

La representación y la participación política (a propósito de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano)

The Representation and Political Participation (Considering the Jurisprudence of the Peruvian Constitutional Court)

José F. Palomino Manchego* <https://orcid.org/0000-0003-1082-193X>

Dante Paiva Goyburu** <https://orcid.org/0000-0001-9140-6580>

<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v17i24.1809>

* Abogado, magíster en Derecho con mención en Ciencias Penales y doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Profesor principal de Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de las universidades Nacional Mayor de San Marcos, de Lima, Inca Garcilaso de la Vega, San Martín de Porres y de la Academia de la Magistratura. Secretario ejecutivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana). Miembro asociado de la Academia Internacional de Derecho Comparado. Miembro correspondiente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Director académico de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Miembro del Comité Directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Perú.

Correo electrónico: palominomanchego@gmail.com

** Abogado, magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos y doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en cuya casa de estudios es docente universitario. Secretario de redacción de la Revista Peruana de Derecho Público. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Perú.

Correo electrónico: dante.paiva@unmsm.edu.pe

Lex





Lala, 1991. Óleo sobre tela, 45 x 45 cm.
Destacado artista plástico nikkei, Oswaldo Higuchi (Perú, 1948)

RESUMEN

Mediante este artículo se exponen una serie de reflexiones en torno al desarrollo de la representación y la participación política en el marco de Estado Social y Democrático de Derecho. En este sentido, se inicia abordando los aspectos conceptuales de estas instituciones, analizando los diversos conceptos que ofrece la doctrina. La representación y la participación política se asocian con el derecho a la participación ciudadana en la vida política, derecho que se ha venido consolidando en Iberoamérica, región donde las dictaduras y censuras han sido continuas, y como tal, el siglo XXI ha permitido ir perfeccionando, incorporándose otros derechos vinculados, como es el derecho fundamental a ser elegidos.

Sumamente importante en este ámbito, en el caso peruano, resulta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la cual en los últimos años ha establecido criterios que permiten definir el contenido esencial de los derechos políticos, así como su marco de protección mediante los procesos constitucionales.

Palabras clave: *participación política, democracia, Estado de Derecho, Perú.*

ABSTRACT

Through this article, a series of reflections on the development of representation and political participation in the framework of the Social and Democratic State of Law is presented. In this sense, it begins by addressing the conceptual aspects of these institutions, analyzing the various concepts offered by the doctrine.

Representation and political participation are associated with the right to citizen participation in political life, a law that has been consolidated in Latin America, a region where dictatorships and censures have been continuous, and as such, the 21st century has allowed us to improve, incorporating other related rights, such as the fundamental right to be elected.

Extremely important in this area, in the Peruvian case, is the jurisprudence of the Constitutional Court, which in recent years has established criteria that allow defining the essential content of political rights, as well as its framework of protection through constitutional processes.

Keywords: *political participation, democracy, rule of law, Peru.*

Con ocasión del 180 aniversario del nacimiento del
“Ciudadano de América”, Eugenio María de Hostos (1839-1903).

Lima, 11 de enero de 2019.

I. OBSERVACIONES GENERALES

Vista en conjunto, la carencia de diálogo y canales de participación entre el Gobierno y los grupos desfavorecidos de la sociedad civil peruana explican, por ejemplo, los acontecimientos del 5 de junio de 2009, en la ciudad de Bagua, departamento de Amazonas. Por ello sostenemos, empleando una comprensión crítica, que las políticas estatales están permitiendo que convivamos de espaldas a dichos grupos, los cuales reclaman, con sobrada razón, posiciones y espacios de participación en lo público y privado. Entre aquellos podemos encontrar transversalmente, en todos los ámbitos de la vida, a las mujeres como sujetos especialmente vulnerables (por ejemplo, la paridad política y/o democracia paritaria),¹ los pueblos indígenas, las minorías sexuales y otros grupos que se consideran, por su particular condición, en desventaja, indefensión o peligro.² Sentado esto, ¿por qué en la vida nacional no pueden disfrutar

¹ Por todos, *vid.* Teresa Freixes Sanjuán, coord., *Mujer y Constitución en España* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000). Antecede Presentación de Carmen Iglesias. Para el caso peruano, *vid.* las consideraciones de Stéphanie Rousseau, “La participación y la representación política de las mujeres peruanas. Una perspectiva histórica y teórica”, en *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*, ed. por Jorge Aragón (Lima: Escuela Editorial y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones, Instituto de Estudios Peruanos, 2016), 187-201. Anteceden Presentación de Francisco Artemio Távara Córdova, Prólogo de Ricardo Cuenca Pareja e Introducción de Jorge Argón Trelles.

² *Vid.* Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, 4 al 6 de marzo de 2008. Disponible en línea: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf> (consultado el 2 de enero de 2019).

de manera igualitaria sus derechos fundamentales?, ¿por qué hay que recurrir al Tribunal Constitucional para exigir los derechos constitucionales, a pesar de estar materializados en los instrumentos internacionales y en la Constitución Política del Estado, cúspide y frontera de nuestro ordenamiento jurídico? No obstante ello, de una manera general, debe asumirse que dentro de los presupuestos fundacionales de la democracia liberal y social y el Estado de Derecho se encuentra la racionalidad de las personas de poder suscribir acuerdos a partir de la tolerancia y del diálogo, y que las medidas y la acción política que se adopten repercutan con simetría constitucional en un beneficio tangible para las mayorías y como garantía de las minorías.³

Por eso, los temas sobre participación y representación (o representatividad) política, en el ámbito de la *res publica*, involucran una preocupación de mayor compromiso, esto es, una polémica permanente hacia la mejora de los mecanismos de corte democrático que permitan conocer el sentido de la voluntad general (*volonté generale*) y de su soberanía absoluta, pero que dicha voluntad de todos, es decir, la identidad colectiva, adopte sus decisiones con pleno conocimiento de las consecuencias de sus actos. Antes de abordar un estudio de este género, centrándonos en la realidad peruana, es necesario plantear algunas inquietudes previas y muy generales. En ese orden de ideas, vale señalar en forma inicial que el fenómeno de la representación y de la participación política y el gobierno representativo —jese debe ser un punto de partida!— son temas de suma actualidad, sobre todo en el contexto de la integración que asumen diversas naciones en Europa y América, y que enfrentan bajo los logros de su civilización a las tendencias ideológicas transpersonalistas, totalitarias y fundamentalistas —verdaderas debilidades políticas autocráticas y aristocráticas— que amparan a los sistemas avasallantes y detractores de la democracia igualitaria, trastocando de esa forma la vida de los ciudadanos, deslegitimando a la democracia.⁴

³ Cfr. las consideraciones que aparecen en Helder Domínguez, *Democracia constitucional (elementos teóricos, desarrollo jurisprudencial e introducción bibliográfica)* (Lima: Editora Jurídica Grijley, E. I. R. L., 2018), 83-91. Antecedente Presentación de Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, Prólogo de José F. Palomino Manchego y Epílogo de José M.^a Porras Ramírez, José F. Palomino Manchego y Alex Ulloa Ibáñez.

⁴ Con particular énfasis, *vid.* Gwénaél Le Brazidec, “Régimen representativo y democracia directa: hacia la emancipación política de los ciudadanos”, en *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, coord. por Hugo A. Concha Cantú (México, D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002), 347-381. También resultan de sumo provecho las reflexiones que se suscriben en el libro de Ángel Garrorena Morales, *Representación y Constitución democrática (hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)* (Madrid: Editorial Civitas, S. A., 1991). Epílogo de Manuel Aragón Reyes.

II. LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO. PUNTUALIZACIONES CONCEPTUALES

Dicho esto, existen varias precisiones al respecto. Sin duda alguna, el campo de actuar de la representación (del latín *representare* = hacer presente, representar⁵) política —el hilo conductor y de conexión— lo constituye el Estado Social y Democrático de Derecho, categoría feliz en los ambientes políticos donde se respiran aires de paz, de justicia y de libertad.⁶ Solo así los individuos dejarán de ser súbditos para convertirse en ciudadanos.⁷ Señalaba con exactitud el maestro salmantino Pablo Lucas Verdú (1923-2011):

Parece ser que el Estado Social de Derecho es la meta que pretende alcanzar la democracia en su esfuerzo de presentarse con veste jurídica, en su intento de legalizar las situaciones correspondientes a la sociedad neocapitalista. Por eso, al analizarlo puede percibirse, con mayor claridad y concreción, la cuestión de las transformaciones sociales y su repercusión en el mundo del Derecho. Pocas veces se ha puesto a prueba, con tanta intensidad, la función de la dogmática jurídica en una época de aceleración social como lo es la que implica el Estado Social de Derecho. Pero el Estado Social de Derecho no es una mera fase en la transformación del Estado porque se trata de un momento crítico y no por lo que tiene de una contraposición más superadora respecto al Estado Liberal de Derecho sino, más bien, porque parece anunciar, nada menos, que la lenta desaparición del Estado en cuanto estructura exclusiva de la convivencia occidental. Dicho con otros términos, parece ser que tal estructura manifiesta con suficiente evidencia, el paso a formas más amplias de integración política en la medida que las metas económico-sociales que se propone no pueden conseguir dentro de, y desde, la estructura estatal. Además, se consideran insuficientes por las posiciones y corrientes contrarias al neocapitalismo.⁸

⁵ Sobre la etimología, *vid.* Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación*, traducción del inglés de Ricardo Montoro Romero (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014), 303-318. También *vid.*, voz: “Participación”, a cargo de Rainer-Olaf Schultze, en Dieter Nohlen, *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, v. II (J-Z), 1001-1002. A modo de complemento, *vid.*, voz: “Representación”, a cargo de Franz Gress, en Axel Görlitz, dir., *Diccionario de ciencia política*, versión española traducida del alemán por Jaime Nicolás Muñoz y Germán López Orfanel (Madrid: Alianza Editorial, S. A., 1980), 543-546.

⁶ La bibliografía sobre el tema es considerable. Baste aquí referirse a Ángel Garrorena Morales, *El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*, segunda reimpresión (Madrid, 1988).

⁷ Una primera aproximación al tema, con ocasión de la Constitución española de 1978, la encontramos en el ensayo del antiguo catedrático de Derecho Político de la Universidad de Zaragoza, Manuel Ramírez Jiménez, “Participación y pluralismo en la Constitución de 1978”, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, ed. por Manuel Ramírez Jiménez (Zaragoza: Libros Pórtico, 1979), 55-69.

⁸ *Cfr.*, en este sentido, Pablo Lucas Verdú, *La lucha por el Estado de Derecho* (Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 1975), 95. Una primera versión apareció publicada con el título *Estado Liberal de Derecho y Estado Social de Derecho*, Acta Salmanticensis, t. II, núm. 3. Salamanca: Universidad de Salamanca, 1955. Y el libro clásico de Elías Díaz, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, (Madrid: Cuadernos para el Diálogo, 1966). Hay ediciones posteriores hasta el día de hoy.

¿Y cuál es la función que cumple la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el Estado Social y Democrático de Derecho? Recuérdese que en cualquier parte del mundo globalizado y de la posmodernidad un Tribunal Constitucional es defensor de los fundamentales y celoso guardián de la supremacía y del control constitucional. Veamos:

El Tribunal Constitucional, como supremo intérprete de la Constitución, sustentándose en los artículos 3.º y 43.º de la Constitución [de 1993], que reconocen al nuestro como Estado Social y Democrático de Derecho, ha venido otorgando contenido a sus principios a través de su jurisprudencia. De este modo, desde la STC N.º 0008-2003-AI/TC (caso Roberto Nesta Brero contra el art. 4.º del Decreto de Urgencia N.º 140-2001) y en causas subsiguientes, se ha marcado la pauta de lo que el constituyente histórico ha querido plasmar en la concepción de una Constitución como una realidad viviente.

