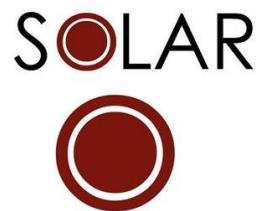


Juan Antonio Bazán Chávez

El Sentimiento Constitucional



**UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
FACULTAD DE LETRAS Y CIENCIAS HUMANAS
Resolución de Decanato N° 1002-D-FLCH-17**



Juan Antonio Bazán Chávez

Profesor de la Escuela Profesional de Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Tiene estudios de Doctorado en Derecho y Ciencia Política en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, de Doctorado en Ciencias Sociales – Mención en Sociología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, de Doctorado en Filosofía en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, de Maestría en Estudios Políticos en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, de Licenciatura en Filosofía en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y de Derecho y Ciencia Política en la Universidad de San Martín de Porres.

Este libro electrónico puede ser reproducido total o parcialmente únicamente con fines educativos.

El sentimiento constitucional

Primera edición: noviembre de 2017

Depósito Legal – Registro N° 2017-16670

© Juan Antonio Bazán Chávez – Autor

© Juan Antonio Bazán Chávez

SOLAR – Fondo Editorial

UNMSM – Facultad de Letras y Ciencias Humanas

Resolución de Decanato N° 1002-D-FLCH-17

<http://revistasolar.org/>

<http://revistasolar.org/fondo-editorial/>

“Y, sin embargo. formulada en términos precisos esta pregunta: ¿En qué consiste la verdadera esencia, el verdadero concepto de una Constitución?, mucho me temo que, entre tantos y tantos que hablan de ello. no haya más que unos pocos, muy pocos, que puedan darnos una contestación satisfactoria...

Los problemas constitucionales no son, primariamente problemas de derecho, sino de poder; la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen; y las Constituciones escritas no tienen más valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social”.

Ferdinand Lasalle, *¿Qué es una Constitución?*

Capítulo 1:

El sentimiento constitucional como enfoque

1.1. El sentimiento constitucional

El sentimiento constitucional es la variable cultural de la política y de la Constitución. Javier Tajadura Tejada expresa que la categoría "sentimiento constitucional" forma parte de la tradición del pensamiento político desde muy antiguo, y que su importancia radica en la filiación de los ciudadanos a la política y sus instituciones. Señala:

“Como la mayor parte de los problemas relacionados con el carácter esencialmente social del hombre, fue planteado ya por los pensadores griegos hace 25 siglos. Aristóteles dejó escrito: "Es preciso que todos los ciudadanos sean tan adictos como sea posible a la Constitución". Sentir significa estar implicado en algo. El sentimiento constitucional consiste en estar implicado en la Constitución. Podríamos definirlo como la adhesión íntima a las normas e instituciones fundamentales de un país, experimentada con intensidad, más o menos consciente, porque se estiman (sin que sea necesario un conocimiento exacto de sus peculiaridades y funcionamiento que son buenas y convenientes para la integración, mantenimiento y desarrollo de una justa convivencia. La intensidad de este sentimiento en una sociedad dada es un buen criterio para medir su madurez cívica y el nivel de su cultura política.

El sentimiento constitucional existe y su actuación se percibe en los países con larga tradición democrática. Su existencia es la prueba más significativa de la consonancia entre norma y realidad. La crisis del sentimiento constitucional, por el contrario, pone de manifiesto la falta de integración política. La falta de presencia activa del sentimiento constitucional en ordenamientos democráticos recién estrenados, o débiles, indica, precisamente, que todavía no han enraizado o que están en crisis o amenazados por ella. Un ordenamiento constitucional sin suficiente adhesión sentida puede devenir fantasmagórico, aunque se

estudie y discuta en los libros y se explique en las aulas universitarias ...

Nunca se insistirá lo bastante en la necesidad de que la sociedad se adhiera a la Constitución, sintiéndola como cosa propia. Resulta imprescindible aproximar la ciudadanía a la Constitución y a lo que representa ...

Subrayar la importancia de la vinculación moral de los ciudadanos a las instituciones diseñadas por la Constitución y a los derechos y libertades que reconoce y garantiza resulta fundamental en unos momentos de cierto desencanto político. Hoy, esta labor exige una defensa activa del principio democrático frente a los dos peligros que se ciernen sobre él: la corrupción y la demagogia. La lucha en uno solo de los frentes puede llevar a la democracia al abismo. Los medios de comunicación pueden jugar un importantísimo papel en esta doble confrontación. Lo peor que podría ocurrir sería que la encomiable labor de denuncia de la corrupción político-económica no fuera acompañada de la necesaria actitud beligerante frente a todo tipo de demagogias que reclaman legitimidades distintas de la que las urnas proporcionan. Ello conduciría a la ciudadanía a desentenderse de la suerte del régimen, a no sentirse implicada en su Constitución.

Sin sentimiento constitucional, la Constitución, como realidad integradora, corre el riesgo de perecer. La identificación de la sociedad con el espíritu de su norma suprema, el espíritu democrático informado por los valores de igualdad y libertad es un requisito imprescindible para el mantenimiento y buen funcionamiento del régimen constitucional”.¹

1.2. El sentimiento constitucional como enfoque

El sentimiento constitucional es una propuesta de enfoque para estudiar y entender el presidencialismo como forma de gobierno en el Perú. Veamos entonces la tradición de este pensamiento.

Cuando Ferdinand Lasalle, hacia 1862, en Berlín, se preguntaba por “la verdadera esencia” de la Constitución, creía encontrar esta esencia en lo que contemporáneamente se denomina “sentimiento constitucional”. Pues se respondía de la siguiente manera:

“Los problemas constitucionales no son, primariamente problemas de derecho, sino de poder; la verdadera

¹ Javier Tajadura Tejada, “El sentimiento constitucional”; en El País, edición impresa, viernes 6 de diciembre de 1996.

Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen; y las Constituciones escritas no tienen más valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social”.²

En nuestro país, Gerardo Eto Cruz acota que:

“A la larga, el sentimiento constitucional va a constituirse en un modo de integración política dentro de un Estado Social y Constitucional de Derecho; y ello permitirá que, en los momentos de mayor crisis institucional, una cultura constitucional de adhesión genere la estabilidad de todo el sistema político. Sin embargo, esta adhesión no se da gratuitamente: sino que va indefectiblemente ligada a las conductas reales y concretas de los detentadores del poder; a su lealtad a los valores constitucionales y a los contenidos esenciales de lo que tradicionalmente podemos identificar como los contenidos esenciales del respeto a los derechos fundamentales de las personas, tanto como el respeto de la parte orgánica de la Constitución. Sin la adhesión de los detentadores del poder a estas dos grandes partes de la Constitución -la dogmática y la orgánica-, es muy difícil que exista toda una cultura y sentimiento constitucional real”.³

Continúa Eto Cruz:

“Los sentimientos constitucionales, en rigor, se nos presentan dentro de una manifestación cultural, razón por la cual, no es un término instrumental, o si se prefiere no es de carácter neutro a los valores; muy por el contrario, la expresión entraña toda una carga axiológica en donde se identifica a los gobernantes y gobernados integrados por y en la Constitución.

En este contexto, no cabe duda que encontramos un nexo indesligable entre el sentimiento constitucional y lo que en los últimos tiempos se viene desarrollando como la cultura constitucional, y del cual, por ejemplo, Peter Haberle y Pablo Lucas Verdú son exponentes de nota”.⁴

Precisamente, veamos lo que exponen sobre el “sentimiento constitucional” Peter Haberle y Pablo Lucas Verdú. Haberle efectúa una vinculación entre cultura y

² Ferdinand Lassalle. 1984. ¿Qué es una Constitución? Barcelona: Editorial Ariel, p. 119.

³ Gerardo Eto Cruz, “El sentimiento constitucional peruano”; en: IX Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Ponencias desarrolladas. Arequipa: ADRUS, 2008, p. 357

⁴ Op. cit.,

constitución. Tiene una visión humanista, propiamente antropocéntrica, del sentimiento constitucional. Afirma:

“El ser humano. cuya dignidad es la base del Estado Constitucional es ciertamente el ser racional de la Ilustración en el sentido de Kant: pero esto no excluye verlo también, a la luz de experiencias históricas, como ser irracional-emocional. El Estado Constitucional se ensarta en este nivel del ser humano: por ejemplo, allí donde usa fuentes de consenso emocional (por ejemplo, en forma de banderas, himnos, otros valores culturales ricos en simbología y días feriados). para considerar como Estado cultural a este otro lado del ser humano comunitario. ¿Acaso el Estado Constitucional, interpretado cultural y científicamente, no se nutre en última instancia de la libertad artística y de sus resultados? por lo tanto, también extrae aquí, la consecuencia antropológica, a partir de lo irracional-emocional”.⁵

Peter Häberle plantea la idea de “la sociedad abierta de los intérpretes de la Constitución”, en la cual extiende la interpretación del derecho constitucional a todos los ciudadanos, de modo que la posibilidad Interpretativa no queda restringida únicamente a los magistrados y abogados como operadores formales del derecho constitucional.

