecho privado, 1983. 10v.

65 ROBESPIERRE, Maximiliano. *Op.cit.*, p. 105-106

66 PAREJA PAZ-SOLDAN, José. Las constituciones del Perú. Madrid: Cultura hispánica, 1954. p. 469

67 *Ibid.*, p. 537

68 *Ibid.*, p. 573

69 *Ibid.*, p. 645

70 *Ibid.*, p. 662

71 *Ibid.*, p. 687

72 *Ibid.*, p. 716

73 *Ibid.*, p. 746

74 CÁMARA DE DIPUTADOS. Constitución política del Perú. Lima: Cámara de diputados, 1967. p. 17.

75 MINISTERIO DE JUSTICIA. Constitución Política del Perú. Lima: Editorial Educativa - INIDE, 1988. p. 11

El derecho de petición es un derecho distinto del derecho de iniciativa legislativa del ciudadano en su contenido. Existen cuatro grupos posibles de peticiones, agrupándolas de acuerdo a su contenido:

- Primer grupo: peticiones de interés privado
- Segundo grupo: denuncias de interés público
- Tercer grupo: propuestas de interés público:
  - a) Propuestas para el mejoramiento de los servicios públicos.
  - b) Propuestas para el mejoramiento del ordenamiento legislativo.
  - c) Propuestas genéricas de carácter social, económico y político.
- Cuarto grupo: exposiciones de cuestiones que no contienen ninguna petición expresa, pero sí implícitamente la de que sean atendidas y los destinatarios procedan en consecuencia.<sup>76</sup>

Podemos notar que lo único que se aproximaría al derecho de iniciativa legislativa del ciudadano es el punto b del tercer grupo (propuestas para el mejoramiento del ordenamiento legislativo); pero éste es solamente un aspecto del derecho de petición.

A diferencia del derecho de iniciativa legislativa popular, que es un derecho político,<sup>77</sup> el derecho de petición es un derecho mixto: es un derecho fundamental de la persona en cuanto se utilice para peticiones de naturaleza privada, y es un derecho político en cuanto se presenten peticiones de naturaleza pública o de interés general.<sup>78</sup>

El derecho de petición es universal<sup>79</sup> y es una facultad del individuo, a diferencia del derecho de iniciativa legislativa popular, que es un derecho del ciudadano.<sup>80</sup>

El derecho de petición es actualmente un derecho de carácter residual, resultado final de un largo proceso de sustracción de originarias competencias.<sup>81</sup> La Constitución de 1993 también recoge el derecho de petición, pero con la aparición del derecho de iniciativa legislativa popular, los demás derechos de participación popular, y la figura del defensor del pueblo, el derecho de petición ha quedado sin contenido, como una simple reliquia histórica. El derecho de petición fue hasta antes de la Constitución de 1993 la única vía para hacer llegar las iniciativas populares;<sup>82</sup> pero el inconveniente que tenía este medio era que la autoridad debía recibir y responder la petición, pero no estaba obligada a aprobarla.<sup>83</sup> Con la inclusión de la iniciativa legislativa popular y la posibilidad de un referéndum en caso de rechazo o modificación de la propuesta, la situación ha cambiado dando mayor poder de decisión (al menos teóricamente) a la ciudadanía.

76 GARCÍA ESCUDERO, José María. *Op.cit.*, v.3. p.252-253

77 El derecho de iniciativa legislativa popular es un derecho eminentemente político: sólo los ciudadanos pueden ejercerlo. Aunque aparece en el artículo 2 inciso 17 de la Constitución de 1993, en el capítulo que trata de los derechos fundamentales, ese mismo artículo hace referencia a su regulación por la ley. Esta ley es la 26300, que en el artículo 11 ordena que el proyecto de ley debe ser presentado por el 0,3% de la población electoral nacional, con lo que se restringe el derecho de iniciativa legislativa popular únicamente a los ciudadanos peruanos. Además, la iniciativa legislativa popular aparece en el artículo 31 de la Constitución, en el capítulo de los derechos políticos. Esta opinión se ve confirmada por lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos en el artículo 21.1, que habla del derecho que tiene toda persona de participar en el gobierno de su país; al decir «su país» restringe el derecho a los nacionales. Cf. PEÑA FARFÁN, Saúl. Constitución política 1993. Lima: Cultural San Marcos, 1995. p.138 y p.181-182; y CCD. Ley 26300: Ley de los Derechos de participación y control ciudadanos, p.6. En Normas Legales. Trujillo. Vol. 216. No 216 (mayo 1994)