La jurisprudencia constitucional es una herramienta fundamental para la construcción y defensa permanente del Estado Social y Democrático de Derecho, por cuanto permite que el modelo mismo de organización política no solo se consolide, sino que se desarrolle en un diálogo fructífero y constante entre texto y realidad constitucional.

La jurisprudencia de este Tribunal Constitucional es también una fuente de primer orden no solo para los tribunales ordinarios y los demás entes públicos, sino para el propio Tribunal a la hora de decidir un nuevo caso.

En cada sentencia de principio, un nuevo dispositivo de nuestra Constitución es desarrollado sin olvidar que se trata de una obra duradera en el tiempo y en constante movimiento. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional es, en buena cuenta, Constitución viviente de la sociedad plural.⁹

Y, ciertamente, en clave del contexto y trasfondo histórico, diremos que el influjo de Johannes Altusio (1557-1638) fue decisivo,¹⁰ sin obviar la presencia de Benjamin Constant (1767-1830) con su hasta ahora recordada y célebre conferencia que dejó traslucir en el Ateneo Real de París en febrero de 1819, intitulada “Sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”.¹¹ Su tesis central, como recuerda Garrorena Morales, consistía en “mantener

⁹ STC N.º 0048-2004-AI/TC, FFJJ. 1-10.

¹⁰ Para mayor detalle, *vid.*, a este respecto, Hasso Hofmann, “La representación en la Teoría del Estado premoderna. Sobre el principio de representación en la <política> de Johannes Altusio”, *Fundamentos, Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* (Oviedo, 3/2004): 37-40, número monográfico dedicado a la representación política, acceso el 2 de enero de 2019, <https://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/tercero/index.html>. Para el influjo del sistema representativo norteamericano del siglo XVIII en América Latina, *vid.* Roberto Gargarella, *Crisis de la representación política*, primera reimpresión (México, D. F.: Distribuciones Fontamara, S. A., 2002).

¹¹ *Cfr.*, sobre esta perspectiva, Benjamin Constant, “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, en *Escritos políticos*, traducción del francés, Estudio Preliminar y Notas de María Luisa Sánchez Mejía (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989), 257-285. Hay versión italiana que hemos tenido a la vista, en Stefano De Luca, “Il Discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni”, en *Il pensiero politico di Constant* (Bari: Editori Laterza, 1993), 186-205.

que la representación [política] es la única técnica de participación política que conviene o se adecua al modo de ser presente de la libertad, esto es, a la libertad de los modernos”.¹² En efecto, la mutación que se presenta tempranamente en línea ascendente de la democracia (de *identidad*) ateniense, en el mundo helénico (s. V a. J. C.) con Pericles (494 a. C. - 429 a. C.) y de la república romana; luego, de la representación medieval a la representación moderna nos demuestra cómo, andando el tiempo, las sociedades históricas han ido consolidando la representación política hasta alcanzar un grado de complejión que se manifiesta hoy en día, por supuesto, en el Estado Social y Democrático de Derecho.¹³ En concreto, el debate actual se viene centrando en las conveniencias e incompatibilidades de los instrumentos aplicables (por ejemplo, la iniciativa popular y el referéndum) que ofrece la democracia semidirecta¹⁴ y la democracia directa (el ejemplo paradigmático lo constituyen algunos cantones suizos en donde el pueblo decide directamente sobre sus asuntos) en el seno de las democracias representativas.

Por tanto, a la luz de estos postulados, siendo la democracia un concepto multívoco, la [teoría de la] *representación política* también tiene un alcance amplio, ambiguo y polisémico resultando, de esa forma, complicado intentar una definición, máxime cuando aún nos encontramos en el umbral del siglo XXI, en donde la democracia gobernante y la democracia gobernada en las sociedades civiles homogéneas, por más que sean activas, pluralistas y participativas, tienden hacia las amenazas, oscilaciones, atolladeros y cambios permanentes, no obstante que lo que se pretende es la estabilidad y la legitimidad política. Vistas así las cosas, el concepto de *representación*, como primer núcleo duro de la democracia, se aplica en muchas acepciones distintas. Asumiendo estas reflexiones, en la acepción general (y en la filosófica) contiene necesariamente el acto de que algo que no está presente se hace presente. En el sentido político del derecho estatal, la representación no solamente es un acto simbólico, sino un principio o una técnica de basar el ejercicio del poder político en la aprobación de los gobernados. En principio asigna con objetividad al pueblo, como decisión inmediata, solamente la elección entre personas que no tienen en juego ningún cargo representativo.¹⁵

¹² Cfr., a este propósito, Ángel Garrorena Morales, *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014), 134.

¹³ Por todos, *vid.*, en general, Georges Perrot, *El derecho público de Atenas*, traducido del francés por Luis de Terán (Madrid: Editorial La España Moderna, ¿1910?); Alfred Croiset, *Las democracias antiguas*, traducción del francés de Alfonso Maura (Buenos Aires: Ediciones Siglo Veinte, 1944); Valentín Brandan, *El legado político de Atenas y las democracias modernas. Condiciones del advenimiento y la subsistencia de las instituciones democráticas* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria, S. A., 1956); William George Grieve Forrest, *La democracia griega. Trayectoria política del 800 al 400 a. de J. C.*, traducción del inglés de Luis Gil (Madrid: Ediciones Guadarrama, S. L., 1966); Moses I. Finley, *Vieja y nueva democracia y otros ensayos*, traducción del inglés de Antonio Pérez-Ramos (Madrid: Editorial Ariel, S. A., 1980); Francisco Rodríguez Adrados, *Historia de la democracia. De Solón a nuestros días*, segunda edición (Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 1997), y Luis Gil Fernández: *Sobre la democracia ateniense* (Madrid: Editorial Dikynson, S. L., 2009).

¹⁴ *Vid.* el libro clásico y pionero sobre la materia, en la transición política española, de Luis Aguiar de Luque, *Democracia directa y derecho constitucional* (Madrid, EDERSA, 1977). Antecede Prólogo de Luis Sánchez Agesta (1914-1997).

¹⁵ *Vid.*, a este respecto, la voz “Representación”, a cargo de Ulrich von Alemann y Dieter Nohlen, en Dieter Nohlen, *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, v. II (J-Z) (México, D. F.: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., El Colegio de Veracruz, 2006), 1216-1219. De igual forma, *vid.* Germán J. Bidart Campos, *Lecciones elementales de política*

Algo más, todavía. Se puede afirmar, sin temor a cometer excesos, que “El concepto de representación política, tanto en sus implicancias teóricas como en sus traducciones prácticas, es sin duda uno de los elementos clave de la historia política moderna... En todas las lenguas europeas el verbo: «representar» y el sustantivo «representación» se aplican a un universo bastante vasto y diverso de experiencias empíricas”.¹⁶ En el momento actual, como vamos apuntando, consideramos que “La representación política en la actualidad es el resultado de la necesidad surgida a raíz de la coerción de la democracia de masas en la que se generaliza la participación política de los ciudadanos”.¹⁷

Pues bien, planteada así la cuestión y sin descuidar los aspectos metodológicos, podemos sostener que la representación política —como fórmula política— es el resultado del proceso mediante el cual una comunidad de ciudadanos, legitimada en la vida política, ha seleccionado y ha elegido —sufragio activo y sufragio pasivo— a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan y argumenten los temas y los intereses que son comunes. Así entendida, la comunidad de ciudadanos (clase política) lo hace su representante y lo coloca en un órgano de discusión y decisión del gobierno,¹⁸ apoyado en una firme organización democrática que practica las virtudes cívicas.

Y en cuanto concierne a la *participación* (del latín *participatio* = acción y efecto de participar) *política*¹⁹ en la esfera pública, como segundo elemento configurador de la democracia, hemos de significar que, siguiendo a Gianfranco Pasquino, es “... a la vez un fenómeno antiguo y un fenómeno reciente. Es un fenómeno antiguo en cuanto que desde que se puede hablar de política como actividad en comunidades organizadas existe la participación política.

(*sociedad, Estado y derecho*), primera edición peruana (Lima: Universidad Peruana Los Andes, Asociación Peruana de Derecho Constitucional, 2002), 414-416. Antecede Nota Liminar de Domingo García Belaunde, Edición al cuidado y Epílogo de José F. Palomino Manchego. Y Ángel Rivero, “Representación política y participación”, en *Manual de ciencia política*, ed. por Rafael del Águila, tercera edición (Madrid: Editorial Trotta, S. A., 2003), 205-229. Antecede Prólogo de Francisco Murillo Ferrol (1918-2004).

¹⁶ *Vid.*, voz: “Representación política”, a cargo de Maurizio Cotta, en Norberto Bobbio y Gianfranco Matteucci, eds. *Diccionario de política (L-Z)*, redactores de la edición en español José Aricó y Jorge Tula, tercera edición en español (México, D. F.: Siglo Veintiuno Editores, S. A. de C. V., 1985), 1426.

¹⁷ *Vid.*, voz: “Representación política”, en: Pablo Lucas Verdú (compilador), *Prontuario de derecho constitucional* (Granada: Editorial Comares, 1996), 372.

¹⁸ *Vid.*, sobre esta cuestión, la voz “Representación política”, a cargo de José Woldenberg y Ricardo Becerra, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, t. II, segunda edición (San José, C. R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000), 1099. Desde una perspectiva politológica, *vid.* voz: “Representación”, en: Frank Bealey, *Diccionario de ciencia política*, traducción del inglés de Raquel Vázquez Ramil (Madrid: Ediciones Istmo, S. A., 2003), 381-382. Además, Antonio Torres del Moral: *Estado de Derecho y democracia de partidos* (Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1991), 342.

¹⁹ *Cfr.*, sobre este aspecto puntual, Francisco Murillo Ferrol y Manuel Ramírez Jiménez, *Ordenamiento constitucional de España* (Madrid: Ediciones S. M., 1980), 75-78; y, entre otros, Manuel Ramírez Jiménez, *La participación política* (Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1985), 27-48. También, Ricardo Haro, “Algunas reflexiones sobre la participación y la democracia”, en su libro *Constitución, gobierno y democracia* (Córdoba: Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba, 1987), 33-42. Y, Torres del Moral, *Estado de Derecho y...*, 342-343.