Häberle, entrevistado con motivo del Doctorado Honoris Causa que le otorgara la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires el año 2009, señaló:

“Conozco la discusión latinoamericana... sé que en América Latina se discute mucho en torno a las ideas de presidencialismo y parlamentarismo. Creo que es probable que los países jóvenes que atraviesan situaciones difíciles, en especial aquellos países llamados emergentes como Brasil, precisen de un presidente con poderes limitados, pero importantes. Decisiva es justamente aquí la circunscripción del mandato a 4 ó 5 años y la limitación de la reelección a dos períodos de gestión consecutiva. Un contraejemplo catastrófico: Venezuela... de... hoy”.⁶

El presidencialismo como forma de gobierno no puede entenderse al margen de la cultura. Es más, derecho político y cultura están relacionados. Tengamos en consideración que “Es en el siglo XX cuando los textos constitucionales comienzan a incluir en su articulado referencias a la cultura, hasta tal punto ha cobrado importancia este hecho que la parte de la Constitución encargada de recoger los derechos y los

⁵ Peter Häberle. 2001. La imagen del ser humano dentro del Estado constitucional. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 107-108.

⁶ Ver: Peter Häberle, “La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales: una contribución para la interpretación pluralista y procesal de la Constitución”, en Academia - Revista sobre enseñanza del Derecho, año 6, núm. 11, 2008, Buenos Aires, Facultad de Derecho, pp. 29-61. También se puede ver: Peter Häberle. 200. Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura. Madrid: Editorial Tecnos.

principios relacionados con la cultura ha sido denominada por la doctrina "Constitución cultural".⁷

José Luis López Chavarría, al estudiar "el sentimiento constitucional" de Pablo Lucas Verdú, afirma que:

"Como advierte el conocido tratadista español en la parte introductoria de su trabajo, pretende volver a las cosas, a las sustancias, a la necesidad de legitimar el poder, de reintegrarlo a la realidad, para que la sociedad civil encuentre motivos de adhesión afectiva al ordenamiento que disciplina su convivencia.

Para ello plantea cómo, a lo largo del desarrollo histórico, diversos pensadores han tratado de explicar desde su particular punto de vista: filosófico, matemático, lógico, jurídico, etcétera, el factor que determina que el orden jurídico de una comunidad política sea respetado y obedecido, es decir, la esencia que produce un sentimiento jurídico de cumplir con lo preceptuado en la norma, que exista convicción que sólo con su cumplimiento se benefician todos".⁸

Soledad Loaeza conjuga ambas variables, institucional y cultural, pues al tratar acerca del paradigma presidencialista, acota:

"La imagen de la omnipotencia presidencial en el México autoritario inspiró un paradigma esencialmente cultural, que desde hace décadas domina la explicación del presidencialismo mexicano, según el cual, los mexicanos aspirábamos a ser gobernados por líderes fuertes y paternalistas. Así habían sido gobernados los aztecas, así habían gobernado los virreyes, y el país sólo se había dejado gobernar por hombres fuertes como Porfirio Díaz o Plutarco Elías Calles. No obstante, la experiencia de los presidentes de la posrevolución –Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz– muestra que su poder no se construyó sólo a partir de amplios márgenes de acción, sino que también le dieron forma las restricciones que le imponían otros componentes del régimen: la distribución

⁷ Mariana López Hurtado y Francisco José Valentín Ruiz, "Derecho y cultura: en torno a una definición y nexos de unión entre ambos conceptos"; en Roed – Revista Online de Estudiantes de Derecho, núm. 1, 2011, Universidad Autónoma de Madrid, 15 pp.

⁸ José Luis López, "El sentimiento constitucional. Aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política, de Pablo Lucas Verdú"; en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXVI, núm. 76, enero - abril, 1993, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal – México, p. 284. También, ver: Pablo Lucas Verdú. 1998. Teoría de la Constitución como ciencia cultural. Madrid: Dyldnson.

del poder internacional, una coyuntura adversa, el principio de no reelección, la red de intereses que representaban los sindicatos y las organizaciones agrarias, los empresarios y la jerarquía de la Iglesia católica o el desarrollo administrativo del Estado. En realidad, el poder que ejerció cada presidente era el resultado del juego entre recursos y restricciones con que enfrentaron la responsabilidad de gobernar.

Sin embargo, en la inmediata posguerra y hasta la crisis del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz en 1968, a ojos de muchos, el poder presidencial era una constante, una fuerza de la naturaleza incontenible, que no encontraba más límites que el tiempo de duración de un mandato: seis años. También se pensaba que no estaba sujeto a ninguna otra lógica que la que le imponían la idiosincrasia o las ambiciones del individuo que lo ejercía.

La imagen del presidente como un ser omnímodo que era amo de vidas y haciendas, provenía de que un gesto suyo – incluso banal– podía alterar destinos individuales. La amistad del presidente podía convertir a un humilde empleado en un potentado bendecido por licencias y contratos, en constructor de carreteras, en fraccionador de terrenos urbanos o en importador de bienes de lujo. Así, el oscuro burócrata o el oficial segundón pasaba a ser una celebridad aplaudida por los diarios y venerada por sus subalternos.

En cambio, la enemistad presidencial podía significar para el infortunado objeto de tan temible antipatía no necesariamente la muerte física, la cárcel o el destierro – México no era una dictadura–, pero sí la marginación, tal vez una golpiza a manera de advertencia, una sorpresiva auditoría fiscal, el desempleo, la miseria y la condena a vivir como un apestado, rodeado de un muro de silencio. El poder del presidente sobre la vida personal de los ciudadanos era una medida del autoritarismo del régimen, pues todos eran víctimas potenciales de la discrecionalidad con que se aplicaba la ley, la cual en manos del presidente era un instrumento que utilizaba según su conveniencia.

La baja institucionalización del sistema significaba que la ley no era de aplicación universal y que podía ser manipulada por la autoridad, y la consecuente debilidad del Estado de derecho era la base de los abusos presidencialistas. Y no faltaba quien citara a Benito Juárez: “A los amigos justicia y gracia, a los enemigos la justicia a

secas.” Paradójicamente, el poder del presidente era relativo cuando se trataba de resolver los problemas nacionales o incluso los asuntos cotidianos del gobierno del país. Con frecuencia, la ejecución de sus decisiones dependía de factores que escapaban a su control, pues podía ser bloqueada por la incompetencia o la corrupción de un funcionario menor. Pero además, el presidente no podía hacer nada contra factores de gran magnitud que pesaban sobre sus opciones: por ejemplo, la geografía.

No podía vencer las dificultades del terreno, los ríos escuálidos, o los terremotos; tampoco tenía instrumentos para detener, por ejemplo, la migración hacia Estados Unidos –un tema que provocaba fricciones constantes con ese país– ni del campo a la ciudad. Aunque así lo quisieran, los presidentes autoritarios no podían alterar los datos centrales de la economía; podían manipular el tipo de cambio, pero no por mucho tiempo y a un costo elevadísimo; la experiencia les enseñó que tampoco podían imponer dictatorialmente una reforma fiscal. Más todavía, el presidente autoritario no podía gobernar un país cada vez más complejo sin el apoyo de un aparato administrativo cuyas rutinas y reglas de funcionamiento contenían su poder, aunque su ampliación lo extendiera. En general, el presidente mexicano tenía pocos recursos de negociación para incidir en fenómenos internacionales que afectaban a su gobierno; y en esos años ni siquiera hubiera podido intentar manipular la amenaza de un acercamiento con la Unión Soviética para fortalecer sus posiciones frente a Estados Unidos. La vecindad con ese país tuvo efectos ambivalentes sobre el régimen: por una parte, era una poderosa restricción para el gobierno mexicano.

La necesidad de evitar la confrontación con ese vecino reducía el margen de acción del presidente y, aunque grande fuera su voluntad de iniciativa, sólo podía reaccionar a la política de ese país. Pero, por otra parte, los sucesivos gobiernos en Washington, deseosos de mantener la estabilidad en su frontera, apoyaban cuando era necesario y de distintas maneras a sus contrapartes mexicanos. No obstante lo anterior, el paradigma dominante del presidencialismo se construyó con base en los prejuicios que inspiraba la imagen de la omnipotencia, o en explicaciones como las del poeta Octavio Paz, quien rastreaba sus orígenes hasta el tlatoani de los aztecas – unavisión que comparten incluso hasta ahora historiadores y ensayistas– y sostenía que el gran poder de los presidentes era de orden personal y estaba fincado en el pasado y en la

tradición. Desde este punto de vista, el ejercicio presidencial era resultado de la voluntad de poder, de la ambición, del carácter, de la idiosincrasia, de la biografía o incluso de los rasgos físicos, las relaciones familiares y de amistad de cada uno de los presidentes. Esta perspectiva intenta hacer de la personalización del poder una particularidad mexicana, aunque en realidad se trata de un problema común a todos los regímenes presidenciales, e incluso a todas las formas de gobierno.