78 GARCÍA ESCUDERO, José María. *Op.cit.*, v.3. p.255

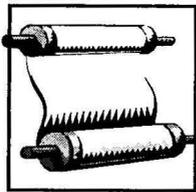
79 CHIRINOS SOTO, Enrique. Constitución de 1993: lectura y comentario. 2a ed. Lima: NERMAN, 1995. p.34

80 MIRO QUESADA RADA, Francisco. *Op.cit.*, p.65

81 GARCÍA ESCUDERO, José María. *Op.cit.*, v.3. p.270

82 CHIRINOS SOTO, Enrique. *Op.cit.*, p.65

83 RUBIO CORREA, Marcial. *Op.cit.*, p.29



### 2.3. La participación popular en la Constitución de 1979

La Constitución de 1979 reconocía en el artículo 64 el derecho de participación directa en los

asuntos públicos que tienen los ciudadanos:

*Art. 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.*  
(...)<sup>84</sup>

El reconocimiento del derecho de participación directa en los asuntos públicos por la Constitución de 1979 resulta un gran avance respecto a la Constitución de 1933. Este avance se da en el marco de una euforia de la participación que se produjo a partir de la década de los años sesenta a nivel mundial.<sup>85</sup>

El movimiento en favor de la participación aparece como reacción a las teorías democráticas acuñadas al final de la Segunda Guerra Mundial, cuyo mayor exponente es Schumpeter. Estas teorías habían reducido el ideal democrático a un método de gobierno en el que la participación se concrete en un mecanismo de designación de gobernantes; la democracia se vacía de todo contenido material, y las instituciones democráticas son sustituidas por la primacía del poder ejecutivo, el mandato imperativo efectivo de los partidos políticos dominantes y unos altos niveles de burocratización de la vida estatal.<sup>86</sup>

La participación directa en los asuntos públicos consiste en participar en política sin intermediarios ni representantes de ninguna especie. El problema es que la Constitución de 1979 solamente reconocía este derecho pero no lo desarrollaba ni indicaba cuál era la manera para participar directamente en los asuntos públicos.

Hay quienes opinan que tal participación se realizaba ejercitando los derechos personales en el ámbito político: expresión, reunión, opinión y petición.<sup>87</sup> Pero, para nosotros, ninguno de estos medios es lo suficientemente fuerte y efectivo para garantizar el respeto de la opinión popular.

La Constitución española de 1978 reconoce en el artículo 23.1 el derecho de participación directa en los asuntos públicos; este derecho se manifiesta básicamente a través de la intervención ciudadana en las distintas modalidades de referéndum que consagra esta constitución y a través de la iniciativa legislativa popular.<sup>88</sup> La Constitución peruana de 1979, en cambio, no consagra ningún mecanismo para el desarrollo de la participación directa en los asuntos públicos, quedándose en una mera

declaración del derecho. La Constitución de 1993 vendría a corregir este defecto, desarrollando los mecanismos de participación directa.

La Constitución de 1979 quiso legitimar el sistema con la inclusión de la participación directa:

*La participación política se halla por lo demás en la base misma del principio de legitimidad democrática, pues si del pueblo emanan todos los poderes del Estado, éstos deben responder a la voluntad del conjunto de los ciudadanos, libremente manifestada. Es precisamente en orden a tal fin por lo que se reconocen a los ciudadanos unos derechos de participación política (...)*<sup>89</sup>

Lamentablemente, este intento de legitimación mediante la participación directa en los asuntos públicos fracasó debido a la falta de desarrollo de los mecanismos para hacerla efectiva. Pero no todo es negativo, la Constitución de 1979, aunque se quedó sólo en un reconocimiento ideal del derecho de participación directa, representó un avance respecto a las constituciones anteriores, y abrió el camino para el desarrollo de este derecho en la constitución actual. Por eso, el derecho de participación directa en los

asuntos públicos reconocido en la Constitución de 1979 es el más cercano antecedente de la iniciativa legislativa popular en el Perú.