Es un fenómeno reciente porque está estrechamente relacionado, en su sentido fuerte, con significativos cambios socioeconómicos y de la naturaleza de las comunidades políticas”.²⁰ Es más, como observa Gisela Zimpel, “... el concepto de participación política admite muy diversas interpretaciones, que difieren según los intereses investigadores del autor y el marco de referencia teórico que se haya elegido. En el lenguaje habitual, la «participación política» es vista como equivalente de la participación del ciudadano en el proceso político de deliberación y decisión y funge como una forma de la conducta social que, por una parte, abarca el ejercicio de los derechos de participación garantizados por la ley y la Constitución (derecho de sufragio, derecho de reunión, derecho de manifestación pública) y, por otra, también comprende modos de conducta informales (conversaciones políticas con vecinos, amigos y compañeros) o procesos mentales (interés político)”.²¹

No está de más recordar que:

En la terminología corriente de la Ciencia Política la expresión participación política se utiliza generalmente para designar toda una serie de actividades: el acto de la votación, la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en comicios o en una reunión sectorial, el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difusión de información política, etc.²²

En puridad, bien es verdad que la participación política “Consiste en la participación de los ciudadanos, o de las personas legitimadas que los representan, en la vida política de un país a través de elecciones libres y periódicas para la designación de sus representantes:... Puede, igualmente, predicarse de este derecho que es uno de los presupuestos fundamentales del Estado de Derecho que legitima a los poderes del mismo”.²³

Con esta perspectiva en mente, y después de sentar las bases conceptuales, surge la siguiente pregunta: ¿Actualmente, está en crisis la democracia representativa en el globo terráqueo?²⁴ ¿Cómo garantizar y defender la convivencia política en paz? ¿Cómo conjugar armoniosamen-

²⁰ Cfr. Gianfranco Pasquino, “Participación política, grupos y movimientos”, en *Manual de ciencia política*, comp. por Gianfranco Pasquino, versión española traducida del italiano de Pilar Chávarri, M.^a Luz Morán y Miguel A. Ruiz de Azúa (Madrid: Alianza Editorial, S. A., 1988), 181.

²¹ Vid., voz: “Participación política”, a cargo de Gisela Zimpel, en Dieter Nohlen, *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos...*, 473-474. Además, vid. Edurne Uriarte, *Introducción a la ciencia política. La política en las sociedades democráticas* (Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 2002), 275-277. Antecede Prólogo de Juan J. Linz.

²² Vid., voz: “Participación política”, a cargo de Giacomo Sani, en Norberto Bobbio y Gianfranco Matteucci, eds. *Diccionario de política...*, 1180-1183.

²³ Vid. voz: “Participación política”, a cargo de Daniel Basterra Monserrat, en: Pablo Lucas Verdú, compilador, *Prontuario de derecho constitucional...*, 314.

²⁴ En el mapa comparado resulta provechoso ver la lectura de Luca Mezzetti, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America Latina, Asia*, G. (Torino: Giappichelli Editore, 2000).

te la libertad y la igualdad, y todo el haz de derechos que forma parte del patrimonio cívico? ¿Qué hacer al respecto? Garrorena Morales, autoridad en la materia, inquiere, entre otras, estas interrogantes advirtiéndole que tal acontecimiento se ha producido en las democracias constitucionales occidentales, en pleno umbral del siglo XXI. A renglón seguido añade que durante “... los últimos años una crisis muy profunda”, con origen en los mercados financieros y con un primer epicentro en los Estados Unidos pero después, ampliada a escala mundial, ha desestabilizado el sistema económico haciendo que los ciudadanos hayamos tenido que asistir (i) a un crecimiento difícilmente concebible del paro, extendido a veces a todos los miembros de una misma familia, (ii) a la necesidad de asumir importantes rebajas salariales a cambio de poder seguir trabajando, y (iii) a la contracción o reducción de prestaciones sociales tan esenciales como la educación y la sanidad de las que sus destinatarios habían dispuesto sin problemas hasta el día precedente, todo lo cual ha supuesto, a su vez, (a) un aumento considerable de la desigualdad social y (b) la destrucción de amplias capas de clases medias, principal estabilizador del sistema.²⁵

III. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIDA POLÍTICA. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

Parece absolutamente claro que con el siglo XX y la adopción de la filosofía que alumbró la vigente Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 21, se extendió de manera universal la imperiosa necesidad de fomentar la participación de las personas en los Estados occidentales. Por si no fuera poco, se impone todavía una observación. En el plano de la vida cotidiana, diariamente se interactúa con diversas organizaciones, en las que participa la ciudadanía democrática mediante la filosofía de la educación, cada una de las cuales asume intereses y argumentos propios que pueden tener correlación o no con las posturas de sus pares. Esa es la razón por la cual, en el trabajo, la formación moral en la escuela como esfera cultural de educadores y educandos, el papel de la familia y otro tipo de instituciones representativas, se hace necesario arribar a consensos para que puedan concretarse metas en común para fines provechosos,²⁶ dejándose de lado los discursos intolerantes en el amplio espectro social, sin desconocer los coletazos de la crisis económica, y tomando decisiones inaplazables.

²⁵ Cfr., con carácter general, Ángel Garrorena Morales, *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014), 187; y Cesare Pinelli, “Crisis de la representación y nuevas vías de participación política”, en Cesare Pinelli y Miguel Presno, *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política* (Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2014), 11-52.

²⁶ El tema de la participación ciudadana también ha sido materia de reflexión en el ámbito de la judicatura con la presencia de los *jueces legos ciudadanos* que provienen de la propia comunidad local, elegidos a través de un riguroso procedimiento de preselección y sorteo y cuyo propósito es influir en la disminución de los actuales niveles de corrupción al interior del aparato judicial. Una primera ojeada puede obtenerse en Hans-Jürgen Brandt, *Participación ciudadana en la justicia penal: ¿democratización o adorno inútil de los tribunales?* (Lima: Fundación Hanss Seidel-Stifung C.V., 2010). Antecede Prólogo de Bettina von Durgen e Introducción de Walter Albán Peralta.

Al respecto, Domingo García Belaunde ha reflexionado, con justificada razón, lo siguiente: “Siempre he pensado que la participación ciudadana es el problema medular en nuestros sistemas políticos modernos; y lo digo por entender que ella nace en realidad a partir de la Segunda Guerra Mundial [1939-1945] aun cuando tiene antecedentes en la Primera [Gran Guerra: 1914-1918]. Esta participación ciudadana se ha centrado particularmente en el voto, que es así el modelo clásico de lo que es una participación”.²⁷ De esta forma, continuamente estamos enfrentando —casi inevitablemente— un desafío: adoptar una decisión, pero que los motivos y el resultado sean capaces de asimilarse a las decisiones de otras personas, y, en caso de no alcanzar un consenso mayoritario, se procure ceder o negociar para conseguir el acuerdo. Para ello es menester articular la democracia representativa sobre la base de la representación y de las representatividades, sin trastocar el molde esquemático que ofrecen los movimientos sociales y las organizaciones políticas, sin obviar la tradición histórica como sucede, por ejemplo, con la modélica democracia directa que se practica en Suiza.²⁸

No resulta ocioso hacernos eco de algunas de las reflexiones vertidas por Eugenio María de Hostos (1839-1903):

Así como la mejor forma de Gobierno es el sistema representativo, así la mejor aplicación del sistema es la democracia en su forma representativa... Es la mejor, por ser la más lógica; y por más que la experiencia de las realidades ilógicas que el error o interés o la pasión produce, nos desengañan de la lógica de las doctrinas, la tendencia inquebrantable de sociedades e individuos es la de establecer organismos lógicos... Pero, además de ser la mejor, por ser la más lógica, la democracia representativa es la mejor aplicación del sistema, porque es la más sólida... La democracia representativa aplica el principio de representación a la función electoral, construyendo en los procedimientos del sufragio universal —que da el producto de la voluntad social por mayorías—, en el procedimiento de las convenciones —que cierne el sufragio y lo depura—, y en el conjunto de medios escogidos para dar acceso a las minorías en la representación común, la base de un poder efectivo, aún deficiente e incompleto, pero en vías de constituir un órgano permanente de la función que más directamente corresponde al sistema representativo, y que, una vez constituido, dará solidez de siglos a la democracia mixta.²⁹

²⁷ Cfr., entre otro haz de opiniones, Domingo García Belaunde, “La participación política en el Perú”, en AA.VV., *Libro homenaje a Carlos Rodríguez Pastor* (Lima: Cultural Cuzco S.A., 1992), 252. También publicado en Domingo García Belaunde, *La Constitución y su dinámica*, segunda edición revisada y ampliada (Lima: Palestra Editores S. A. C., 2006), 39. Antecede Presentación de Jorge Carpizo.

²⁸ Cfr., en líneas generales, Andre Siegfried (1875-1959), *Suiza. Un ejemplo de democracia*, traducción del francés por Julieta Campos y Enrique González Pedrero (México, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1958).

²⁹ Cfr. la obra, que merece el calificativo de valiosa, de Eugenio María de Hostos, *Lecciones de derecho constitucional* (Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Municipio de Mayagüez, Instituto Hostosiano de Mayagüez, 2006), Lección XVIII, 119-121. Antecedes Liminar de Domingo García Belaunde, Palabras del coordinador Santos Alfonso Silva Sernaqué, Semblanza de Juan Mari Bras y Estudio preliminar de José F. Palomino Manchego. La primera edición vio la luz en la Editorial Casa de América, Santo Domingo, 1887.

Por lo demás, se puede decir que en el ideario colectivo la tarea es particularmente complicada cuando no se pueden conocer a cabalidad las intenciones de todos los participantes en la toma de decisiones, en especial, en las democracias latinoamericanas populistas que adolecen de cultura cívica y política. Afortunadamente, si bien como seres humanos, en cuanto ciudadanos, tenemos la lógica y la razón para regir nuestro comportamiento, estas no siempre se toman en cuenta, sobre todo, desde el momento en que hay de por medio intereses muy personales sobre un hecho que involucra la intervención de la mayoría.³⁰

Por las razones anteriores, en un nivel más grande, sostener acuerdos con millones de individuos en torno a las acciones que se disponen para temas que involucran su destino es una tarea compleja, pero superable. De esta forma, sea cual sea la verdad sobre estos detalles, afirmamos que la viabilidad de la democracia constitucional, como consecuencia lógica de nuestra forma de Estado unitario, en el sistema político vigente, se garantiza cuando la libertad e igualdad de la nación —entendida como una comunidad de seres humanos que sienten una pertenencia mutua— intervienen con esfuerzo compartido en los asuntos públicos, teniendo como respaldo la legitimidad de la población y del voto popular en la designación de funcionarios mediante la elección popular, siendo respetado plenamente.³¹

De otra parte, hemos de recordar que la cuestión resulta de suma actualidad en estos tiempos del mundo globalizado y de la posmodernidad, al presentarse ciertas controversias respecto de la pertinencia de emplear los sustentos de la democracia constitucional —conteniendo un pluralismo político lícito y legítimo— para determinadas iniciativas pues, tal como se ha señalado, “[...] la democracia sería el fundamento de la limitación del poder de la mayoría y, así, el Estado constitucional vendría a constituir la juridificación de la democracia. Sin embargo, quien esgrime el ideal democrático con el objetivo de formular algún tipo de objeción al constitucionalismo [liberal y social] se estaría equivocando”.³²

En este sentido, hoy por hoy, salta a la vista para la experiencia constitucional peruana, el derecho a la participación en la vida política, económica, social y cultural de la nación, que asume el artículo 2º, inciso 17, de la Constitución de 1993,³³ de acuerdo con el criterio desarrollado por el Tribunal Constitucional peruano, contenido en el Exp. N° 5741-2006-AA/

³⁰ Desde una perspectiva actual, *vid.* Francisco Javier Matia Portilla, dir., *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011).

³¹ Sobre el tema, *vid.* las reflexiones expuestas por Giovanni Sartori, *Aspectos de la democracia*, traducción del inglés de Rafael Castillo Dibildox (México, D. F.: Editorial Limusa-Wiley, S. A., 1965). Del mismo autor, *vid.* *Teoría de la democracia*, 2 tomos, traducción del inglés de Santiago Sánchez González (Madrid: Alianza Editorial, S. A., 1988).