Así por ejemplo, podría citarse a la presidencia de Estados Unidos que encarna los riesgos y el poder que está a disposición de un individuo que ocupa la Casa Blanca. No obstante pesos y contrapesos, en más de un caso el presidente sigue siendo el responsable último de decisiones vitales, por ejemplo, del recurso al armamento nuclear. Pero la principal debilidad de esta explicación reside en que pasa por alto aspectos fundamentales de esta forma de gobierno y de su evolución. Por ejemplo, no reconoce su naturaleza esencialmente histórica, pues tiende a atribuir a todos los presidentes el mismo poder; tampoco valora las transformaciones del liderazgo presidencial, pese a que el paternalismo de Lázaro Cárdenas es muy distinto de la autoafirmación triunfalista de Adolfo López Mateos, y difícilmente sería aceptable para la sociedad mexicana del siglo XXI. El paradigma presidencialista desestima los recursos constitucionales, los instrumentos administrativos y, en general, la dimensión institucional del régimen, a la vez que ve la historia de la presidencia autoritaria como una sucesión más o menos ordenada de personalidades idiosincráticas, cuyo comportamiento no responde a estructuras o patrones discernibles, sino a motivaciones y objetivos individuales. En el paradigma no caben las continuidades –que son apenas identificadas– aunque en cambio exagera la importancia del “estilo personal de gobernar”, aquella frase que acuñó Daniel Cosío Villegas a inicios de los años setenta para describir la influencia de la personalidad en el ejercicio de la función. Sin embargo, como se verá más adelante, firmes regularidades vinculan a los presidentes de la posguerra: desde la retórica de los orígenes de su autoridad, hasta la convicción de que la expansión de la presencia estatal era sinónimo de democracia. La interpretación personalizada del poder presidencial también ha servido para explicar el funcionamiento del régimen autoritario. Sin embargo, y, no obstante su importancia crucial, la presidencia de la República era sólo una pieza de esa forma de organización

del poder, en cuya construcción y operación intervenían otras variables: factores internos como las coaliciones de actores políticos, las condiciones sociales o el peso de otras instituciones como los sindicatos o los grupos de presión, y el factor externo, un término que se refiere a diversos efectos de las vinculaciones del país con el exterior.

Existen numerosos estudios que analizan el régimen presidencial mexicano en términos constitucionales, en relación con el pri, o a partir de la perspectiva del contexto.⁸ No obstante, el paradigma del presidencialismo autoritario ha sido imbatible, aunque su alcance analítico sea limitado, entre otras razones porque no nos sitúa ni en el tiempo ni en el espacio del fenómeno que pretende explicar. Su atractivo reside en que la personalización del poder simplifica una realidad compleja, aunque no le hace justicia. Primero, porque enfatiza factores cuya importancia real es infalsificable. Pocas o muy pocas son las memorias o los diarios de los presidentes de la época, así que más allá de las conjeturas, es muy difícil saber qué pensaban, entender sus motivaciones personales o diagnosticar sus estados de ánimo; en cambio, el paradigma omite factores que de manera visible sostenían la presidencia autoritaria y que explican con mayor claridad su funcionamiento. En segundo lugar, los presidentes autoritarios no disponían de una gama ilimitada de opciones y su poder estaba estructurado con base en recursos y restricciones constitucionales, administrativas, políticas y contextuales, que no podían ser ignoradas. Real o imaginado, el poder del presidente era una dimensión característica del autoritarismo que gobernó México desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta 2000, cuando el pri fue derrotado”.⁹

Muy por el contrario, otra posición es la de Alan Knight, quien considera que el presidencialismo no es resultado de una “especie de íntima psique mexicana, o de algún legado colectivo azteca o colonial. Lo anterior quisiera destacar, son explicaciones vacuas teñidas de racismo”.¹⁰ De nuestra parte, claro está, disentimos de esta posición.

Para el espíritu de este libro, el presidencialismo como forma de gobierno y en general la democracia tiene una gran variable cultural. Así podemos entender porque la democracia es una categoría de origen griego, propiamente ateniense, acuñada para resignificar forma de gobierno a su propia y nunca ajena. Ahí la instauración de la

⁹ Soledad Loaeza, “Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario”; en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LVIII, núm. 218, mayo-agosto de 2013, pp. 59-62.

¹⁰ Alan Knight, “Lázaro Cárdenas”; en Will Fowler (coordinador). 2004. Gobernantes mexicanos: 1911-2000. México: Biblioteca INEHRM, tomo 2, p. 203.

democracia a finales del siglo VI a.C. encuentra un sentido más integral. Instituciones políticas y cultura van juntas, como las dos caras de una misma moneda: Vemos, entonces, porque etimológicamente democracia significaría gobierno “del pueblo”, y porque cualquier otra posibilidad contraria significaría una degeneración, una patología de la política.

Es más, desde esta perspectiva, tal vez por ello la radicalidad del modelo griego de democracia corresponde a lo que en la actualidad llamamos democracia directa. El pueblo posee la soberanía y la ejerce de modo directo. Este modo de gobierno dependía de una forma de vida, la vida de la *polis*. Por cierto, aquella democracia demandaba que hubiera un número comparativamente pequeño de “ciudadanos”, pero al mismo tiempo de un número no pequeño de “no ciudadanos” que sobrellevaban el proceso económico, y que eran básicamente las mujeres, los esclavos sin libertad ni derechos, y los metecos que eran extranjeros libres pero sin más derechos.

El Consejo del Areópago¹¹ resulta la institución más arcaica de la constitución ateniense. Esta institución estaba conformada por los arcontes más sobresalientes y tenían un mandato vitalicio. En las primeras etapas tuvieron atribuciones notorias, pues eran los guardianes de la constitución, vigilaban el cumplimiento de las leyes por parte de los magistrados, pero más aún ejercían funciones judiciales. Es tras la reforma de Efiltes que se despoja al Areópago de las competencias relacionadas con la política y con la justicia, y se las pone en manos de las nuevas instituciones democráticas, logrando retener solo ciertas competencias judiciales. Esta reforma y otras se produjeron por lo que contemporáneamente llamamos sentimiento constitucional.

El Consejo de los Quinientos, Cuatrocientos al principio, fue en un tiempo el que ejercía el gobierno de Atenas. Fue establecido por Clístenes para neutralizar al Areópago, pues este era tenido como instrumento del poder aristocrático. Sus miembros se elegían anualmente entre todos los ciudadanos atenienses mayores de treinta años. Lo usual era que todo ciudadano perteneciera al Consejo una vez en la vida, aunque podían ser hasta dos veces a condición de que todos los ciudadanos hubieran pasado ya por el Consejo siquiera una vez. Su atribución más significativa era preparar las sesiones de la asamblea, instituyendo el “orden del día”. Solón estableció que dicha orden del día jamás fuera presentada al pueblo, en la asamblea, sin haber sido evaluado previamente por el Consejo. El Consejo también tenía entre sus funciones la de examinar los magistrados antes de tomar posesión de la magistratura.¹²

Los Tribunales estaban conformados también por ciudadanos de más de treinta años que se presentaban de manera voluntaria para ocupar el cargo. Cada tribunal tenía

¹¹ El término areópago, es un topónimo de origen histórico-mitológico; es una colina cercana a la Acrópolis de Atenas, denominado la “Colina de Ares”, es decir el Pagus de Ares. Según la mitología griega, Ares era el dios de la guerra, y había sido juzgado y exonerado de culpa en ese lugar, por los demás dioses del Olimpo, por haber matado a Halirrotio, hijo de Poseidón, cuando éste intentó violar a Alcipe, su hija de Ares; en derecho penal, este acontecimiento es citado como el primer juicio por asesinato de la historia o de la mitología. Con este antecedente, los griegos adoptaron el lugar como el salón de la justicia y le dieron el nombre de Areópago. Con el transcurrir del tiempo, la palabra fue perdiendo connotación de lugar y tomando la de un Tribunal (personas sabias en justicia). En: véase la siguiente página electrónica: <http://etimologias.dechile.net/?areo.pago>

¹² Op. cit.

alrededor de 500 miembros, y cada una de las diez tribus tenía miembros en los tribunales. La designación de los jueces se formalizaba por sorteo. La designación por sorteo era una práctica que se empleaba para nombrar a muchos cargos oficiales. El sorteo es una de las formas políticas más importantes a los ojos de los atenienses. Es más, quizá el sorteo sea la característica más atrayente de la democracia ateniense; pues, permitía que todos los ciudadanos tuvieran algún cargo en su vida, e impedía que los más poderosos acaparasen estos puestos, y al depender éstos de una elección, comprasen los votos.¹³

Sin duda, el centro de poder político ateniense, y su institución más conocida, y más identificada con la democracia, era la Asamblea. Ésta estaba conformada por todos los ciudadanos de pleno derecho de las diez tribus, y se reunía en sesiones ordinarias diez veces al año, y habitualmente más veces en sesiones extraordinarias. La Asamblea veía, entre sus asuntos, los referidos a la guerra y la paz, a las expediciones y aprovisionamientos militares, a la valoración de los cargos administrativos y las magistraturas, a elección de estrategias que eran magistraturas relacionadas con la guerra, a los casos de ostracismo y condenas. Los ciudadanos en la Asamblea gozaban de isegoría, es decir de derecho igualitario para hablar en la Asamblea. A partir de la reforma de Efialtes, la Asamblea obtuvo más poder, “que revela la importancia de la Asamblea como el cuerpo gubernamental soberano de verdad”.¹⁴

Por cierto, el concepto de democracia puede ser encarado de diversas perspectivas, seguramente todas válidas y cuyos significados se complementan entre sí. En un sentido tanto histórico como contemporáneo, Giovanni Sartori¹⁵ señala que la democracia es el poder del pueblo, y que la democracia preexistirá mientras vivan sus ideales y valores. Y en un sentido procedimental, Norberto Bobbio prescribe que la democracia es un conjunto de reglas procedimentales, donde predomina la mayoría.¹⁶

Para Bobbio, la democracia perfecta no existe. Pues, la materialización de una idea, que por definición es conceptualmente pura, resulta imposible dada la impracticabilidad absoluta de los principios que la inspiran; es decir, por la tensión existente entre los valores primordiales en los cuales se funda: la libertad y la igualdad; así como por la dificultad para aproximarnos al ideal límite del individuo racional, concebido como individuo que tiene la capacidad de decidir por sí mismo de manera autónoma su destino colectivo; sin embargo, podemos llegar a establecer una aproximación al modelo de democracia ideal. Por ello, Bobbio dirá que la democracia debe concebirse como “un método o un conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas”.¹⁷

En fin, los sistemas democráticos pueden distinguirse entre sí por las diferencias materiales que hay entre uno y otro. Por ejemplo, existen regímenes políticos considerados democráticos porque uno adopta el sistema electoral mayoritario, mientras que otro adopta un sistema electoral proporcional; o bien porque en uno el Ejecutivo

¹³ Op. cit.