*La Constitución de 1993 es la primera constitución peruana que ha recogido la iniciativa legislativa del ciudadano (o iniciativa legislativa popular); al hacer esto "la actual constitución ha democratizado significativamente el derecho de iniciativa legislativa en relación al pasado"*

### 3. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993

En este capítulo veremos la forma en que ha sido recogida la iniciativa legislativa popular en la Constitución de 1993, los requisitos para su ejercicio, su regulación por la ley de los derechos de participación y control ciudadanos, y sus limitaciones. Haremos una breve comparación del tratamiento de la iniciativa legislativa popular en la Constitución española de 1978 y en la Constitución peruana de 1993, para demostrar las bondades de nuestra legislación sobre la materia, y desvirtuar las críticas que se le hacen. Finalmente trataremos de realizar una proyección sobre la puesta en práctica de la iniciativa legislativa popular en la realidad, basándonos en la historia de las relaciones entre el ordenamiento legal-constitucional y la realidad, y en las características de la regulación de la iniciativa legislativa popular en la ley.

En este capítulo veremos la forma en que ha sido recogida la iniciativa legislativa popular en la Constitución de 1993, los requisitos para su ejercicio, su regulación por la ley de los derechos de participación y control ciudadanos, y sus limitaciones. Haremos una breve comparación del tratamiento de la iniciativa legislativa popular en la Constitución española de 1978 y en la Constitución peruana de 1993, para demostrar las bondades de nuestra legislación sobre la materia, y desvirtuar las críticas que se le hacen. Finalmente trataremos de realizar una proyección sobre la puesta en práctica de la iniciativa legislativa popular en la realidad, basándonos en la historia de las relaciones entre el ordenamiento legal-constitucional y la realidad, y en las características de la regulación de la iniciativa legislativa popular en la ley.

#### 3.1. Requisitos y uso de la iniciativa legislativa popular según la Constitución de 1993

La Constitución de 1993 es la primera constitución peruana que ha recogido la iniciativa legislativa del ciudadano (o iniciativa legislativa popular); al hacer esto "la actual constitución ha democratizado significativamente el derecho de iniciativa legislativa en relación al pasado".<sup>90</sup>

El derecho de iniciativa legislativa del ciudadano aparece en el artículo 2 inciso 17 de la Constitución, en el capítulo sobre los derechos fundamentales de la persona.

84 Ibid., p.73

85 Cf. AGUIAR DE LUQUE, Luis y Miguel SÁNCHEZ MORÓN. Derecho de participación. v.2, p.657 En Comentarios a las leyes políticas. Madrid: Revista de derecho privado, 1983. 10v.

86 Ibid., v.2, p.657-658

87 RUBIO CORREA, Marcial. Op.cit., p.73

88 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. El sistema constitucional español. Madrid: DYKINSON, 1992. p.394

89 Ibid., p.393

90 RUBIO CORREA, Marcial. Para conocer la Constitución de 1993. Lima: DESCO, 1994. p.127

Art. 20.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

(...)<sup>91</sup>

Luego aparece en la parte que trata de los derechos políticos:

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. (...)<sup>92</sup>

Por último, la iniciativa legislativa popular está reconocida en el artículo 107, referido a la formación de las leyes:

Artículo 107.- El Presidente de la República y los congresistas tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.<sup>93</sup>

De los tres artículos citados podemos ver que la constitución garantiza el derecho de iniciativa legislativa popular, pero deriva su regulación a una ley posterior, por eso podemos decir que nuestra actual constitución ha adoptado el "sistema mixto" (ver supra), sistema inaugurado por la Constitución alemana de 1919 (ver supra) y seguido por las constituciones españolas de 1931 y de 1978.

Para saber cuáles son los requisitos, la utilidad y los límites de la iniciativa legislativa popular debemos analizar la ley 26300: ley de los derechos de participación y control ciudadanos. Esta ley regula la iniciativa legislativa del ciudadano en el capítulo I del título II (artículos del 11 al 16).

El artículo 11 establece como requisito para el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa popular, el que el proyecto de ley materia de la iniciativa sea acompañado por las firmas comprobadas de, por lo menos, el 0,3% de la población electoral nacional.<sup>94</sup> Este artículo debe ser concordado con el artículo 4 de la misma ley, que trata sobre la presentación de la solicitud y el requisito de acompañar los nombres y las firmas de las personas que ejercen su derecho de iniciativa; y con los artículos 6, 8 y 10 de esta ley, que versan sobre la verificación de las firmas presentadas. Al ordenar que los proyectos de ley sean presentados a la autoridad electoral, la ley está dejando en claro que la iniciativa legislativa popular es un derecho político, ya que según el artículo 176 de la Constitución,<sup>95</sup> el sistema electoral tiene por finalidad asegurar la libre expresión de la voluntad de los ciudadanos; y según el artículo 30 de la constitución,<sup>96</sup> son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. De todo esto podemos sacar en claro dos requisitos más:

- Que el proyecto de ley sea presentado por ciudadanos peruanos (sólo tienen este derecho los nacionales)
- Que los ciudadanos que presentan la iniciativa estén en plena capacidad de ejercicio de sus derechos civiles y políticos, conforme al art. 42 del Código Civil,<sup>97</sup> y al artículo 30 de la Constitución.