³² *Vid.*, sobre este punto, María Isabel Garrido Gómez, “Los operadores jurídicos y la democracia”, en *Democracia, gobernanza y participación*, ed. por María Isabel Garrido Gómez y Ramón Ruiz Ruiz (Valencia: Tirant lo Blanch, 2014), 146.

³³ *Cfr.*, entre otros comentarios, Marcial Rubio Correa, *Estudios de la Constitución Política de 1993*, t. 1 (Lima: Fondo Editorial de la PUC del Perú, 1999), 368-378.

TC: “constituye un derecho fundamental cuyo ámbito de protección es la libre intervención en los procesos y la toma de decisiones en el ámbito político, económico, social y cultural; en congruencia con ello, la participación política constituye un derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad. De ahí que este no se proyecta de manera restrictiva sobre la participación de la persona en el *Estado-aparato* o, si se prefiere, en el *Estado-institución*, sino que se extiende a su participación en el *Estado-sociedad*, es decir, en los diversos niveles de organización, público y privado. Tal es, en fin, el caso, por ejemplo, de la participación de las personas en la variedad de asociaciones, con diversa finalidad, o la participación en todo tipo de cargos; la característica común de todos ellos es que su origen es un *proceso de elección* por un colectivo de personas”.

Según lo sostenido, para nosotros es evidente la trascendencia y el interés capital de la representación política que surge a raíz de la participación del ciudadano constitucional, la cual constituye un principio y un valor inherente a la noción y esencia misma de la democracia. Sin embargo, es de notar que en contextos como el que se presenta en el Perú,³⁴ en el cual el ejercicio del sufragio no está exento de polémicas y discusiones, corresponde establecer un mayor énfasis en la cultura cívica y política que permita instruir a los ciudadanos, de la formación elemental y de la importancia que reviste una adecuada elección de sus representantes mediante el sufragio, sobre todo por el conducto del sentimiento constitucional (*konstitutionelle gefühl*),³⁵ es decir, la adhesión del pueblo y/o comunidad política a su Constitución, en su condición de garante y guía. De igual modo, a nivel del desarrollo de las democracias occidentales, un papel elemental se encuentra en el actuar que desempeñan los partidos políticos, los cuales deben constituir la referencia organizacional sustancial para la difusión y mejora de la democracia en el sistema normativo de cada nación, mediante la “educación y la cultura democrática”³⁶: verdadero poder moral de la población. Para cumplir tal objetivo hay que tener presente que la vía comunicacional educa y reeduca, y evita quebrar el estado de concordia y tolerancia entre los ciudadanos.

Reconozcamos, sin embargo, que en el Perú, respecto de los partidos políticos —como cauces de la participación— se han presentado algunos avances. Así, tenemos la tardía Ley N° 28094 – Ley de Partidos Políticos (*El Peruano*, 1 de noviembre de 2003) en la que se les reconoce como aquellas “asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de

³⁴ De suma autoridad resulta el estudio de Juan Arroyo e María Irigoyen, *Beneficios y costos de la democracia participativa* (Lima: CARE Perú, 2008). Antecede Prólogo de Sinesio López Jiménez.

³⁵ Cfr. la obra excelente y oportuna de Pablo Lucas Verdú, *El sentimiento constitucional (aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)* (Madrid: Editorial Reus, 1985).

³⁶ Resultan oportunos aquí los aportes de Helder Domínguez Haro, *El derecho a la democracia. Repensando un modelo societario constitucional* (Lima: Editora Jurídica Grijley, E. I. R. L., 2008), 188-191. Antecedentes Presentación de Alberto Borea Odría, Prólogo de Carlos Fernández Sessarego y Nota preliminar de Gerardo Eto Cruz.

derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado...”, señalándose, además, que los mismos expresan el pluralismo democrático,³⁷ valor supremo y elemento instrumental clave para garantizar los derechos políticos —verdaderas libertades democráticas— de los ciudadanos.

Tras lo expuesto, merece la pena mencionar, asimismo, que el estudio de los partidos políticos —en su condición de verdaderos canales institucionalizados— es una tarea inagotable y permanente, por el bien mismo de la democracia interna, para ir paulatinamente reforzando la dinámica constitucional. Como puede verse, estas organizaciones no están exentas de problemas o vicios, pues se ha señalado que, “Como organizaciones cuyo fin es alcanzar el poder político, y que además aglutinan un número elevado de militantes o simpatizantes, requieren una fuerte estructura organizativa, en muchos casos especializada, y ello conduce, nos han explicado numerosos politólogos, a la mencionada oligarquización”.³⁸

A la vista de esto, hablando en términos puramente formales, se admite hoy en día que en el seno de la teoría de la democracia, un aspecto resaltante y vital para el sostenimiento del modelo se encuentra en la confianza que inspiran quienes detentan las funciones públicas hacia los gobernados. Tradicionalmente, a partir del esquema del ciudadano ginebrino Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) —uno de los más prestigiosos iuspublicistas del siglo XVIII— en *El contrato social* (1772) se aprecia, cristaliza y surge el individuo como un valioso integrante de la comunidad, y que constituye, claro está, el fin último de la sociedad y que, por ende, el trabajo organizado que se realice debe asegurar las mejores condiciones para la supervivencia de la comunidad.³⁹

Sin embargo, es cierto que la confianza también puede ser menoscabada, y dentro de los diversos factores que repercuten negativamente en las expectativas de la comunidad política se encuentra la corrupción, fenómeno negativo con impacto social que se genera por el indebido aprovechamiento de las funciones y medios gubernamentales para fines propios y egoístas. Por consiguiente, se distorsiona, de parte de las minorías intolerantes, insolidarias y autodemocráticas, la visión que debe tenerse por parte de todo ciudadano candidato que aspira a un cargo en el ejercicio de la función pública, acercando la administración a los administrados y reforzando los cimientos de una sociedad civil de bienestar.

³⁷ Un análisis político y jurídico, centrado en la historia y en los elementos de la realidad, se puede consultar en la obra de Marcial Rubio Correa, *Ley de partidos políticos, las reglas que nadie quiso aprobar* (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica, 1997). Antecede Prólogo de Enrique Bernal Ballesteros (1940-2018).

³⁸ *Vid.*, en este sentido, Jorge Alguacil González-Aurioles, *Estado de partidos: participación y representación* (Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2013), 61-62.

³⁹ Entre otras ediciones en castellano, *vid.* Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social. Principios de derecho político*, segunda edición (Buenos Aires: Editorial Perrot, 1958). Precedido de un Estudio Preliminar de Ricardo Levene.

En ese orden de consideraciones, pueden advertirse dos aspectos elementales del derecho a la participación en la vida política: 1) El nivel educativo,⁴⁰ con el amor a la verdad, de la comunidad política, lo que involucra, principalmente, que se tenga conciencia de la importancia e impacto de las decisiones en el sufragio sobre el destino de todos los candidatos; y 2) La formación de vocaciones, porque debe inculcarse en todo momento que la participación política, al ser un derecho fundamental, no puede condicionarse, por cuanto implica responsabilidad, y para ello quienes participan como electores o elegidos deben comprometer sus pretensiones al servicio del bienestar general. En otras palabras, deben tener oportunidad de movilizarse sin ningún tipo de restricciones y de inseguridad con el propósito de hacer uso de los derechos civiles y políticos sin cortapisas.

Conforme a ello, podría destacarse, por consiguiente, una paradoja particular: en el Perú —en realidad, verdadero laboratorio político— se presentan conflictos que surgen por la informalidad económica y social, así como por las limitaciones del Estado para poder atender las necesidades elementales de los ciudadanos de hoy y de mañana en todos los rincones del país. Se reconoce el derecho a participar en la vida pública evitando romper las lealtades institucionales. Empero, en algunos casos, con todas sus implicaciones, no se fomenta la conciencia ciudadana que permita que los electores se expresen a plenitud sobre sus expectativas en el sufragio universal como órgano de la representación política en las sociedades modernas, tal como señalara en su día Raimundo Fernández Villaverde (1848-1905).⁴¹

En todo caso, cierto es que esta situación se puede verificar en el clientelismo, entendido como una suerte de intercambio extraoficial de funciones a cambio del apoyo electoral, y en el populismo⁴² y el neopopulismo, en su sentido peyorativo: atraer a las clases populares —tan característico en las sociedades modernas de América Latina— en el que incurren muchos candidatos, a propósito de las elecciones de autoridades locales y regionales en Perú correspondientes a los años 2014 y 2018, quienes realizan ofrecimientos diversos con pocas

⁴⁰ Cfr. el ya clásico estudio de Eugenio María de Hostos, *Moral social*, segunda edición (Madrid: Imprenta de Bailly-Bailliere e hijos, 1909), capítulo XXVII (La moral social y la escuela), 152-156. Más reciente, *vid.*, las acertadas reflexiones de Fernando Savater, *El valor de educar*, vigésima cuarta reimpresión (México, D.F.: Editorial Planeta Mexicana, S. A. de C.V., 2003). La primera edición vio la luz en Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1997. Igualmente, *vid.* Enrique Bernal Ballesteros, “Los valores éticos y la democracia y el rol de la juventud”, *Pensamiento Constitucional*, Año IV, N° 4 (1997).

⁴¹ Cfr., el estudio fundamental de Raimundo Fernández Villaverde, *Consideraciones histórico-críticas acerca del sufragio universal como órgano de la representación política en las sociedades modernas*, discurso de su recepción del Excmo. Sr... y de contestación del Excmo. Sr. Conde de Toreno, en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, leídos en la Junta Pública de 19 de mayo de 1889, Madrid, 1894.

⁴² Cfr., uno de los trabajos pioneros sobre la materia redactado por Carlos Moscoso Perea, *El populismo en América Latina* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990). Antecede Presentación de Fernando Belaunde Terry y Prólogo de Pablo Lucas Verdú. A nivel nacional, *vid.* Osmar Gonzales, *Los orígenes del populismo en el Perú. El gobierno de Guillermo E. Billinghurst (1912-1914)* (Lima: Editorial Nuevo Mundo, 2005).

expectativas para concretarlos.⁴³ Diremos, ante todo, que las iniciativas formuladas por los organismos constitucionales autónomos, tales como el Jurado Nacional de Elecciones y su programa Infogob (Observatorio para la Gobernabilidad).⁴⁴ resultan adecuadas y de necesaria difusión para que las personas cuenten con mejores herramientas para decidir de la mejor forma, asegurando que el voto popular emitido sea con el conocimiento de las consecuencias de la elección clara y transparente. Pero así como se reflexiona respecto de la informalidad y las limitaciones gubernamentales para llegar a cada rincón de nuestras fronteras, también debe tenerse presente, a nivel nacional, la sociedad multicultural del Perú, rico en contenido histórico como producto de las diferentes clases sociales, ideológicas y culturales.⁴⁵

A propósito, incidimos con particular énfasis en las consideraciones del multiculturalismo debido a que, a partir del proceso de regionalización iniciado en el año 2002 en el Perú,⁴⁶ se establecieron, previa reforma constitucional, los gobiernos regionales con competencias y facultades paralelas a las de los gobiernos locales y del gobierno central; advirtiéndose que fueron implementadas sin la debida preparación y evaluación de la población de los municipios y de las regiones para asumir en forma responsable la elección de sus autoridades sin legitimidad democrática alguna, sufriendo, de esa manera, un baño de descrédito. Una vez más, se impuso la improvisación y las consecuencias no se dejaron esperar.

⁴³ Acerca de esta realidad, un panorama completo se puede ver en Dieter Nohlen, “Sistemas electorales y representación política en América Latina”, en AA. VV., *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, vol. I (Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1986), 15-38. Antecede Presentación de Salvador Bermúdez de Castro y Nota del editor Dieter Koniecki.