¹⁴ Gallego, Julián (1996). Aristóteles, la ciudad-estado y la Asamblea democrática. Reflexiones en torno al libro III de la política. En: Gerión, N° 14, Universidad Complutense, Madrid, pp. 143-182.

¹⁵ Sartori, Giovanni (1987). Teoría de la democracia: el debate contemporáneo. México DF: Patria; p. 28.

¹⁶ Touraine, Alain (2001). Republicanos y liberales. En: ¿Qué es la democracia? C.6; México; Fondo de Cultura Económica; p. 8.

¹⁷ Bobbio, Norberto (1990). Diccionario de Política. Milán: TEA-UTET; P. 294.

depende directamente del Legislativo y deriva de éste (sistemas parlamentarios), mientras que en otros el Ejecutivo es independiente y es elegido de manera autónoma frente al Legislativo (sistemas presidenciales).¹⁸

Por cierto, para realizar una valoración axiológica de las similitudes y diferencias que tercian entre unas y otras formas concretas de gobierno democráticas, resulta indispensable recurrir a la comparación entre éstas y la noción ideal de democracia. Así, es de señalarse que en un país donde impere un sistema político democrático, debe atenerse a ciertos elementos que permitan su funcionamiento. En una democracia debe haber un Estado de derecho donde se respete la soberanía del pueblo y su derecho a tener representantes, limitando el poder arbitrario del Estado, pero sobretodo ayuda a éste a enmarcar la vida social al proclamar la unidad y la coherencia del sistema jurídico. Otra característica fundamental de la democracia contemporánea es la de ser representativa, es decir que involucra a toda la comunidad y que los hombres que gobiernan sean electos por consentimiento y confianza del pueblo. Otro elemento es la existencia de los partidos políticos y que estos se vayan alternando el gobierno por medio de elecciones periódicas, libres, imparciales y con igualdad del valor del voto. A ello, es de suma importancia, la descentralización, los frenos, los contrapesos y la separación de poderes, para lo cual debe existir un equilibrio dentro de cada poder. La tolerancia y el respeto entre los diversos grupos hace posible que la democracia se efectivice.¹⁹

Todo lo señalado en este acápite, en el sentido histórico y contemporáneo, tiene que ver con la relación entre las instituciones políticas y la cultura política. Pues, como bien señala Alain Touraine: “el régimen democrático es la forma de vida política que da la mayor libertad al mayor número, que protege y reconoce la mayor diversidad posible”.²⁰

1.3. La democracia directa y la democracia representativa como formas de sentimiento constitucional

La democracia directa y la democracia representativa son formas en las que está contenido en sentimiento constitucional. Veamos. La democracia directa en su forma pura es aquella donde el poder es ejercido directamente por el pueblo en una asamblea. Como se ha señalado, la primera aproximación a esta forma de democracia que registra la historia se remonta a la antigua democracia ateniense.

La creación de esta forma de democracia, en mucho, se debió al tamaño reducido que tuvo la ciudad-estado de Atenas, pues estaba conformada por aproximadamente 45.000 personas, a ello agreguemos la restricción de la ciudadanía.

Definamos, con Rodrigo Borja, la democracia directa: “es aquella en que el pueblo ejerce el gobierno del Estado por sí mismo, esto es, sin intermediarios, en contraste con la democracia indirecta o representativa en que la sociedad está gobernada por personas elegidas por ella y a quienes confía el cumplimiento de funciones de mando de naturaleza

¹⁸ Córdova Vianello, Lorenzo (). La democracia ideal en el pensamiento de Norberto Bobbio y las democracias reales en América Latina. pp. 51-79 (52-53).

¹⁹ Bobbio, Norberto (2002). Liberalismo y democracia. México DF: Fondo de Cultura Económica; p. 18.

²⁰ Touraine, Alain (2001). ¿Qué es la democracia? México; Fondo de Cultura Económica; p. 95.

y duración determinadas y sobre cuya gestión conserva el derecho a una fiscalización regular”.²¹

Se ha llegado a afirmar que en realidad la democracia directa es un valor puramente conceptual, cuyo ideal se pretende alcanzar; pues, en rigor ella nunca existió ni podrá existir; y aun cuando la democracia ateniense ha sido considerada tradicionalmente como modelo de gobierno ejercido por el pueblo, nunca alcanzó este ideal de democracia directa, puesto que se limitó a la participación de la clase esclavista en las funciones directivas de la sociedad. Debemos recordar que la mayor parte de la población, constituida por esclavos, no tuvo la menor injerencia en ellas. Atenas estaba conformada por un conjunto de ciudadanos libres, incluidos mujeres y niños, que llegaban a las 90.000 personas; junto a ellas, había 365.000 esclavos y 45.000 metecos, o sea extranjeros y libertos.²²

En suma, la democracia directa sería un ideal de imposible materialización fáctica. No hay forma de que el pueblo, masivamente, tome en sus manos la conducción de sus destinos. Conforme pasa el tiempo, y las ciudades crecen en extensión y en habitantes, el gobierno directo es cada vez más difícil; ante esta situación, ciertas personas asumen la responsabilidad de desempeñar diaria y asiduamente las tareas especializadas que implican el manejo de la cosa pública. Sin embargo, hay quienes piensan que la asamblea abierta, el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación, entre otras manifestaciones populares de este tipo, son formas de democracia directa.²³

Por ello, en la realidad, no cabe otra forma de democracia que la indirecta o representativa, en la que el pueblo ejerce el poder político por medio de sus “representantes”. Este tipo de modalidad democrática se presenta como la única compatible con la creciente especialización técnica de las funciones que se ejerce hoy en día en el manejo de la cosa pública y, con el incesante crecimiento de la población.²⁴

La participación ciudadana se entiende como un conjunto de mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos, o la sociedad civil en su conjunto, pueden tomar parte de las decisiones públicas, o incidir en las mismas, buscando que dichas decisiones representen sus intereses, ya sea como particulares o como grupo social. Mitchell Valdiviezo precisa que “la participación por parte de la sociedad civil en los asuntos públicos de nuestro país, es un derecho fundamental, reconocido por los tratados y pactos internacionales suscritos por el Estado, los cuales establecen que toda persona tiene derecho a participar en los asuntos públicos de su país. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno del país directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.²⁵

²¹ Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. En: véase la siguiente página electrónica: <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=d&idind=399&termino=>

²² Op. cit.

²³ Op. cit.

²⁴ Op. cit.

²⁵ Mitchell Valdiviezo del Carpio (2013). La Participación ciudadana en el Perú y los principales mecanismos para ejercerla. En: Gestión Pública y Desarrollo. Enero. Véase en la siguiente página electrónica: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/\\$FILE/revges_1736.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/$FILE/revges_1736.pdf)

Entre los mecanismos de participación ciudadana más conocidos, regulados en las diversas normas del sistema jurídico nacional, que pueden ser ejercidos por cualquier ciudadano, sin que se pueda limitar su derecho, siempre y cuando se cumplan los requisitos para ello, podemos mencionar los siguientes:

- Iniciativa de reforma constitucional
- Iniciativa en la formación de las leyes
- Referéndum
- Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales
- Consulta previa

Y como derechos de control de los ciudadanos, tenemos los siguientes:

- Revocatoria de autoridades;
- Remoción de autoridades;
- Consejos de Coordinación Regional;
- Presupuestos participativos;
- Demanda de rendición de cuentas; entre otros.

En el capítulo siguiente, desarrollemos algunos de estos mecanismos de participación y control ciudadano.

Capítulo 2

La democracia directa

2.1. El referéndum

El artículo 31° de la Carta Fundamental establece que “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum...”. De tal forma que esta figura democrática aparece en el Perú con tal denominación de referéndum recién con la vigente Constitución Política de 1993. Por su parte, el artículo 2° de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, aprobada por Ley N° 26300, señala que el referéndum es un derecho de participación de los ciudadanos en la vida política.