Los límites del derecho de iniciativa legislativa del ciudadano se encuentran en el artículo 12 de la ley 26300.

Artículo 12o.- El derecho de iniciativa en la formación de leyes comprende todas las materias con las mismas limitaciones que sobre temas tributarios o presupuestarios tienen los congresistas de la República. La iniciativa se redacta en forma de proyecto articulado.<sup>98</sup>

Como vemos, el artículo 12 hace referencia a límites en materia tributaria y presupuestaria, estableciendo que son los mismos límites que tienen los congresistas para hacer proposiciones en estas materias. Para saber cuáles son estos límites exactamente, debemos concordar el artículo 12 de la ley 26300 con el artículo 79 de la constitución:

Art. 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.

En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.

Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.<sup>99</sup>

El artículo 13 de la ley 26300 establece que el proyecto debe ser dictaminado y votado por el Congreso en un plazo de 120 días calendario.<sup>100</sup> En este punto estamos de acuerdo con Milagros Maraví, cuando dice que el plazo es razonable y adecuado.<sup>101</sup>

El artículo 15 de la ley de los derechos de participación y control ciudadanos, regula la acumulación de proyectos de ley que versen sobre lo mismo.<sup>102</sup> La figura utilizada en este artículo puede compararse con la de la acumulación subjetiva de pretensiones del Código Procesal Civil,<sup>103</sup> ya que se produce la acumulación de los proyectos de ley (pretensiones) presentados por varias personas (demandantes). Además, el artículo 15 de la ley establece que las facultades de los promotores de la iniciativa o de quien lo represente no se ven afectadas, cosa que podemos asimilarla a la figura del litisconsorcio activo, regulado en el artículo 92 del Código Procesal Civil,<sup>104</sup> ya que dos o más personas defenderán en forma conjunta el proyecto presentado, pues tienen la misma pretensión (que el proyecto sea aprobado).

Por último, el artículo 16 de la ley garantiza el respeto a la voluntad popular, al dejar abierta la posibilidad del sometimiento del proyecto de ley a un referéndum, en caso que sea rechazado o aprobado con modificaciones por el Congreso.<sup>105</sup>

### 3.2. Comparación entre la Constitución española de 1978 y la Constitución peruana de 1993

Antes de pasar a comparar la forma en que ha sido recogida la iniciativa legislativa popular en la Constitución española de 1978 y en la Constitución peruana de 1993, se impone explicar el porqué y la importancia de esta comparación.

Este análisis comparado se hace por la gran semejanza que existe entre el constitucionalismo histórico español y el peruano; para demostrar esta afirmación veamos la siguiente descripción:

98 CCD, loc.cit.

99 PEÑA FARFÁN, Saúl, *Op.cit.*, p.220

100 CCD, loc.cit.

101 MARAVÍ SUMAR, Milagros. Las instituciones de la democracia directa en la Constitución de 1993. p.122. En La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. Lima: CAJ, 1994. 296p.

102 CCD, loc.cit.

103 La acumulación subjetiva de pretensiones está regulada en los artículos 83, 84 y 86 del Código Procesal Civil. Véase: PEÑA FARFÁN, Saúl. Código Procesal Civil. 3a.ed. Lima: Cultural San Marcos, 1994. p.221-222

104 *Ibid.*, p.225

105 CCD, loc.cit.

91 PEÑA FARFÁN, Saúl, *Op.cit.*, p.138

92 LANDA ARROYO, César y Ana VELAZCO LOZADA. Constitución política del Perú 1993. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1994. p.31-32