⁴⁴ Infogob es un espacio virtual del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) que contiene la más completa información político-electoral del país desde 1931, año de su creación institucional. Esta plataforma tiene como finalidad incentivar la participación ciudadana, fomentar la transparencia y promover la investigación especializada en materia electoral. Infogob ha sido puesto al servicio de la ciudadanía y operadores políticos desde el año 2008, albergando información de hojas de vida y planes de gobierno de candidatos, historial partidario, elecciones por localidad, evolución del padrón electoral, resultados de procesos electorales (generales, regionales, municipales, complementarias, revocatorias y referéndum), permanencia en el cargo de autoridades y, actualmente, también de conflictos electorales en las diferentes regiones, provincias y distritos de nuestro país, gracias a la información sistematizada y el monitoreo realizado por la Central de Operaciones del Proceso Electoral (COPE) del JNE. Disponible en línea: <https://infogob.jne.gob.pe> (consultado el 5 de enero de 2019).

⁴⁵ Cfr. una aproximación, desde la doctrina y de la jurisprudencia, en José F. Palomino Manchego, “La Constitución multicultural peruana”, *Lex. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Alas Peruanas*, año XIV, N° 17 (2016). Hay versión italiana publicada con anterioridad: “La Costituzione multicultural peruviana”, traducción dallo spagnolo di Federica Balzani, en Silvia Bagni (A cura di): *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano* (Bologna: Filodiritto Editore, 2013).

⁴⁶ El actual proceso de descentralización se desarrolló cronológicamente de la siguiente manera: 1) El 7 de marzo de 2002 el Congreso aprueba la modificación del capítulo XIV del título IV de la Constitución Política del Perú, mediante Ley de Reforma Constitucional N° 27680 que permite la formación de gobiernos regionales. 2) El 15 de marzo de 2002 se promulga la Ley de Elecciones Regionales N° 27683. 3) El 17 de julio de 2002 se promulga la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783. 4) El 16 de noviembre de 2002 se promulga la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867. 5) El 30 de diciembre de 2002 se promulga la modificación de la Ley de Gobiernos Regionales N° 27902. 6) El 26 de mayo de 2003 es promulgada la nueva Ley Orgánica de Municipales N° 27972. Y, 7) el 8 de julio de 2004 se promulga la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales N° 28273, que establece las normas para la transferencia de competencias.

Igualmente, como resultado del ejercicio del derecho de participación política, algunos candidatos postularon y, finalmente, fueron elegidos y llegaron al sillón municipal y regional, incluso, estando prófugos de la justicia. Luego, terminaron involucrados extensamente en las redes de la corrupción, resultando que al mes de septiembre de 2014 el Poder Judicial viene procesando, por los delitos contra la administración pública, a ocho autoridades regionales por cargos de comisión de presuntos actos irregulares y de corrupción durante su gestión pública. En las últimas elecciones municipales y regionales, ocurridas el 7 de octubre de 2018, también hubo candidatos a las alcaldías y gobiernos regionales de todo el país investigados por delitos de corrupción y con antecedentes policiales y penales. ¡Y qué decir de los funcionarios públicos que fueron sancionados por la Contraloría General de la República entre los años 2015 y 2018!⁴⁷. La mayoría de ellos trabajaban en los gobiernos locales (municipales).

Ante este conjunto de nuevas circunstancias, es plausible argumentar que, al ser la descentralización participativa,⁴⁸ entre otras características, un proceso irreversible de democratización del Estado, no es viable suspender la organización que se ha adoptado sobre las autoridades locales y regionales. Sin embargo, el derecho a la participación política efectiva, en sus ámbitos local, regional y nacional, requiere políticas complementarias urgentes para que se orienten y ejerzan en beneficio de la comunidad. Así, se ha referido que “centralización y descentralización, lejos de ser ideas antagónicas, no se excluyen la una a la otra, sino que más bien se complementan. La descentralización resulta de un principio de justicia. Consiste en tratar cada uno lo suyo, sea el individuo, el grupo familiar, el grupo profesional, el municipio o la provincia”.⁴⁹

Llegados a este punto, es natural que se presente cierto temor o recelo hacia las políticas dirigidas a los temas electorales, porque podría entenderse que existe una intención de direccionar los votos por parte del Gobierno de turno. A pesar de ello, reformas de esta naturaleza pueden emprenderse con ayuda de la comunidad internacional como, por ejemplo, la Organización de los Estados Americanos (OEA). Corolario de todo lo anterior es que entre las aspiraciones de la OEA se encuentran el fomento, difusión y protección de la democracia —valorada por su calidad en todas las mediciones internacionales— como sistema en América, por lo que dentro su marco de funcionamiento se han establecido organismos con

⁴⁷ Mediante Ley N.º 30305 (*El Peruano*, Lima, 10 de marzo de 2015) se modificaron los artículos 191º, 194º y 203º de la Constitución Política del Perú de 1993. Se prohibió que los alcaldes y gobernadores sean reelegidos. El Tribunal Constitucional lo reafirmó en términos precisos, en el Exp. N.º 0008-2018-PI/TC.

⁴⁸ Por todos, *vid.*, *Revista Peruana de Derecho Constitucional* N.º 7 (noviembre 2014), especial dedicado a la descentralización: retos y perspectivas, acceso el 5 de enero de 2019, https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/revista_peruana_der_consti_7.pdf

⁴⁹ *Vid.*, extensamente en este punto, José Pedro Galvão de Sousa (1912-1992), *La representación política*, (Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 2011), en especial, p. 82. Antecede Presentación de Miguel Ayuso.

tareas específicas en materia de sufragio y representatividad política. Entre ellos, sin obviar la Carta Democrática Interamericana,⁵⁰ se encuentra el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, de la Secretaría de Asuntos Políticos,⁵¹ el cual promueve acciones y programas sustentables hacia los países que requieran asistencia en los temas de sufragio, apostando, en ese orden de consideraciones, por un nuevo modelo de gobernabilidad democrática.

De esta manera, es un hecho cierto que el derecho a la participación política, como derecho consagrado en la emblemática Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948 en París, representa una condición esencial para la viabilidad de la democracia y el respeto de gobernantes y gobernados, con atención a todas las opiniones, pero donde primen los acuerdos que se alcancen.⁵² En efecto, como antes se indicó, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (aprobada por el Perú mediante la Resolución Legislativa 13282 del 9 de diciembre de 1959), en su artículo 21 proclama lo siguiente: “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

Y en el caso de Estados como el Perú —podríamos concluir— deben tenerse las particularidades que le son propias, como su población multicultural, la informalidad y las limitaciones del Gobierno para difundir su trabajo y hacer prevalecer los derechos políticos, asumiendo un compromiso moral y generacional con programas y acciones efectivas que renueven la confianza y la fe en las instituciones, actuando de forma cívica cuando se ejercita el derecho de los ciudadanos, en condiciones de igualdad, mediante el sufragio activo (derecho a elegir) y el sufragio pasivo (derecho a ser elegidos).⁵³ En rigor de verdad, la convivencia democrática y pacífica entre los ciudadanos tiene su firme cimiento en la estabilidad constitucional.

⁵⁰ Disponible en línea: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm (consultado el 5 de enero de 2019).

⁵¹ Disponible en línea: <http://www.oas.org/es/sap/deco/cooperacion.asp> (consultado el 5 de enero de 2019).

⁵² *Cfr.*, por todos, Germán J. Bidart Campos (1927-2004), *Los derechos del hombre. Su filosofía. Su constitucionalización. Su internacionalización* (Buenos Aires: Ediar, 1974). Antecede Prólogo de Luis Legaz y Lacambra. Y Antonio Enrique Pérez Luño, “La universalidad de los derechos. En la ‘L’ conmemoración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas”, en *Derechos humanos y Constitución en Iberoamérica. Libro homenaje a Germán J. Bidart Campos*, coordinado por José F. Palomino Manchego y José Carlos Remotti Carbonell, segunda edición (Lima: Cuadernos del Rectorado Universidad Inca Garcilaso de la Vega, 2016), 409-425. Antecede Prólogo de Luis Cervantes Lián.

⁵³ *Cfr.*, entre otros manuales de suma utilidad, Carlos Blancas Bustamante, *Derecho electoral peruano* (Lima: Palestra Editores, S. A. C., 2016), 53-92.

IV. EL DERECHO FUNDAMENTAL A SER ELEGIDO REPRESENTANTE Y LOS PARÁMETROS FIJADOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lo expuesto hasta aquí nos permite dar ahora un gran paso hacia las cuestiones centrales de nuestro tema. A propósito de los comentarios esbozados sobre ciertas cuestiones que se presentan con algunas autoridades locales y regionales en el Perú, debe hacerse un especial análisis sobre el derecho a ser elegido representante (sufragio pasivo) y las observaciones que se puedan formular al respecto, teniendo como norte la dogmática de los derechos fundamentales.⁵⁴

Para eso resulta necesario, siguiendo lo expresado por el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 00030-2005-PI/TC, asumir el parecer que el derecho fundamental a ser elegido representante es un derecho de configuración legal, cuyo sustento se encuentra en el artículo 31° de la Constitución Política de 1993, en armonía con el artículo 35° constitucional,⁵⁵ que establece —tal es su tenor— que los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos y elegir libremente a sus representantes, “de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica”, sobre el que se ha aplicado el principio de representación proporcional —entendido en este caso como el mecanismo, regla o fórmula que permite traducir los votos en escaños— recogido por el artículo 187° de la Constitución Política de 1993, con carácter de texto fundamental, y que queda determinado “conforme al sistema que establece la ley”.

Ajustando el punto de mira, en el ejemplo que hemos referido, por voluntad del propio constituyente peruano, la ley aplicable, en nuestro caso la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859 (*El Peruano*, 1 de octubre de 1997), no solo puede, sino que debe culminar la delimitación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a acceder al cargo, específicamente, el de congresista. Al respecto, consideramos indispensable que mediante las leyes de la materia se puedan establecer los criterios específicos aplicables a la elección de representantes, sin que ello vulnere o repercuta negativamente en el ámbito de universalidad que les asiste a los derechos fundamentales. Pero guardando las proporciones, es pertinente traer a colación la Constitución histórica (poder constituyente originario), esto es, lo que fue consagrado desde la iniciación de la república por los próceres y tribunos que asumieron las

⁵⁴ *Vid.*, sobre esta temática, Miguel Ángel Presno Linera, “La representación política como derecho fundamental”, en *Fundamentos, Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* (Oviedo, 3/2004): 379-430, número monográfico dedicado a la Representación Política, acceso el 2 de enero de 2019, <https://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/tercero/index.html>.

⁵⁵ *Vid.*, Constitución Política del Perú de 1993, artículo 35.º: “Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general”.

directrices del establecimiento del Perú como país independiente, y que se ha ido predicando y valorando en las posteriores normas fundamentales.

En realidad, se pueden considerar, con relación a los cargos de representación política, cuestiones como la no reelección inmediata del presidente de la República y de la conformación del Congreso de la República por representantes elegidos provenientes de las mismas provincias, la posición de los ministros, entre otras cuestiones muy ilustrativas respecto al quehacer político de las autoridades elegidas por la ciudadanía. No obstante, debe advertirse que las condiciones del sufragio y el ejercicio de la ciudadanía en el siglo XIX, y aun en buena parte del siglo XX, resultaban a la postre (o sea, basado en la propiedad de la tierra, siendo electores solamente los que figuraban en el “censo” de los contribuyentes del impuesto que se aplicaban a las propiedades) y, por ende, deslegitimaban a los representantes elegidos bajo las reglas de juego aplicadas en ese momento electoral. Se puede considerar que este tipo de barreras legales se establecieron para preservar los intereses de un grupo muy reducido, acostumbrado a beneficiarse plenamente del poder político y económico.