El artículo 32° de la Carta Fundamental señala que los casos que pueden someterse a referéndum son los siguientes:

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

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

El referéndum, señala Francisco Miro Quesada Rada, “es una institución creada por los romanos cuya finalidad es la consulta de normas al pueblo. Posteriormente, los suizos lo empezaron a utilizar desde 1215, durante la etapa medieval. Para el caso helvético, la finalidad consistía en que cada norma aprobada por la autoridad debería ser consultada ad referéndum, tradición que, salvo algunas limitaciones, continúa a la fecha. Luego, otros países empezaron a utilizarlo en el marco de sus correspondientes constituciones para darle legitimidad democrática, apareciendo así una serie de modalidades”.²⁶

El referéndum “Es el derecho que permite someter a consulta determinados temas normativos, asuntos de índole constitucional, o de importancia nacional, constituyéndose principalmente como un mecanismo de validación de normas. En otras palabras, es la consulta hecha al pueblo, para que mediante votación se pronuncien a favor o en contra

²⁶ Miró Quesada Rada, Francisco (2016). El referéndum y la soberanía. En: Diario El Comercio. 11de febrero. Sección Opinión.

de una determinada decisión; eligiendo una opción SÍ o NO ante pregunta (s) de interés común, que les es formulada”.²⁷

El referéndum, se precisa en la Guía de Participación Ciudadana del Perú, es considerado como el principal instrumento de democracia directa, puesto que mediante tal institución, el pueblo o más exactamente el cuerpo electoral, participa por vía consultiva o deliberativa, en el proceso de decisión.

Para Francisco Miro Quesada Rada “se trata de un derecho de participación directa, lo que significa que los ciudadanos tienen el derecho a participar directamente en los asuntos públicos a través de esta institución; y si la participación es directa, entonces no puede haber intermediación alguna por parte de otro organismo del Estado, no puede existir un intermediador entre el gobierno y la ciudadanía”.²⁸

No hay que confundir el referéndum con el plebiscito, este último viene a ser una consulta sobre una decisión política fundamental que no atañe el ejercicio regular del poder de una forma ya establecida, como por ejemplo el plebiscito que se realizó en Tacna y Arica sobre el tema de cambio de soberanía, mientras que el referéndum es una consulta sobre la aprobación de una norma.

2.2. La revocatoria de autoridades

La Constitución Política de 1993 establece en su Artículo 31° que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante la revocación de autoridades. Asimismo, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, aprobada por Ley N° 26300 (restituida en su vigencia por Ley N° 27520), estipula en el artículo 3° que un derecho de control ciudadano es la “revocatoria de autoridades”. Tenemos que precisar que la revocatoria de autoridades no es un derecho fundamental de naturaleza política, sino únicamente un mecanismo que hace posible el ejercicio concreto de un derecho que sí es fundamental como el derecho a la participación política.

Mitchell Valdiviezo, siguiendo la Guía de Participación Ciudadana en el Perú, señala que “La revocatoria es definida como: ‘una forma de control y cambio cuando las autoridades no respetan los acuerdos básicos delegados por la voluntad popular; dejando de contar con el apoyo por diferentes motivos que pueden ser una deficiencia en el ejercicio de sus funciones hasta cuestionamientos de carácter ético. No pueden ser revocados el Presidente de la República ni los Congresistas de la República’”.²⁹

²⁷ Jurado Nacional de Elecciones (2008). Guía de participación ciudadana del Perú. Lima, Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. p. 40.

²⁸ Miro Quesada Rada, Francisco (2002). La democracia directa en el Perú: Aspectos constitucionales y procesales del referéndum durante el régimen dictatorial de Alberto Fujimori. Ponencia presentada al VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, a desarrollarse durante los días 12 al 15 de febrero del 2002, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; p. 132.

²⁹ Jurado Nacional de Elecciones (2008). Guía de participación ciudadana del Perú. Ob. cit. p. 41.

Para Francisco Miro Quesada, “la revocación es una institución de la democracia directa que permite al ciudadano tener la opción para retirar el mandato a una autoridad elegida antes que concluya su periodo de gobierno”.³⁰

De esta definición ofrecida por Francisco Miro Quesada, se deduce lo siguiente:³¹

- a. Es directa porque se ejerce sin intermediación de los otros poderes del Estado.
- b. Es opcional porque nace de una iniciativa popular, en donde quienes plantean dicha iniciativa son libres o no de ejercerla. La ley reconoce el derecho, pero no obliga a ejercerlo. Es pues un derecho facultativo.
- c. Toda autoridad elegida es potencialmente pasible de ser revocada. Son los revocables. En cambio, los ciudadanos son revocantes.
- d. La revocación se ejerce durante el tiempo en que la autoridad está en el poder.

Francisco Miro Quesada entiende que hay dos tipos de revocación:³²

- a. Integral, cuando todas las autoridades elegidas pueden ser revocadas; es el caso de los países de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Se puede revocar al Presidente, al vicepresidente, a los diputados, así como todos los cargos de elección popular.
- b. Restringida, que rige solo para algunas autoridades; es el caso de los países de Perú, Colombia, Panamá, Argentina, México y Costa Rica. En el Perú y Colombia procede la revocación en la instancia regional y municipal; en cambio en Argentina y Costa Rica es solo municipal.

La revocación, precisa Miro Quesada,³³ tiene un alto porcentaje de aprobación ciudadana y está sustentada en el principio de soberanía popular; nace de una iniciativa popular, y puede ser convocado por el presidente de la República (así como lo establecen las constituciones de Ecuador y Panamá). Otra particularidad de esta práctica democrática es que empodera al ciudadano, porque es un instrumento, no solo de participación, sino de control popular.

La revocación es más un acto político que jurídico, pero como en una democracia se debe equilibrar el poder ciudadano con el poder de la autoridad elegida, entonces se regula por ley, dentro del marco del Estado de Derecho. La revocación en el Perú se inicia con un proceso de recolección de firmas, las cuales deben ser debidamente comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Para que esta proceda, según establece la ley, se necesita el 25% o un máximo de 400,000.00 firmas y, debe fundamentarse, pero no probarse. Si el Jurado Nacional de Elecciones comprueba que las firmas son válidas, convoca a la consulta popular de revocación, la cual también se denomina referéndum revocatorio. El referéndum revocatorio se llevará a cabo a partir de los 90 días de haber

³⁰ Francisco Miro Quesada Rada (2003). La revocación: el caso peruano. En: Pensamiento Constitucional N° 18, pp. 89-104.

³¹ Op. cit., p. 90

³² Op. cit., pp. 90-91

³³ Op. cit., p. 92.

sido hecha la convocatoria. La autoridad será revocada si los votos en contra son la mitad más uno de los electores que participan.³⁴

2.3. *La rendición de cuentas*

La Constitución Política de 1993 establece, en su Artículo 31°, que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos y demandar la rendición de cuentas. Es así como, la rendición de cuentas es “el derecho a interpellar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y uso de recursos propios. Procede contra autoridades que pueden ser removidas o revocadas”. Adicionalmente, la demanda de rendición de cuentas también se encuentra estipulada en la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, aprobada por Ley N° 26300 (restituida en su vigencia por Ley N° 27520) .

El artículo 31° de la Ley N° 26300, también señala que “Los fondos a que se refiere el artículo 170 de la Constitución están sujetos a rendición de cuentas”.

El artículo 34° de la Ley N° 26300, señala que “Para que se acredite la demanda de rendición de cuentas se requiere que la soliciten cuando menos el diez por ciento (10%) con un máximo de veinticinco mil (25 000) firmas de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial”:

2.4. *El presupuesto participativo*

El proceso de presupuesto participativo se define como “un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones entre Estado y sociedad civil, a través de la participación de ésta en el proceso de programación del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los PDC de los gobiernos descentralizados y la fiscalización de la gestión”.³⁵

La Ley de Bases de la Descentralización, aprobado mediante Ley N° 27783, establece que los gobiernos regionales y locales deben incorporar a los presupuestos participativos como instrumentos de gestión pública.

Por su parte, la Ley Marco del Presupuesto Participativo, aprobado por Ley N° 28056, y su reglamento, indican que “los gobiernos regionales y locales están encargados de convocar a las organizaciones sociales a participar del presupuesto y que ellos deben disponer las medidas para identificar y acreditar a los agentes participantes. Además, el MEF publica instructivos anuales que rigen el proceso de presupuesto participativo. Por otro lado, se define que los CCR y CCL se deben encargar de coordinar la programación del presupuesto participativo, con el apoyo del equipo técnico conformado en el gobierno regional o local”.

³⁴ Op. cit., p. 94.

³⁵ Mitchell Valdiviezo del Carpio (2013). La Participación ciudadana en el Perú y los principales mecanismos para ejercerla. Ob. cit.

2.5. La consulta previa

La implementación de la Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Ley N° 29785, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tiene por objeto desarrollar el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente.

La consulta realizada a los pueblos indígenas u originarios, trata sobre sus derechos colectivos, su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. De esta forma, la finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos.