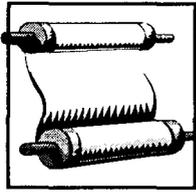
93 *Ibid.*, p.62-63

94 CCD, loc.cit.

95 LANDA ARROYO, César y Ana VELAZCO LOZADA, *Op.cit.*, p.93

96 *Ibid.*, p.31

97 MINISTERIO DE JUSTICIA. Código Civil. Edición Oficial. 2a.ed. Lima: W.G., 1994. p.87



## CONSTITUCIONAL

*Esta superficialidad del movimiento constitucional puede explicarse en función de circunstancias muy dispares, que van desde la ausencia de un tejido social sobre el que se consolidara el fenómeno constitucional, que no podía ser otro sino el de la burguesía nacida con la revolución industrial, hasta la visión taumaturgica con que se contemplan los códigos constitucionales; se piensa que un texto o la introducción en él de una determinada institución, son capaces de producir resultados benéficos ciertos e inmediatos en nuestra vida política, lo que se comprende por el bajísimo nivel cultural e incluso, por la tendencia a lo milagroso y a lo irracional. Si a todo ello unimos la existencia de un Estado débil, resultante de la ausencia de una clara diferenciación entre el poder social y el poder gubernamental, con lo que administración y oligarquía se encontrarán en perfecta ósmosis, de lo que a su vez derivará el predominio de los intereses locales sobre los nacionales o, lo que es igual, la implantación y estabilidad del caciquismo como forma de organización política, y adicionamos finalmente el carácter partidista de las Constituciones, que por lo general se limitarán a reflejar el programa político del partido con mayor fuerza parlamentaria en la asamblea constituyente lo que se traducirá en la reticencia de las restantes fuerzas políticas a aceptar como ley fundamental común la que consideran elaborada por aquél y para aquél, tendremos reflejado un sumario catálogo de variables que explican, en alguna medida, el porqué de la superficialidad de nuestros códigos constitucionales.<sup>106</sup>*

Al leer la cita anterior parece que nos estuvieran describiendo punto por punto la historia de nuestro propio movimiento constitucional; pero esta cita es una descripción del movimiento constitucional español, que se caracteriza por su superficialidad, demostrada por la ininterrumpida sucesión de constituciones.<sup>107</sup> Algo muy parecido sucedió en el Perú:

*La historia constitucional peruana ha sido pródiga en la dación de textos constitucionales, pero no en la creación de una conciencia constitucional en la ciudadanía ni en las autoridades. Podría señalarse que la expedición de estas cartas políticas se dio al unisono de las nominales transformaciones políticas y sociales de cada época. (...) No obstante estos cambios jurídico (sic) y políticos, las relaciones entre la sociedad y el Estado se han desarrollado entre el escepticismo y la violación a dichas normas supremas, al no haberse construido los presupuestos sociales y económicos reales que concordasen con las normas constitucionales.<sup>108</sup>*

Basados en las características similares de los sistemas constitucionales español y peruano, haremos una breve comparación sobre la regulación de la iniciativa legislativa popular en ambos sistemas.

La Constitución española de 1978 recoge el derecho de iniciativa legislativa popular en el artículo 87.3:

Artículo 87  
(...)

*3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500 000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.<sup>109</sup>*

Al leer el artículo 87.3, notamos inmediatamente una semejanza con el artículo 107 de la Constitución peruana de 1993: la derivación de la regulación de la iniciativa legislativa del ciudadano a una ley posterior; en el caso

español es una ley orgánica (ley orgánica 3/1984), en el caso peruano es una ley ordinaria (ley 26300). Pero a partir de este punto empiezan las diferencias. La Constitución española de 1978 pone un número mínimo de firmas para la presentación de proposiciones de ley, a diferencia de la constitución peruana, que se limita a enunciar el derecho y dejar toda la regulación (incluido el número de firmas) a una ley posterior. La constitución española de 1978, además, enumera los límites de la iniciativa legislativa popular, cosa que no hace la peruana. Hasta aquí hemos visto las diferencias formales; ahora trataremos de encontrar las diferencias de fondo.

La iniciativa legislativa popular ha sido reconocida con reservas en la constitución española de 1978; por las dificultades establecidas en su regulación, este derecho tiene carácter subsidiario y es de utilización excepcional.<sup>110</sup> En la Constitución peruana de 1993, el derecho de iniciativa legislativa popular también es subsidiario y de utilización excepcional, pero no tiene requisitos tan difíciles de cumplir como los de la constitución española. Veamos cuáles son esos requisitos para notar la diferencia.