Obviamente, con el crecimiento del país y la inclusión social, los diversos sectores que integran la nación, configurados a partir de rasgos generales (género, condición económica, nivel de formación, actividad laboral, entre otros) que afinan sus intereses sobre sus aspiraciones, la representación política se convierte en un asunto de vigoroso tratamiento y debate, porque de por medio se tiene la necesidad de establecer una cantidad de representantes, lo cual, para efectos de su determinación, puede presentarse más de una complicación. En tal sentido, se ha establecido el sistema de representación proporcional, que consiste en efectuar la correspondencia de la cantidad de representantes con el total de votos que se han obtenido en los sufragios, en una circunscripción electoral y/o distrito electoral determinada, sobre la cantidad de habitantes.

Nótese, sin embargo, que la experiencia europea, como hito fundamental, sobre la aplicación del principio de proporcionalidad es ilustrativa. Así, se ha afirmado que:

[...] el éxito pleno del escrutinio proporcional es posterior a la Segunda Guerra Mundial [1939-1945], y se afianza con la tercera ola de democratización europea. En menos de un siglo la elección pasa del sufragio restringido (el último en desaparecer: la exclusión de los analfabetos en Portugal en 1974) y el escrutinio mayoritario a la combinación entre sufragio universal y la elección de toda o una parte de la representación parlamentaria mediante escrutinio proporcional. Y ello hasta el punto en que en la fecha ningún país de la Unión Europea elige su representación en el Parlamento Europeo mediante escrutinio mayoritario.⁵⁶

⁵⁶ *Vid.*, por todos, Manuel Martínez Sospedra, “Sobre la proporcionalidad. Contra el tópico: son igualmente democráticos un sistema electoral mayoritario y uno proporcional”, en *Participación y representación política*, editado por Manuel Menéndez Alzamora (Valencia: Tirant lo Blanch, 2009), 165.

Para el caso peruano, razones claras motivan y aconsejan que el sistema electoral de representación proporcional es conveniente, pues, conforme ha señalado Fernández Segado, “un sistema de representación proporcional con diversos matices puede reflejar las fuerzas sociales de una sociedad altamente diversificada y, por lo tanto, necesitada de pluralismo político”.⁵⁷ De esta forma se garantizan oportunidades para que los diversos sectores que conforman nuestra sociedad multicultural cuenten con un escaño y, por ende, con voz y voto en la discusión de cuestiones públicas.⁵⁸ En este orden de cosas, es evidente que concertar con opiniones tan disímiles puede resultar una tarea complicada que, de abordarse con procedimientos populistas, pueden generar la inviabilidad de las expectativas asumidas por los gobernados y en sí el funcionamiento mismo de la democracia. Es por ello que se tiene implementada dentro del sistema electoral peruano la barrera electoral, valla electoral, barrera mínima y/o umbral mínimo.

Pero hay más. Este mecanismo, que rige, *par excellence*, en las elecciones de congresistas, impide, a quienes hayan alcanzado cierto mínimo de representatividad en las elecciones congresales, que ingresen al procedimiento de reparto de escaños. En otros términos, si bien en el ejercicio de los derechos políticos que asisten a los ciudadanos se encuentra el de elegir y ser elegido, al tratarse de un derecho de configuración legal se tienen previstas reglas que aseguren que la representatividad de los elegidos sea coherente con los factores señalados para asumirse como ganador de un proceso electoral.

En resumen, la barrera electoral, que no tenía tradición en el sistema electoral peruano, conllevó reclamos y demandas por parte de las organizaciones locales y regionales, toda vez que la barrera establecida operaba a partir de la participación de partidos políticos en los sufragios. Respecto a ello, el Tribunal Constitucional, en el Exp. N° 0030-2005-PI/TC, afirmó que el derecho de elección de los ciudadanos no se afecta con la barrera, toda vez que “[...] dicha disposición no impide el ejercicio personal del voto. Tampoco genera discriminación de ningún tipo entre los votantes o entre los partidos o movimientos participantes, pues absolutamente a todos les serán aplicables las mismas reglas constitucionales y legales. No impide acudir libremente a las urnas. Menos aún, exige revelar la identidad del candidato, partido, movimiento, alianza o lista a la que se ha decidido apoyar”.⁵⁹

⁵⁷ Vid., sobre este extremo, Francisco Fernández Segado, *La representatividad de los sistemas electorales* (San José, Costa Rica: Cuadernos de CAPEL N° 37, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1994), 58. Publicado también en su excelente libro *Estudios de derecho electoral* (Lima: Ediciones Jurídicas, 1997), 19-109. Antecede Prólogo de Valentín Paniagua Corza.

⁵⁸ Para el caso peruano resulta útil la lectura de Domingo García Belaunde, “Sistema electoral y representación política en el Perú actual”, en AA. VV.: *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica...*, 43-74.

⁵⁹ Mediante Ley N.º 28617 (*El Peruano*, Lima, 29 de octubre de 2005) se modificaron los artículos 20º y 87º de la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859 (*El Peruano*, Lima, 1 de octubre de 1997). El artículo 20º quedó redactado de la siguiente manera: “Las Elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes

V. ¿QUÉ DICE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL?⁶⁰

Aparte de lo ya referido en los puntos anteriores del presente estudio, consideramos oportuno invocar los pronunciamientos del Tribunal Constitucional peruano, como no podía ser de otro modo, sobre los petitorios que ha resuelto en el primer tercio del siglo XXI. Esto es, una serie de demandas relativas a la participación política ciudadana en las decisiones políticas de los poderes públicos, sobre todo, los provenientes del ámbito de las poblaciones nativas y autóctonas, y cómo les asiste el derecho de ser consultadas por temas de decisión, o para decirlo en otro giro, el derecho que tienen a la consulta previa.

Sobre el particular, y tomando en cuenta este bagaje, se tiene la Sentencia del Tribunal Constitucional en el Exp. N° 5427-2009-PC/TC, en la cual se ha referido que entre el derecho a la consulta previa y el derecho a la participación ciudadana existen notorias diferencias que no pueden ser soslayadas. Así pues, mientras que el derecho a la consulta garantiza que la opinión de los pueblos indígenas sea tomada en cuenta antes de adoptarse una decisión que pueda afectarles, el derecho a la participación ciudadana hace posible la libre intervención de las personas en el ámbito político, económico, social y cultural de la nación. Es por eso que el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes⁶¹ regula por separado este último derecho en sus artículos 6.º, inciso *b*) y 7.º, respectivamente.

Asimismo, de lo expresado en el Exp. N° 0022-2009-AI/TC, el Alto Tribunal ha puesto el acento en que, en el caso peruano, no ha estado exento de debate, es decir que de la lectura de los artículos 6º y 15º del Convenio de la OIT N° 169 no se desprende que los pueblos indígenas gocen de una especie de derecho de veto. Es decir, la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas respecto de las medidas legislativas o administrativas que les podrían afectar directamente, no les otorga la capacidad de impedir que tales medidas se lleven a cabo, advirtiéndose que en el último párrafo del artículo 6 del Convenio de la OIT N° 169 se expresa que la consulta debe ser realizada “con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Ello no representa taxativamente

de la República. Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir cinco por ciento (5%) del número legal de sus miembros o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional”.

⁶⁰ Una visión de conjunto acerca de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional tomando como norte la Constitución Política de 1993, reafirmando así la importancia del derecho constitucional jurisprudencial y/o derecho constitucional jurisdiccionalizado, se puede ver en la obra de imprescindible consulta de Gerardo Eto Cruz, *Derecho procesal constitucional. Su interpretación y desarrollo jurisprudencial*, 3 vols., sexta edición (Lima: Editora y Librería Jurídica Grijley E. I. R. L., 2019). Antecede Prólogo de Osvaldo Alfredo Gozáni y Epílogo de Domingo García Belaunde. Y Luis Castillo Córdova, *El derecho constitucional creado por el Tribunal Constitucional* (Lima: Gaceta Jurídica S. A., 2019).

⁶¹ Aprobado mediante Resolución Legislativa N° 26253 (*El Peruano*, Lima, 5 de diciembre de 1993).

una condición, que de no concretizarse involucre la improcedencia de la medida. Es por eso que se llega a la conclusión de que un proceso de consulta en el que se determine que no se pretende alcanzar tal finalidad, podrá ser cuestionado. Debe afirmarse que no fluye de los artículos del Convenio de la OIT N° 169 que los pueblos indígenas gocen de un derecho de veto. Lo que pretende la norma es institucionalizar el diálogo intercultural asegurando, de esta forma, el respeto de los derechos de las minorías, pero que sus intereses se encaucen a los objetivos nacionales.

En fin, en la sentencia señalada en el párrafo anterior se han enumerado los elementos y características del derecho de consulta, los cuales son referentes para cualquier proceso en donde se pretenda obtener una cercanía a las opiniones de la gente, teniendo a continuación los siguientes rasgos definitorios, desarrollados en un quíntuple y nada despreciable plano:

- a) Buena fe. El principio de buena fe conforma el núcleo esencial del derecho a la consulta. Ahondando en esa idea, el principio de buena fe debe ser comprendido como aquel que busca evitar actitudes o conductas que pretendan la evasión de lo acordado, interferir u omitir cooperar con el desarrollo de la otra parte, o la falta de diligencia en el cumplimiento de lo acordado.
- b) Flexibilidad. Debido a la diversidad de pueblos indígenas existentes, la diversidad de sus costumbres, inclusive entre unos y otros, es muy importante que en el proceso de consulta sea tomada en cuenta. De igual forma, y como ya se ha indicado, las medidas a consultar tienen distintos alcances siendo pertinente, por tanto, ajustar cada proceso de consulta al tipo de medida, sea administrativa o legislativa, que se pretende consultar. Por eso es que en el artículo 6° del Convenio de la OIT N° 169 se establece que las consultas deben ser llevadas a cabo de una “manera apropiada a las circunstancias”. De igual forma, el principio de flexibilidad tendría que entrar a tallar en la intensidad de la consulta cuando sea realizada en un contexto de exploración, y cuando se pretenda la explotación. Si bien en ambos casos procede la consulta, no es menos cierto que, en principio, la intervención será mayor con la explotación que con la exploración.
- c) Objetivo de alcanzar un acuerdo. Debe entenderse que lo que se pretende con el proceso de consulta es que se lleve a cabo un verdadero diálogo intercultural. La intención es que dentro de la pluralidad de sujetos de diversas culturas se pueda entablar un diálogo, tomando en cuenta las costumbres de cada pueblo indígena y evaluando la mejor metodología aplicable, para cada caso en concreto, con la finalidad no solo de obtener acuerdos que signifiquen garantizar los legítimos intereses de los pueblos indígenas, como la preservación de la calidad ambiental de su territorio, de sus diversas actividades económicas y culturales, en su caso, de la justa compensación e incluso,

la completa adecuación a nuevos modos de vida; sino, en especial, al concepto de co-participación en el disfrute de la riqueza obtenida por la industria ubicada dentro del territorio de determinados pueblos indígenas, los que deberán resultar notoriamente beneficiados.