Mitchell Valdiviezo enfatiza que un antecedente importante en este aspecto constituye la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, por la que se ordena al Estado priorizar lo ambiental a lo económico. Al respecto señala la sentencia que: “debe observarse el Convenio N° 169 de la OIT, sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, que reconoce el derecho a la consulta previa y a participar en la ejecución y evaluación de políticas que los afectan directamente”.³⁶

2.6. La democracia representativa

El significado originario de la “representación”, señala Sartori, “es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Las dos características definitorias de este concepto son, por tanto, a) una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra; b) bajo la condición de hacerlo en interés del representado”.³⁷

La idea de representación o personificación, afirma José Chirinos, “surge en el momento mismo de que alguien o algunos necesitan realizar o estar presentes y ante la imposibilidad de hacerlo por sí mismos nombran a otro para que tomen decisiones a nombre de ellos”. Para entender esta idea es necesario remontarnos a los griegos; “los ciudadanos de las polis griegas, convirtieron en ley la costumbre de reunirse a deliberar sobre los asuntos de interés público o de las ciudades. Las leyes se discutían y se votaban de acuerdo a lo que les convenía. El reducido número de habitantes permitía entonces la discusión directa de dichos asuntos, pero con el paso del tiempo y el crecimiento de la población, se establecieron órganos deliberativos con un número determinado de

³⁶ Ibidem. En igual sentido, las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes N°s 022-2009-PI/ TC, N° 024-2009-PI/TC.

³⁷ Sartori, Giovanni (2005). En defensa de la representación política. En: Carbonell, Miguel (Compilador). Democracia y representación: un debate contemporáneo. México D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación; pp. 21-34.

personas elegidas por sus provincias para estar presentes y así fue como nació la representación popular”.³⁸

En la edad media, la concepción de representación política, como es obvio, comenzó como una institución de los gobiernos monárquicos y aristocráticos. Inglaterra y Suecia fueron escenarios de las primeras asambleas convocadas por los nobles para tratar las más cruciales decisiones del Estado, tales como: la recaudación de impuestos, las guerras y aún, en casos críticos, las sucesiones en el trono, eran la materia de convocatoria de los representantes. De esta forma, inicialmente, las Cortes, los Consejos Reales, los Estados Generales, resultaban ser órganos representativos “orgánicos” es decir, estamentales, reflejo de la sociedad feudal: una parte representaba a la nobleza, a la iglesia, a los poseedores de tierra, y otra a los artesanos y mercaderes. Era un tipo de representación típicamente corporativa, y que asumía en el fondo, que no todos los hombres eran iguales y que su peso relativo en el órgano representativo tendría que ser claramente diferenciado, dada su pertenencia a una clase o estamento.³⁹

La transformación social y económica de las sociedades europeas cambió también la idea de la representación, para tener una base más ancha. Es decir, no sólo se encontraban representados los intereses de los terratenientes, de las clases mercantiles y profesionales del país, de la Corona y de la nobleza en general; sino que además, el pueblo y las clases inferiores, así como las colonias, exigían que sus intereses también pudieran estar representados.

De esta forma, el tránsito a esta nueva forma de representación no se produce ni al mismo tiempo, ni por idénticas razones, en Inglaterra y en el continente europeo. Al mandato representativo llegan los ingleses de manera práctica y sin construcciones teóricas; mientras que los franceses lo hacen por la vía revolucionaria de la teorización doctrinal de Emmanuel Joseph Sieyès y sus seguidores.⁴⁰

La representación, aclara José Chirinos, “no se debe a un grupo en particular, sino que se debe a la nación; para esta idea clásica, liberal, la representación emana de individuos ‘libres e iguales’: en el proceso electoral, en el proceso de selección del representante, el mercader es igual que el artesano y el noble es igual al campesino. Las elecciones son un instrumento unificador frente a una sociedad dividida, no refuerzan las divisiones sino que las atenúan y las compensan”.⁴¹ Desde esta perspectiva, la representación política dejó de ser un mecanismo de transmisión y un vehículo para que la diversidad social exprese sus intereses y sus visiones particulares. Ahora vemos que la representación se convirtió también en un instrumento de construcción de la ciudadanía política. Lo que quiere decir que el Estado se convierte en un instrumento unificador frente a una sociedad dividida, porque el Estado reconoce únicamente a ciudadanos individuales, sin atención a su condición económica, racial, social o religiosa.

³⁸ Chirinos Martínez, José (2015). La función de representación: nuevas perspectivas y estrategias. En: Chirinos Martínez, José; Palomino Castro, Pablo; Portugal Bernedo, Franz; Reynaga Alvarado, Yimi. La función de representación política. Lima: Congreso de la República; p. 15.

³⁹ Op. cit., p. 16

⁴⁰ Op. cit., p. 52.

⁴¹ Op. cit., p. 17

Las leyes electorales y los sistemas de representación no se proponen reflejar en un cuerpo deliberante, a la realidad social, reproduciendo su división interna; al contrario, la representación política se propone negar esa división, igualando políticamente a los representados y a los representantes, y dando vida a algo completamente nuevo: la representación política que emana de la ciudadanía. Esto significa que el individuo y la nación se convierten en los valores fundamentales del proceso: los representados ya no son los estamentos o las corporaciones, sino individuos, iguales entre sí, con intereses particulares, pero ligados todos por un interés compartido, el de la nación.⁴² Por ello, es necesario admitir que la representación política está asociada también al desarrollo del Estado-nación, pues, la celebración de procesos electorales a escala nacional, esto es, más allá de la ciudad-Estado, han sido y vienen siendo un instrumento importante de unificación política.

Noberto Bobbio advierte que no es lo mismo “democracia representativa” y “Estado parlamentario”. Por un lado, la expresión “democracia representativa” significa, de forma genérica, que las deliberaciones colectivas, o sea, las deliberaciones que afectan a toda la comunidad, son tomadas no directamente por aquellos que forman parte de la misma, sino por personas elegidas para tal propósito. De otro lado, el “Estado parlamentario” es una aplicación particular del principio de la representación, o sea, que se trata del Estado en el que es representativo el órgano central, al que llegan las instancias y del que parten las decisiones colectivas fundamentales, esto es, el Parlamento. Pero, no existe ningún Estado representativo en el que el principio de la representación se concentre solamente en el Parlamento, en realidad, dicha representación se extiende además, al Presidente de la República, los Consejos Regionales y los Gobiernos Locales.⁴³

Asimismo, Bobbio observa que del mismo modo que no todo Estado representativo es un Estado parlamentario, así también el Estado parlamentario puede perfectamente no ser una democracia representativa. No todo Estado representativo es democrático por el solo hecho de ser representativo. De ello se deriva que la crítica al Estado parlamentario no implica la crítica a la democracia representativa, ya que, si bien es cierto que toda democracia es representativa, es igualmente cierto que no todo Estado representativo es por principio ni ha sido históricamente una democracia.⁴⁴

En una democracia representativa, las notas que caracterizan al representante, a criterio de Bobbio, son las siguientes: “a) En cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable ante sus electores y en consecuencia no es revocable; y b) No es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión”.⁴⁵

Bobbio enfatiza que la democracia representativa y la democracia directa no son dos sistemas alternativos, en el sentido de que allí donde existe uno no puede existir el

⁴² Op. cit., p. 17.

⁴³ Bobbio, Norberto (1986). El futuro de la democracia (Traducción de José Fernández Santillán). México: Fondo de Cultura Económica; p. 34.

⁴⁴ Op. cit., p.56.

⁴⁵ Op. cit., p. 37

otro; en realidad, son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente. Hoy en día, las dos formas de democracia, consideradas en sí mismas, no son suficientes. En el caso de la democracia directa, las instituciones fundamentales son dos: la asamblea de los ciudadanos deliberantes y el referéndum. Ningún sistema complejo, como el de un Estado moderno, puede funcionar solamente con uno o con otro, ni siquiera con ambos al mismo tiempo.

La asamblea de los ciudadanos, como existía en la Grecia de los siglos V y VI, solo estaba conformada por unos cuantos miles de ciudadanos, pero hoy en día las ciudades superan de lejos esa cifra; que ha hecho que la democracia sea representativa y no directa.⁴⁶ En cuanto al referéndum, que es la única institución de la democracia directa que se aplica concreta y efectivamente en la mayor parte de los Estados de democracia avanzada, es un expediente extraordinario para circunstancias extraordinarias. Tenemos que ser conscientes que ningún Estado puede gobernar llamando constantemente al pueblo para que mediante referéndum, apoye o no las decisiones del gobierno.