La Constitución española de 1978 y la ley orgánica 3/1984 (26 marzo 1984) establecen los siguientes requisitos para la iniciativa legislativa popular:

- a) Se exige no menos de 500 000 firmas acreditadas de electores.
- b) El escrito de presentación debe contener:
  - El texto articulado de la proposición de ley precedido de una exposición de motivos.
  - Un documento razonado en favor de su tramitación y aprobación por las cortes.
  - Relación de los miembros de la comisión promotora de la iniciativa con sus datos personales.
- c) El escrito se presenta ante la mesa del Congreso, que examina la documentación y se pronuncia sobre su admisibilidad. Son causas de inadmisibilidad:
  - Su objeto, si versa sobre materia excluida de este procedimiento o sobre materias heterogéneas.
  - Los defectos insubsanables de la documentación presentada.
  - La previa existencia en el Congreso de un proyecto sobre el mismo objeto.
  - Su igualdad o substancial equivalencia a otra iniciativa popular presentada durante la misma legislatura.
  - La preexistencia de una proposición de ley no aprobada por una cámara sobre la misma materia.
- d) En caso de admisión se procede a la recolección de firmas durante un plazo de seis meses, prorrogable en tres más.<sup>111</sup>

De la lectura de estos requisitos podemos observar que son notablemente más difíciles de satisfacer que los exigidos por la ley 26300. En primer lugar, el número de firmas es increíblemente más alto que el exigido por nuestra ley, ya que si 500 000 electores fueran el 0,3% de la población electoral española, ésta sería de más de 165 millones de electores, cosa que es falsa. Un dato que permite comprobar lo elevado de esta cifra es el que nos proporciona la Constitución italiana de 1947, que establece en el artículo

106 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. La evolución del constitucionalismo... p.43 *En* Themis. Segunda Época. Lima. No 14 (Junio 1989)

107 Loc.cit.

108 LANDA ARROYO, César. Presentación. p.7 *En* Pensamiento constitucional. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1994. 243p.

Para mayor información sobre las transformaciones políticas y sociales en el Perú, la tradicional inestabilidad de sus instituciones, y la fragilidad de sus ideas y convicciones, véase: a) Para la etapa de la formación del Perú independiente: ANNA, Timothy. The fall of the royal government in Peru. Lincoln: University of Nebraska Press, 1990. 238p.; LYNCH, John. Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826.

5a.ed. Barcelona: Ariel, 1989. 382p. (ver p.158-184 y p.265-289) b) Para el Perú republicano: BONILLA, Heraclio. Guano y burguesía en el Perú. Lima: IEP, 1974. 171p.; COTLER, Julio. Clases, Estado y nación en el Perú. 6a.ed. Lima: IEP, 1992. 407p.; GOOTENBERG, Paul. Between Silver and Guano. Commercial Policy and the State in postindependence Peru. Princeton: Princeton University Press, 1991. 158p.; y McEVROY, Carmen. Un proyecto nacional en el siglo XIX. Manuel Pardo y su visión del Perú. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1994. 354p.

109 HERVADA, Javier y José M. ZUMAQUERO. *Op.cit.* p.393-394

110 HERRERO LERA, Miguel. Iniciativa legislativa v.7. p.237-240. *En* Comentarios a las leyes políticas. Madrid: Revista de derecho privado, 1983. 10v.

111 LUHMANN, Niklas. *Op.cit.*, separata

71<sup>112</sup> solamente 50 000 firmas como requisito para la presentación de la iniciativa, y debemos tomar en cuenta que Italia tiene una población electoral mayor que la de España. En segundo lugar, la proposición debe ser sometida a la aprobación de la mesa del Congreso, y recién si es admitida, se procede a la recolección de firmas y a la presentación a la junta electoral; en nuestro país, el trámite es mucho más directo pues el proyecto se presenta directamente a la autoridad electoral. Por otro lado, el sistema español no acepta la acumulación de proyectos como lo hace la ley peruana; y por último, la ley española no dice nada sobre la posibilidad de un referéndum si es que la proposición es rechazada o modificada.

Podemos concluir que la iniciativa popular ha sido regulada restrictivamente por el artículo 87.3 de la Constitución y por la ley orgánica 3/1984. Aunque la iniciativa legislativa popular es un mecanismo propio de la democracia semi-directa con el que se trata de facilitar una vía de participación directa, su regulación ha sido muy restrictiva debido a los temores de manipulaciones partidistas en el empleo de este mecanismo, que ha tenido el legislador español.<sup>113</sup> La Constitución peruana de 1993 y la ley 26300, en cambio, han confiado un poco más en este mecanismo de la democracia semi-directa, razón por la cual la iniciativa legislativa del ciudadano ha sido regulada en una forma más abierta.