- d) **Transparencia.** El principio de transparencia también es inherente al proceso de consulta si bien se ha visto manifestación de este cuando se hizo referencia al principio de buena fe, aquel tiene una relevancia que permite enfatizar su autonomía. Ya se adelantó que en cuanto se establezca que determinadas medidas pueden afectar directamente a los pueblos indígenas, estas deben ser puestas en conocimiento de dichos pueblos. También es importante que se establezca cuáles van a ser las consecuencias de tales medidas, sean positivas o negativas. Es igualmente importante que se conozcan cuáles van a ser las metodologías de la consulta, así como las normas pertinentes que sustenten la medida. Ahondando en esa idea, el principio de transparencia implica que la documentación relevante tendría que ser traducida a fin de que la comprensión de los mismos pueda garantizarse con plenitud. También se tendrán que tomar en cuenta las costumbres de cada pueblo indígena evaluando la mejor metodología aplicable para el caso específico.
- e) **Implementación previa del proceso de consulta.** Otro punto característico es que la consulta se lleve a cabo en forma previa a la toma de la decisión. Y es que la idea esencial de la inclusión de los pueblos indígenas en la discusión del proyecto de la medida administrativa o legislativa es que puedan plantear sus perspectivas culturales, con la finalidad de que sean tomadas en cuenta. En términos generales, la consulta es una expectativa de poder, de influencia en la elaboración de medidas que van a tener un impacto directo en la situación jurídica de los pueblos indígenas. Trasladar esta consulta a un momento posterior a la publicación de la medida elimina la expectativa de la intervención subyacente en la consulta. Además, generaría que la consulta se lleve a cabo sobre los hechos consumados, pudiendo relevarse con esto una ausencia de buena fe. En todo caso, las condiciones de los hechos pueden determinar ciertas excepciones, aunque siempre serán revisadas bajo un examen estricto de constitucionalidad debido a la sospecha que tales situaciones generan.

VI. BALANCE GENERAL

De todo lo expuesto en las líneas anteriores, cabe derivar como corolario las siguientes conclusiones valorativas:

1. Como es lógico, la santa trinidad *democracia-representación-participación* confluye recíprocamente en un Estado Social y Democrático de Derecho a modo de vasos comunicantes. Son conceptos categoriales que se expresan y descuellan al unísono tal

como trasuntan en las constituciones de corte democrático. En la *praxis*, como todo proceso de aprendizaje, se expresan al tenor de la dinámica social que practican los ciudadanos, o, para decirlo en otro giro, la clase política, mediante los procesos de democratización, por citar un ejemplo, a través de un auténtico sufragio universal y del consenso ideológico. Además, pensando siempre en la construcción científica, como debe ser con cualquier categoría jurídico-política, evitando de esa forma el déficit constitucional y la apatía democrática mediante la cultura política como forma de participación de los ciudadanos. Y, como tal, para asegurar la convivencia democrática y plural de las futuras generaciones.

2. Así las cosas, uno de los rasgos característicos de la *representación política* (construida en el Estado-nación), en los Estados democráticos contemporáneos, es que las decisiones políticas que se ejercitan mediante el sufragio —universal— tanto activo como pasivo expresen su voluntad en los gobernantes que son elegidos mediante la voluntad popular, con lo cual, las decisiones políticas provenientes de un procedimiento electoral transparente se ejercitan con el propósito de fortalecer la democracia constitucional, en su condición de único principio rector de la legitimidad política. Para ello, se evidencia el tránsito que existe —fijados en el contexto histórico— de la *democracia participativa* que tiene su campo de acción en el mundo grecorromano hacia la *democracia representativa* cuya expresión máxima se sitúa en el siglo XVIII (de la *Belle Époque*) con el nacimiento del Estado liberal o burgués, en pleno hervor del fenómeno y método legítimo denominado *constitucionalismo*.
3. Y en lo que concierne a la participación política, de su lectura se desprende que su campo de acción es una sociedad pluralista en la que la población adulta de los ciudadanos participa políticamente mediante formas variadas y con objetivos diversos a fortalecer la democracia constitucional de masas. Para ello, la voluntad política colectiva, expresada en una sociedad civil madura, prudente, trabajadora y educada, es cierto, juega un papel de corte democrático muy importante.
4. En ese orden de ideas, es menester añadir que la participación activa —verdadera voluntad popular— de los agentes sociales o destinatarios del poder es referente sobremedida decisivo en la toma de decisiones por parte de los representantes elegidos democráticamente; es decir, estamos frente a una suerte de representación delegada. Recuérdese una vez más que en el pueblo reside la soberanía plena y el poder constituyente originario. Y es ahí donde los *sistemas de partidos*, dignos de mención en una sociedad auténticamente política, desarrollan una actividad polivalente en la vida pública para materializar y consolidar los acuerdos democráticos que giran en función de las decisiones que adopten las mayorías con las minorías, buscando siempre el consenso político y respetando, a la vez, la soberanía popular y nacional.

5. En buena lógica, la presencia del Tribunal Constitucional —verdadero órgano de garantías— es de capital importancia para velar y proteger tanto la representación política como la participación política a través de sus sentencias, tal como se evidencia con la jurisprudencia que hemos citado a lo largo del presente estudio. De ahí que el Tribunal Constitucional, en su condición de órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad, adapta a pie firme el marco constitucional a los nuevos desafíos. De esta forma, el Tribunal Constitucional, celoso defensor del orden democrático de la Constitución, ofrece una mayor eficacia al servicio de los ciudadanos que se convierten en justiciables al momento de acudir ante el Alto Tribunal por el conducto de los procesos constitucionales.
6. Así, trasunta y se expresa en la realidad constitucional y política de los Estados contemporáneos, al margen de las críticas y oposiciones, en donde las transformaciones van a ritmo acelerado como consecuencia, a fin de cuentas, del fenómeno de la *constitucionalización*. Por ejemplo, la capa legitimadora morfológica del referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular,⁶² entre otras instituciones de la democracia semi-directa,⁶³ dotadas de autonomía, que cultivan las clases dirigentes, con sus consecuentes limitaciones, así lo reafirman.⁶⁴ También puede inferirse que América Latina, teniendo al frente los productos de la globalización, con sus luces y sus sombras en no pequeña medida, es un interesante laboratorio político para explorar e investigar tales cometidos, en especial, para solucionar conflictos interinstitucionales, para lo cual debe poseer como referente una verdadera y sólida cultura política democrática que se exprese, entre otras formas, en los partidos políticos en su condición de sujetos fundamentales de la participación política. Urge, por lo tanto, estar a la vanguardia de la modernidad y de la eficiencia económica y social que se viene presentando con un nuevo equilibrio global.

⁶² Cfr. Daniel Zovatto G., “La práctica general de las instituciones de democracia directa en América Latina. Un balance comparado: 1978-2000”, en *Derechos humanos y Constitución en Iberoamérica. Libro homenaje a Germán J. Bidart Campos...*, 111-129.

⁶³ Entre otros, *vid.* Paulo Bonavides, *Ciência Política*, 16ª edição (São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2009), 302-316. Antecede Apresentação de Oswaldo Trigueiro.

⁶⁴ Por todos, *vid.* Eva Sáenz Royo y Carlos Gando López, coord., *La finalidad del referéndum en la democracia representativa* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2017).

REFERENCIAS

- Aguiar de Luque, Luis. *Democracia directa y derecho constitucional*. Madrid: EDERSA, 1977. Antecede Prólogo de Luis Sánchez Agesta.
- Alguacil González-Auriales, Jorge. *Estado de partidos: participación y representación*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 2013.
- Arroyo, Juan e Irigoyen, María. *Beneficios y costos de la democracia participativa*. Lima: CARE Perú, 2008. Antecede Prólogo de Sinesio López Jiménez.
- Bealey, Frank. *Diccionario de ciencia política*. Traducción del inglés de Raquel Vázquez Ramil. Madrid: Ediciones Istmo, S. A., 2003.
- Bernal Ballesteros, Enrique. “Los valores éticos y la democracia y el rol de la juventud”. *Pensamiento Constitucional*, año IV, Nº 4 (1997): 141-157.
- Bobbio, Norberto y Gianfranco Matteucci, eds. *Diccionario de política (L-Z)*. Redactores de la edición en español José Aricó y Jorge Tula. Tercera edición en español. México, D. F.: Siglo Veintiuno Editores, S. A. de C. V., 1985.
- Bidart Campos, Germán J. (1927-2004). *Los derechos del hombre. Su filosofía. Su constitucionalización. Su internacionalización*. Buenos Aires: Ediar, 1974. Antecede Prólogo de Luis Legaz y Lacambra.
- Bidart Campos, Germán J. *Lecciones elementales de política (sociedad, Estado y derecho)*. Primera edición peruana. Lima: Universidad Peruana Los Andes, Asociación Peruana de Derecho Constitucional, 2002. Antecede Nota Liminar de Domingo García Belaunde. Edición al cuidado y Epílogo de José F. Palomino Manchego.
- Blancas Bustamante, Carlos. *Derecho electoral peruano*. Lima: Palestra Editores, S. A. C., 2016.
- Bonavides, Paulo. *Ciência Política*. 16ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2009. Antecede Apresentação de Oswaldo Trigueiro.
<http://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs.2009.75205>
- Brandan, Valentín. *El legado político de Atenas y las democracias modernas. Condiciones del advenimiento y la subsistencia de las instituciones democráticas*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, S. A., 1956.
- Brandt, Hans-Jürgen. *Participación ciudadana en la justicia penal: ¿democratización o adorno inútil de los tribunales?*. Lima: Fundación Hanss Seidel-Stifung C. V., 2010. Antecede Prólogo de Bettina von Durgén e Introducción de Walter Albán Peralta.

- Castillo Córdova, Luis. *El derecho constitucional creado por el Tribunal Constitucional*. Lima: Gaceta Jurídica S. A., 2019.
- Constant, Benjamin. “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, en *Escritos políticos*. Traducción del francés, Estudio preliminar y Notas de María Luisa Sánchez Mejía. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- Croiset, Alfred. *Las democracias antiguas*. Traducción del francés de Alfonso Maura. Buenos Aires: Ediciones Siglo Veinte, 1944.
- De Luca, Stefano. “Il Discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni”, en *Il pensiero politico di Constant*, 186-205. Bari: Editori Laterza, 1993.
- Díaz, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo, 1966.
- Dieter Nohlen. *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*. 2 volúmenes. México, D. F.: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., El Colegio de Veracruz, 2006.
- Domínguez Haro, Helder. *Democracia constitucional (elementos teóricos, desarrollo jurisprudencial e introducción bibliográfica)*. Lima: Editora Jurídica Grijley, E. I. R. L., 2018. Antecedente Presentación de Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, Prólogo de José F. Palomino Manchego y Epílogo de José M.^a Porras Ramírez, José F. Palomino Manchego y Alex Ulloa Ibáñez.
- Domínguez Haro, Helder. *El derecho a la democracia. Repensando un modelo societario constitucional*. Lima: Editora Jurídica Grijley, E. I. R. L., 2008. Antecedente Presentación de Alberto Borea Odría, Prólogo de Carlos Fernández Sessarego y Nota preliminar de Gerardo Eto Cruz.
- Eto Cruz, Gerardo. *Derecho procesal constitucional. Su interpretación y desarrollo jurisprudencial*. 3 vols. Sexta edición. Lima: Editora y Librería Jurídica Grijley E. I. R. L., 2019. Antecede Prólogo de Osvaldo Alfredo Gozaíni y Epílogo de Domingo García Belaunde.
- Fernández Segado, Francisco. *La representatividad de los sistemas electorales*. San José, Costa Rica: Cuadernos de CAPEL, N° 37, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1994.
- Fernández Segado, Francisco. *Estudios de derecho electoral*. Lima: Ediciones Jurídicas, 1997. Antecede Prólogo de Valentín Paniagua Corazao.
- Fernández Villaverde, Raimundo. *Consideraciones histórico-críticas acerca del sufragio universal como órgano de la representación política en las sociedades modernas*. Discurso de su recepción del Excmo. Sr... y de contestación del Excmo. Sr. Conde de Toreno, en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, leídos en la Junta Pública de 19 de mayo de 1889. Madrid, 1894.