Es necesario precisar que representación y participación forman una unión indisoluble en el seno de la democracia. Ambos términos se interrelacionan. Tenemos que admitir que la participación no existe de manera perfecta para todos los individuos y para todos los casos posibles; la verdadera representación no puede existir en la democracia, sin el auxilio de la forma más elemental de la participación ciudadana: los votos del pueblo. En efecto, como bien refiere Mauricio Merino, “ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo en que no existe forma alguna de participación colectiva que no haya un cierto criterio representativo. En el hogar democrático, ambas formas se entrelazan de manera constante, y en primer lugar, a través de los votos: la forma más simple e insustituible, a la vez, de participar en la selección de los representantes políticos”.⁴⁷

Ahora, de acuerdo con Bobbio, los Estados están pasando, en términos políticos, por un proceso de democratización expansiva, en el sentido que existe mayor demanda y ejercicio efectivo de participación ciudadana. Pero este flujo de poder se mueve en dos direcciones: 1) en dirección ascendente, de abajo hacia arriba, cuando los ciudadanos ejercen poder en todos los niveles (local, regional, estatal): se trata del poder político; 2) en dirección descendente, de arriba hacia abajo, se trata del poder burocrático.⁴⁸

En consecuencia, por un lado, como un aspecto positivo, hoy se puede hablar de un proceso de democratización, que consiste, no en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como erróneamente se ha pensado, sino en el paso de la democracia política en sentido estricto, a la democracia social, es decir, en la extensión del poder ascendente.⁴⁹ Para Bobbio, este fenómeno no debe ser entendido como el surgimiento de un nuevo tipo de democracia, sino como la ocupación por parte de formas de democracia, como la representativa, de nuevos espacios, de espacios dominados hasta ahora por organizaciones de tipo jerárquico o burocrático. Estamos

⁴⁶ Op. cit., p. 41.

⁴⁷ Merino, Mauricio (2016). La participación ciudadana en la democracia. México: Instituto Nacional Electoral; En: p. 17.

⁴⁸ Bobbio, Norberto (1986). Ob. cit. p. 42.

⁴⁹ Op. cit., p. 42.

asistiendo a un cambio en el desarrollo de las instituciones democráticas que puede ser resumido en la siguiente fórmula: de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad.⁵⁰

Pero, también hoy en día la representación tiene aspectos negativos que deben ser puntualizados. El primero, relacionado con la calidad de la representación, cuanto mayor es el número de personas que uno trata de representar en el proceso legislativo y más numerosos son los asuntos en los que se ejerce tal representación, más pierde este término su sentido con respecto a la voluntad de cada persona. Esta observación parte de la constatación de dos factores: en primer lugar, las cifras demográficas (población creciente) y, en segundo lugar, la sobrecarga de materias (demasiados asuntos). Este último problema puede resolverse fácilmente, pues toda sobrecarga se remedia descargando.⁵¹

El segundo, relacionado con la cantidad de electores, el cual ha aumentado de forma extraordinaria, con relación a tiempos antiguos; que ligado a la distancia que existe entre el representado y el representante, se percibe como alejamiento, impermeabilidad e indiferencia. Este problema es posible solucionarlo diciéndoles a los políticos que han de “acercarse” a la gente.⁵²

El tercer problema, es el de la calidad de las personas dedicadas a la política. Burke retrató con acierto al mal líder popular, señalando lo siguiente:

“Cuando los líderes optan por convertirse en postores de la subasta de popularidad, su talento no será de utilidad para la construcción del Estado. Se convertirán en aduladores, en lugar de legisladores; en instrumentos del pueblo, en lugar de sus guías. Si alguno de ellos propusiera un régimen de libertad sensatamente limitado y correctamente definido, se vería de inmediato superado por sus competidores, que propondrían algo más maravillosamente popular.”⁵³

Si bien estas líneas se escribieron en 1790, lo cierto es que dicha imagen no difiere en mucho de la que tiene hoy en día, lo que nos hace pensar que la figura del político se ha mantenido de forma bastante similar. Pero el populismo y la demagogia no son inevitables, proliferarán con la dejación y la relajación. Sólo es posible mantenerlos a raya luchando en forma decidida contra ellos.⁵⁴

Por último, como bien refiere Sartori, hay que poner en evidencia un hecho muy importante en democracia:

“cuando una persona sustituye a otra en interés de ésta, debe ser, incuestionable y altruista. Dentro de este contexto, ni la representación ni la democracia representativa en su conjunto pueden operar debidamente frente a una cultura

⁵⁰ Op. cit., p. 43.

⁵¹ Sartori, Giovanni (2005). En defensa de la representación política. Ob. cit. p. 28.

⁵² Op. cit., p. 29.

⁵³ Ob. cit. p. 30.

⁵⁴ Op. cit., p. 30.

que devalúa los valores y que fomenta el anti-elitismo, el rebajamiento de la élite. No hay que equivocarse: devaluando la meritocracia no se consigue sino de meritocracia: devaluando la selección de lo malo, y devaluando la igualdad en función de los méritos no conseguimos sino la igualdad en el demérito”. Ahora, una cuestión relacionada con esta “perversión” de la representación, tiene que ver con la ruptura del equilibrio entre los dos componentes de la transmisión representativa del poder: la receptividad y la responsabilidad independiente. Así, “un Gobierno que cede simplemente a las demandas se convierte en un Gobierno altamente irresponsable, que no está a la altura de sus responsabilidades. No obstante, en la mayor parte de la literatura reciente se pone exclusivamente el énfasis en maximizar la receptividad. Se olvida prácticamente un elemento de la ecuación: el representante no es sólo responsable ante alguien, sino también responsable de algo. En resumen, la representación es incuestionable y ha de configurarse normativamente, ha de encontrar un equilibrio entre receptividad y responsabilidad, entre rendición de cuentas y comportamiento responsable, entre gobierno de y gobierno sobre los ciudadanos”.⁵⁵

Esto está relacionado con la idea de que en una democracia representativa se exige del ciudadano mucho menos que en una democracia directa, y puede opera aunque su electorado sea mayoritariamente analfabeto, incompetente o esté desinformado. Lo que de hecho no ocurre en una democracia directa, pues, en tales circunstancias, dicha sociedad está condenada a la autodestrucción. Un sistema en el que los decisores no saben nada de las cuestiones sobre las que van a decidir equivale a colocar la democracia en un campo de minas.⁵⁶

⁵⁵ Op. cit., p. 32.

⁵⁶ Op. cit., p. 33.

Capítulo 3

Las perspectivas de la representación

Sartori nos habla de tres diferentes perspectivas de la representación: una jurídica, otra sociológica, y por último una política.

3.1. *La representación jurídica*

La representación jurídica parte de la idea de que el representante es aquél cuyos actos son imputables a la comunidad que vive bajo la jurisdicción efectiva de ese representante, esto es, a la comunidad que, representada y en virtud de esa representación obedece las órdenes emanadas de quien le representa. Según esta concepción la representación cesa cuando se interrumpe la obediencia a los mandatos emanados de la autoridad, mientras que para existir le basta que esa obediencia se efectúe. La gran ventaja que presenta esta concepción está en que permite dejar siempre a la vista la idea de que el poder no deja de serlo, incluso en democracia, pese a estar oculto tras los velos de la representación sociológica o la política.⁵⁷

La representación jurídica presenta afinidad conceptual con la sociológica, fundamentalmente en el peso decisivo del representado y en la sujeción del representante. El mandato imperativo es la extrapolación al ámbito político de la relación contractual entre el abogado y el cliente. La identidad espontánea de la representación sociológica se asegura en la representación jurídica sometiendo a los representantes a órdenes o instrucciones para que ejecuten la voluntad de los representados.⁵⁸

3.2. *La representación sociológica*

Este tipo de representación alude a la idea de identidad. El representante es aquel en el cual se ve reflejado el representado. El representante pasa a ser un igual o alguien que va a defender los intereses del votante por pertenecer a la misma clase social, al mismo territorio o practicar una ideología similar. Frente a la representación jurídica, en la sociológica surge la idea del consentimiento.

En otras palabras, en el caso de la representación sociológica el rasgo diferencial es la semejanza, la coincidencia, el idem sentire, constatar la existencia de la opinión común o sentimiento compartido. El método para designar al representante resulta accesorio: si lo que debe garantizarse es el parecido, la exigencia es que quien represente sea representativo, refleje (personifique) con fidelidad las aspiraciones o singularidades

⁵⁷ Chirinos Martínez, José (2015). Ob. cit. p. 19.

⁵⁸ Zafra Víctor, Manuel (2015). El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori. En: Revista Española de Ciencia Política. Núm. 39. Noviembre, pp. 43-66 (49).

del colectivo. Puede haber representación sin elección, por ejemplo, mediante sorteo o rotación.

3.3. *La representación política*

Se relaciona con la idea de control y de responsabilidad del representante, quien llega a esta posición por haberse sometido a la fiscalización de sus representados. Por ello, el elegido debe responder por sus actos de acuerdo a las exigencias de la ciudadanía que lo sostiene, de tal forma que esta le retirará la confianza de no satisfacer sus deseos. En las democracias, el retiro de la confianza se materializa en las siguientes elecciones, cuando los votantes castigan a los políticos que no cumplieron con sus promesas electorales, eligiendo a otro candidato o partido político para que ocupe su lugar.⁵⁹

La representación política comparte características con la sociológica y la jurídica, pero presenta un atributo diferencial clave: la relación entre representantes y representados no corresponde a un principal que habla con una sola voz por un interés compartido, un sentimiento idéntico o un encargo preciso; la representación política requiere la elección. No se trata de garantizar la mejor coincidencia de opiniones o intereses, sino de asegurarla; y este fin solo se alcanza condicionando la actuación de los representantes a la obligación de rendir cuentas, una responsabilidad más compleja que la propia de la representación sociológica. En ese sentido, si hacer efectiva la semejanza no es el fundamento de la representación política, sino la de rendir cuentas, responsabilidad y elección aparecen como un binomio inescindible. En ausencia de elecciones puede haber representatividad, pero solo la elección garantiza la responsabilidad.⁶⁰

En suma, “aunque en el ámbito de la política el representante no tiene un mandato principal concreto y perfectamente identificable (como en el derecho privado que se identifica por las instrucciones vinculantes y la revocabilidad inmediata), la “representación electiva” trae ciertamente consigo: a) receptividad (responsiveness), los parlamentarios escuchan a su electorado y ceden a sus demandas, b) rendición de cuentas (accountability), los parlamentarios han de responder, aunque difusamente, de sus actos, y c) posibilidad de destitución (removability), si bien únicamente en momentos determinados, por ejemplo, mediante un castigo electoral”.⁶¹

3.4. *La representación política híbrida*

En nuestro país se habla de una forma de gobierno híbrido, entre el presidencialismo y el parlamentarismo. En tal sentido, la representación política del Perú se encuentra relacionada con la función del Congreso de la República; consagrándose esta figura en el artículo 93° de la Constitución Política del Perú y en el artículo 2° del Reglamento del Congreso.⁶²

⁵⁹ Chirinos Martínez, José (2015). Ob. cit. p. 20.