### 3.3. La iniciativa legislativa popular en la realidad

Como hemos visto, la Constitución de 1993 y la ley 26300, permiten de manera amplia y razonable el empleo de la iniciativa legislativa popular; pero todo esto es a nivel de un análisis teórico de las normas.

Aunque las normas sean muy buenas y alentadoras, el tradicional divorcio entre las normas constitucionales y la realidad que ha existido en el Perú a lo largo de su historia republicana, puede hacernos sospechar que esta institución de la democracia semi-directa no va a funcionar y va a quedar como un mero enunciado, una simple declaración de principios sin ningún valor práctico.<sup>114</sup> Nosotros creemos que la iniciativa legislativa popular no quedará como una declaración vacía, sino que será un mecanismo efectivo de participación popular cuando la ciudadanía juzgue necesaria su intervención activa en política, ya sea porque detecta un vacío importante en la legislación que debe ser subsanado, o porque considera que una ley no se adecúa a la realidad y debe ser sustituida por otra mejor. La norma está dada y tiene todas las facilidades y garantías para la expresión de la voluntad popular. En este punto estamos en total desacuerdo con las opiniones de Milagros Maraví sobre la regulación de la iniciativa legislativa popular, regulación que considera restrictiva y no adecuada a la realidad.<sup>115</sup>

Creemos haber demostrado con la comparación de nuestras normas con la Constitución española de 1978 y la ley orgánica 3/1984, que nuestro sistema tiene muchas bondades y ofrece muchas ventajas, y que es razonable y totalmente adecuado a nuestra realidad. Nuestro sistema es equilibrado –con esa gracia que le da estar en el justo

medio en que consiste la virtud (ver supra)–, pues no se presta a un mal uso de la iniciativa popular pero tampoco la restringe exageradamente; por eso creemos que tiene grandes posibilidades de funcionar con éxito. Esto no quiere decir que la mayoría de las leyes saldrán por este procedimiento, claro que no; lo que queremos decir es que se empleará en situaciones en que la ciudadanía lo considere necesario (no olvidemos que es un procedimiento de carácter subsidiario y extraordinario), y que la voluntad ciudadana será respetada.

La iniciativa legislativa popular tiene grandes probabilidades de funcionar, sino veamos lo que dice Hernando de Soto sobre la relación entre Derecho y realidad:

*El segundo medio para reconciliar el Derecho con la realidad es atender a las normas que se crearán en el futuro, a fin de no volver a incurrir en los errores históricos.*

*Para ello es imprescindible que la manera de producir el Derecho obligue a los gobernantes a justificar los dispositivos que pretendan dictar, cerciorarse de que sean efectivamente necesarios, y que sus beneficios excedan a sus costos potenciales; es decir, que las instituciones futuras no necesiten ser mayormente simplificadas, desreguladas y descentralizadas más tarde.<sup>116</sup>*

La iniciativa legislativa popular es un medio para reconciliar el Derecho con la realidad; es un mecanismo de participación popular, pero a la vez lo es de control de las decisiones. Además, viendo las características de la ley 26300 que regula la iniciativa legislativa popular, comprobamos que los requisitos exigidos son tan razonables que no necesitarán ser simplificados ni desregulados más tarde, con lo que casi está garantizada su permanencia en el futuro.

El mismo Hernando de Soto, asegura que el proceso de producción del Derecho debe ser transparente y debidamente controlado, para lo cual habrá que someterlo al control del electorado a través de la consulta popular.<sup>117</sup> Nosotros pensamos que la iniciativa legislativa popular también es un mecanismo de control del proceso de producción del Derecho.

Si la iniciativa legislativa popular logra funcionar adecuadamente en la realidad será una garantía para la estabilidad de la democracia en los años venideros porque al ser un derecho político, es indispensable su respeto para que el sistema político respete, proteja y promueva los derechos civiles y los derechos sociales de las personas.<sup>118</sup>

Una última razón para afirmar nuestra confianza en que la iniciativa legislativa popular saldrá adelante, a pesar del tradicional divorcio entre las normas y la realidad que ha existido en el Perú, es la celeridad con que se ha aprobado la ley que la regula. A diferencia de otros países, como Uruguay, en donde la Constitución de 1967 recoge la iniciativa legislativa popular, pero aún no ha sido reglamentada,<sup>119</sup> en el Perú la iniciativa legislativa popular ya es una realidad y está totalmente lista para funcionar, con requisitos razonables y adecuados establecidos por una ley que la regula conforme a la Constitución.