- Finley, Moses I. *Vieja y nueva democracia y otros ensayos*. Traducción del inglés de Antonio Pérez-Ramos. Madrid: Editorial Ariel, S. A., 1980.
- Freixes Sanjuán, Teresa, coord. *Mujer y Constitución en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000. Antecede Presentación de Carmen Iglesias.
- Galvão de Sousa, José Pedro. *La representación política*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 2011. Antecede Presentación de Miguel Ayuso.
- García Belaunde, Domingo. “Sistema electoral y representación política en el Perú actual”. En AA. VV. *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*. Vol. I., 43-74. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1986. Antecede Presentación de Salvador Bermúdez de Castro y Nota del editor Dieter Koniacki.
- García Belaunde, Domingo. “La participación política en el Perú”. En AA.VV., *Libro homenaje a Carlos Rodríguez Pastor*. Lima: Cultural Cuzco S. A., 1992.
- García Belaunde, Domingo. *La Constitución y su dinámica*. Segunda edición revisada y ampliada. Lima: Palestra Editores S. A. C., 2006. Antecede Presentación de Jorge Carpizo.
- Gargarella, Roberto. *Crisis de la representación política*. Primera reimpresión. México, D. F.: Distribuciones Fontamara, S. A., 2002.
- Garrido Gómez, María Isabel. “Los operadores jurídicos y la democracia”. En *Democracia, gobernanza y participación*, ed. por María Isabel Garrido Gómez y Ramón Ruiz Ruiz. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.
- Garrorena Morales, Ángel. *El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*. Segunda reimpresión. Madrid, 1988.
- Garrorena Morales, Ángel. *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- Garrorena Morales, Ángel. *Representación y Constitución democrática (hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*. Madrid: Editorial Civitas, S. A., 1991. Epílogo de Manuel Aragón Reyes.
- Gil Fernández, Luis. *Sobre la democracia ateniense*. Madrid: Editorial Dykinson, S. L., 2009.
- Gonzales, Osmar. *Los orígenes del populismo en el Perú. El gobierno de Guillermo E. Billinghurst (1912-1914)*. Lima: Editorial Nuevo Mundo, 2005.
- Görlitz, Axel, dir. *Diccionario de ciencia política*. Versión española traducida del alemán por Jaime Nicolás Muñoz y Germán López Orfanel. Madrid: Alianza Editorial, S. A., 1980.

- Grieve Forrest, William George. *La democracia griega. Trayectoria política del 800 al 400 a. de J. C.* Traducción del inglés de Luis Gil. Madrid: Ediciones Guadarrama, S. L., 1966.
- Haro, Ricardo. “Algunas reflexiones sobre la participación y la democracia”, en su libro *Constitución, gobierno y democracia*. Córdoba: Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba, 1987.
- Hofmann, Hasso. “La representación en la Teoría del Estado premoderna. Sobre el principio de representación en la <política> de Johannes Altusio”. *Fundamentos, Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* (Oviedo, 3/2004): 37-40. Número monográfico dedicado a la representación política. Acceso el 2 de enero de 2019. <https://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/tercero/index.html>
- Hostos, Eugenio María de. *Moral social*. Segunda edición. Madrid: Imprenta de Bailly-Bailliere e hijos, 1909.
- Hostos, Eugenio María de. *Lecciones de derecho constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Municipio de Mayagüez, Instituto Hostosiano de Mayagüez, 2006. Antecedente Liminar de Domingo García Belaunde, Palabras del coordinador Santos Alfonso Silva Sernaqué, Semblanza de Juan Mari Bras y Estudio preliminar de José F. Palomino Manchego.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario electoral*. t. II. Segunda edición. San José, C. R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000.
- Le Brazidec, Gwénaél. “Régimen representativo y democracia directa: hacia la emancipación política de los ciudadanos”. En *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, coord. por Hugo A. Concha Cantú, 347-381. México, D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002).
- Lucas Verdú, Pablo. *La lucha por el Estado de Derecho*. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 1975.
- Lucas Verdú, Pablo. *El sentimiento constitucional (aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)*. Madrid: Editorial Reus, 1985.
- Lucas Verdú, Pablo, compilador. *Prontuario de derecho constitucional*. Granada: Editorial Comares, 1996.
- Martínez Sospedra, Manuel. “Sobre la proporcionalidad. Contra el tópico: son igualmente democráticos un sistema electoral mayoritario y uno proporcional”. En *Participación y representación política*, editado por Manuel Menéndez Alzamora. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.

- Matia Portilla, Francisco Javier, dir. *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- Mezzetti, Luca. *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America Latina, Asia*. Torino: G. Giappichelli Editore, 2000.
- Moscoso Perea, Carlos. *El populismo en América Latina*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990. Antecede Presentación de Fernando Belaunde Terry y Prólogo de Pablo Lucas Verdú.
- Murillo Ferrol, Francisco y Ramírez Jiménez, Manuel. *Ordenamiento constitucional de España*, Madrid: Ediciones S. M., 1980.
- Nohlen, Dieter. “Sistemas electorales y representación política en América Latina”. En AA. VV. *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*. Vol. I, 15-38. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1986. Antecede Presentación de Salvador Bermúdez de Castro y Nota del editor Dieter Koniecki.
- Palomino Manchego, José F. “La Costituzione multicultural peruviana”. Traduzione dallo spagnolo di Federica Balzani. En Bagni, Silvia (A cura di): *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*. Bologna: Filodiritto Editore, 2013.
- Palomino Manchego, José F. “La Constitución multicultural peruana”. *Lex. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Alas Peruanas*. Año XIV, N° 17 (2016): 57-80. <http://doi.org/10.21503/lex.v14i17.934>
- Pasquino, Gianfranco. “Participación política, grupos y movimientos”. En *Manual de ciencia política*, compilado por Pasquino Gianfranco, versión española traducida del italiano de Pilar Chávarri, M.^a Luz Morán y Miguel A. Ruiz de Azúa. Madrid: Alianza Editorial, S. A., 1988.
- Pérez Luño, Antonio Enrique. “La universalidad de los derechos. En la ‘L’ conmemoración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas”, en *Derechos humanos y Constitución en Iberoamérica. Libro homenaje a Germán J. Bidart Campos*, coordinado por José F. Palomino Manchego y José Carlos Remotti Carbonell, segunda edición, 409-425. Lima: Cuadernos del Rectorado Universidad Inca Garcilaso de la Vega, 2016. Antecede Prólogo de Luis Cervantes Liñán.
- Perrot, Georges. *El derecho público de Atenas*. Traducido del francés por Luis de Terán. Madrid: Editorial La España Moderna, ¿1910?

- Pinelli, Cesare. “Crisis de la representación y nuevas vías de participación política”. En Pinelli, Cesare y Presno, Miguel. *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2014.
- Pitkin, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*. Traducción del inglés de Ricardo Montoro Romero. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- Presno Linera, Miguel Ángel. “La representación política como derecho fundamental”. *Fundamentos, Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* (Oviedo, 3/2004): 379-430. Número monográfico dedicado a la representación política. Acceso el 2 de enero de 2019.
<https://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/tercero/index.html>
- Ramírez Jiménez, Manuel. *La participación política*. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1985.
- Ramírez Jiménez, Manuel. “Participación y pluralismo en la Constitución de 1978”. En *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, editado por Manuel Ramírez Jiménez, 55-69. Zaragoza: Libros Pórtico, 1979.
- *Revista Peruana de Derecho Constitucional* N° 7 (noviembre 2014). Especial dedicado a la Descentralización: retos y perspectivas. Acceso el 5 de enero de 2019.
https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/revista_peruana-_der_consti_7.pdf
- Rivero, Ángel. “Representación política y participación”. En *Manual de ciencia política*, editado por Rafael del Águila, tercera edición, 205-229. Madrid: Editorial Trotta, S. A., 2003. Antecede Prólogo de Francisco Murillo Ferrol (1918-2004).
- Rodríguez Adrados, Francisco. *Historia de la democracia. De Solón a nuestros días*. Segunda edición. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 1997.
- Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social. Principios de derecho político*. Segunda edición. Buenos Aires: Editorial Perrot, 1958. Precedido de un Estudio preliminar de Ricardo Levene.
- Rousseau, Stéphanie. “La participación y la representación política de las mujeres peruanas. Una perspectiva histórica y teórica”. En *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*, ed. por Jorge Aragón, 187-201. Lima: Escuela Editorial y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones, Instituto de Estudios Peruanos, 2016. Antecedes Presentación de Francisco Artemio Távara Córdova, Prólogo de Ricardo Cuenca Pareja e Introducción de Jorge Argón Trelles.
- Rubio Correa, Marcial. *Ley de partidos políticos, las reglas que nadie quiso aprobar*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica, 1997. Antecede Prólogo de Enrique Bernales Ballesteros.

- Rubio Correa, Marcial. *Estudios de la Constitución Política de 1993*. t. 1. Lima: Fondo Editorial de la PUC del Perú, 1999.
- Sáenz Royo, Eva y Gando López, Carlos, coords. *La finalidad del referéndum en la democracia representativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.
- Sartori, Giovanni. *Aspectos de la democracia*. Traducción del inglés de Rafael Castillo Dibildox. México, D. F.: Editorial Limusa-Wiley, S. A., 1965.
- Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. 2 tomos. Traducción del inglés de Santiago Sánchez González. Madrid: Alianza Editorial, S. A., 1988.
- Savater, Fernando. *El valor de educar*. Vigésima cuarta reimpresión. México, D. F.: Editorial Planeta Mexicana, S. A. de C. V., 2003.
- Siegfried, Andre. *Suiza. Un ejemplo de democracia*. Traducción del francés por Julieta Campos y Enrique González Pedrero. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1958.
- Torres del Moral, Antonio. *Estado de Derecho y democracia de partidos*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1991.
- Uriarte, Edurne. *Introducción a la ciencia política. La política en las sociedades democráticas*. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 2002. Antecede Prólogo de Juan J. Linz.
- William George Grieve. *La democracia griega. Trayectoria política del 800 al 400 a. de J. C.* Traducción del inglés de Luis Gil. Madrid: Ediciones Guadarrama, S. L., 1966.
- Zovatto G., Daniel. “La práctica general de las instituciones de democracia directa en América Latina. Un balance comparado: 1978-2000”. En *Derechos humanos y Constitución en Iberoamérica. Libro homenaje a Germán J. Bidart Campos*, coordinado por José F. Palomino Manchego y José Carlos Remotti Carbonell, segunda edición, 111-129. Lima: Cuadernos del Rectorado Universidad Inca Garcilaso de la Vega, 2016. Antecede Prólogo de Luis Cervantes Liñán.

RECIBIDO: 08/08/2019
 APROBADO: 18/10/2019