Esta celeridad en reglamentar el ejercicio de la iniciativa legislativa popular prueba que existe la voluntad política de llevar a buen término el derecho de iniciativa legislativa del ciudadano para que sirva como un mecanismo estabilizador y reafirmador de una verdadera democracia.

112 UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. *Constituciones Europeas*. Madrid: Universidad central de Venezuela, 1960. p.170

113 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. Madrid: DYKINSON, 1992. p.622-623

114 Cf. GRIFFITHS RIVERO, William. *Los hechos y los textos en el derecho político peruano*. 1970. Tesis de bachiller, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1970.

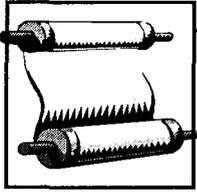
115 Cf. MARAVÍ SUMAR, Milagros. *Op.cit.*, p.125-126.

116 SOTO, Hernando de. *El otro sendero. La revolución informal*. Bogotá: Instituto Libertad y Democracia, 1989. p.307

117 *loc.cit.*

118 BIDART CAMPOS, Germán. *Democracia y representación*. p.18 *En* *El jurista*. Lima. No 9-10 (Julio 1993)

119 SEMINO, Miguel Ángel. *La democracia directa en el Uruguay*. p.58-61 *En* *El jurista*. Lima. No 3 (Agosto 1991).



### CONCLUSIONES

1. La representación no es incompatible con la participación popular; por el contrario, representación y participación popular son ideas complementarias y dan origen a una forma más perfecta y avanzada de democracia: la democracia semi-directa.
2. La iniciativa legislativa como derecho ciudadano es una forma concreta de participación popular directa en los asuntos públicos, como tal es una institución de la democracia semi-directa fundada en la teoría de la soberanía popular.
3. La democracia semi-directa es distinta de la democracia directa. La democracia semi-directa es un punto de equilibrio entre la democracia representativa y la democracia directa.
4. La iniciativa legislativa popular apareció en la Constitución francesa de 1793, pero adquirió su forma actual en la Constitución alemana de 1919, con la delegación de su regulación a una ley posterior.
5. La iniciativa legislativa popular no tuvo muchas oportunidades de funcionar, debido a que las constituciones que la recogieron tuvieron poco tiempo de vigencia, debido a la inestabilidad de los países.
6. El derecho de petición es un derecho diferente al de iniciativa legislativa del ciudadano, pues no garantiza plenamente el respeto de la voluntad popular, y puede ser entendido como un derecho del individuo, sea éste nacional o extranjero, en peticiones de carácter privado.
7. El derecho de petición fue recogido por la primera constitución peruana de la era republicana (1823), cosa que lo convierte en el más antiguo antecedente de la iniciativa legislativa popular en el Perú.
8. El derecho de participación popular directa en los asuntos públicos reconocido por la Constitución de 1979 es el más directo antecedente del derecho de iniciativa legislativa del ciudadano, a pesar de haberse quedado como una simple declaración sin efectos prácticos.
9. La Constitución de 1993 es la primera constitución peruana que ha reconocido el derecho de iniciativa legislativa popular; al hacer esto ha democratizado significativamente el derecho de iniciativa legislativa con relación al pasado.
10. Los requisitos pedidos para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular por la Constitución peruana de 1993 son muy razonables y adecuados a nuestra realidad. Comparados con los establecidos por la Constitución española de 1978, sólo cabe reconocer la flexibilidad y confianza en la institución tenida por nuestro legislador al momento de regular este derecho.
11. La iniciativa legislativa popular tiene grandes probabilidades de funcionar en nuestra realidad, ya que los requisitos establecidos para su funcionamiento son razonables, y sobre todo porque existe la voluntad política para que funcione, demostrada por la celeridad con que fue expedida la ley que la regula.
12. La iniciativa legislativa del ciudadano puede servir como elemento estabilizador y afianzador de la democracia en el Perú, al acercar realmente a la ciudadanía a la toma de decisiones, y legitimar el sistema construyendo una verdadera democracia con participación popular efectiva. **D&S**