⁶⁰ Zafra Víctor, Manuel (2015). Ob. cit. p. 51.

⁶¹ Sartori, Giovanni (2005). En defensa de la representación política. Ob. cit. p. 25

⁶² Chirinos Martínez, José (2015). Ob. cit. p. 24

Así, el artículo 93° de la Constitución Política establece lo siguiente:

“Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación...”.

Por su parte, el artículo 2° del Reglamento del Congreso señala lo siguiente:

“Definición, funciones generales, estructura, composición y denominación

Artículo 2.

El Congreso de la República es el órgano representativo de la Nación, encargado de realizar las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado...”.

Mientras que el artículo 14° del citado Reglamento del Congreso estipula lo siguiente:

“Mandato Representativo

Artículo 14. Los Congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo”.

Dentro de este contexto, el Reglamento del Congreso de la República del Perú establece una serie de actividades que realizan los representantes y que se vinculan al ámbito de los derechos y deberes funcionales de los Congresistas establecidos en los artículos 22 y 23, respectivamente. Entre los derechos y deberes funcionales establecidos precisamos algunos que podríamos señalar como parte de su función de representación, a saber:⁶³

- Mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales; conocer y procesar sus preocupaciones y necesidades.
- Atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población.
- Presentar pedidos por escrito para atender las necesidades de los pueblos que representan.
- Atender el funcionamiento de las sedes descentralizadas del Congreso.
- Realizar audiencias públicas.
- Actividades vinculadas a la intermediación: contribuir a mediar entre los ciudadanos, sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo.

⁶³ Op. cit., p. 25.

3.5. *La participación política como forma de sentimiento constitucional*

Para Alain Touraine,⁶⁴ la ciudadanía apunta a la idea de que los gobernados quieran elegir a sus gobernantes, quieran participar en la vida democrática, tengan una conciencia de pertenencia a la sociedad política; de tal forma que la ciudadanía significa una estructura de derechos y responsabilidades de las personas en su relación con el Estado y la comunidad política.

Asimismo, “no hay democracia que no sea representativa, y la libre elección de los gobernantes por los gobernados estaría vacía de sentido si éstos no fueran capaces de expresar demandas, reacciones o protestas formadas en la ‘sociedad civil’”.⁶⁵

Mientras que para Giovanni Sartori⁶⁶ la participación está en el centro de la ciudadanía denotando un elemento activo; entendiéndose como tal el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental. De esta forma, participación es tomar parte personalmente, un tomar parte activo que sea mío, decidido y buscado libremente por mí. Participación es ponerse en movimiento por sí mismo, no ser puesto en movimiento por otros.

Por su parte, Carole Uhlaner entiende que la participación política es un fenómeno instrumental, es decir:

“que la participación es intencional y se desarrolla como instrumento para lograr fines políticos. Entre los actos que quedarían contemplados dentro de esta concepción se incluye: votar en las elecciones, donar dinero para partidos y candidatos políticos, colaborar de distintas maneras en una campaña política, contactar con funcionarios para expresarles una opinión o pedirles alguna acción, tomar parte en actividades de alguna organización no partidaria que estén dirigidas a cambiar alguna decisión pública (por ejemplo, que se reparen las rutas locales, reclamos ligados al uso de la energía nuclear), manifestarse, protestar, y persuadir a otros para hacer algunas de estas acciones; y excluye: leer sobre política, pagar impuestos y el sentimiento de patriotismo”.⁶⁷

Robert Dalh identifica la representación con una visión más amplia en la que no se limita al voto, pese a relacionarse con él: oportunidades de oponerse al gobierno, formar organizaciones políticas, leer y oír diferentes puntos de vista sobre un mismo problema. Para Dalh, la representación implica cinco puntos que operacionalizan diversos procedimientos para determinar decisiones que se orientan hacia el interés común: 1)

⁶⁴ Ibidem, p. 99.

⁶⁵ Touraine, Alain (2001). Representatividad de los actores políticos. En: Democracia: una idea nueva. México; Fondo de Cultura Económica; pp. 79-97.

⁶⁶ Sartori, Giovanni (1997). ¿Qué es la democracia? México: Nueva Imagen; p. 54.

⁶⁷ Citado por Delfino, Isabel, et al. (2013). Tipos de participación política: análisis factorial confirmatorio con estudiantes universitarios de Buenos Aires, Argentina. En: Revista de Psicología Política. Vol. 13. Nº 27; Mayo-Agosto; pp. 301-318.

inclusión de todos los afectados; 2) igualdad de distribución de oportunidades para participar en el proceso político; 3) iguales derechos para votar decisiones; 4) iguales derechos de elegir tópicos y controlar la agenda; 5) situación que permite a todos los participantes desarrollar, a la luz de una información suficiente y de buenas razones de una comprensión articulada del tema en cuestión, la regulación de intereses contestados.⁶⁸

La participación ciudadana constituye un valor en sí misma, al producir una serie de efectos positivos como: promover la consolidación de la democracia al controlar y limitar el poder del Estado, estimular el compromiso de los miembros de la comunidad en el procesamiento y solución de las demandas sociales, desarrolla una cultura de tolerancia; crea nuevos canales para articular y enriquecer los flujos de información, promoviendo equidad y solidaridad mediante ayudas para superar la exclusión.

3.6. *Participación política y sentimiento constitucional*

Para la teoría tradicional de la democracia mientras mayor participación, más democracia y, por lo tanto, mejor gobierno. Ambos términos están estrechamente vinculados. Como bien refieren José Molina y Carmen Pérez:

“la democracia requiere de la participación política de modo que en sí misma implica la existencia de condiciones favorables a ella... De esta forma, a mayor desarrollo democrático mejores son las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos asociados a la participación política y, en consecuencia, ésta alcanzará niveles más altos.”⁶⁹

Para José Molina y Carmen Pérez, la escala de desarrollo democrático estaría formada por los siguientes elementos institucionales mínimos:⁷⁰

- Elecciones libres e imparciales, que implica Independencia de los organismos electorales con respecto a los poderes públicos y los partidos políticos, así como ausencia de condiciones de violencia política.
- Control del gobierno por los gobernantes electos, significa que quienes gobiernan efectivamente deben ser las personas elegidas por la población, y no los militares, los grupos económicos, una potencia internacional colonial, etc.
- Libertad de Expresión, constituye un derecho fundamental de la participación política, que implica: la existencia o no de periodistas que informen libremente, la existencia o no de instancias de censura y la adecuada proporción de propaganda política entre los movimientos políticos participantes.

⁶⁸ Dalh, Robert (1980). La poliarquía (participación y oposición). Madrid: Tecnos; p. 14.

⁶⁹ Molina Vega, José; Pérez Baralt, Carmen (1995). Ob. Cit. p 58.

⁷⁰ Ibidem, p. 59-62.

- Acceso a fuentes alternativas de información, que implica no solo la existencia de muchos medios de comunicación, sino también la posibilidad real de que las minorías puedan expresarse.
- Autonomía de las asociaciones de la sociedad civil, que expresa el grado de pluralismo social a través de la forma como la sociedad se organiza en grupos de interés, y el nivel en que estas asociaciones son autónomas del Estado.
- Ciudadanía inclusiva, que se refiere al grado en que los derechos políticos son disfrutados universalmente por las personas adultas en una determinada sociedad.

Capítulo 4

Modalidades de participación política

El repertorio de actividad política de los sujetos no se limita a actividades convencionales, como acudir a mítines, convencer a otras personas para votar por algún candidato y/o partido determinado. Al observar el comportamiento político de la población es fácil constatar que el ciudadano recurre también a otras estrategias para tratar de incidir en las decisiones del poder político: el ejemplo más representativo, son las huelgas y manifestaciones. Por ello, hablar de participación política en general resulta poco preciso, pues el abanico de modalidades incluye manifestaciones diferentes de este tipo de actividad.⁷¹

La distinción más habitual, para establecer los diferentes tipos de participación política, suele establecerse entre participación política convencional y no convencional. La mayoría de los ítems destinados a evaluar la participación política convencional están referidos, al igual que ocurría en los primeros estudios sobre el tema, a circunstancias relacionadas con el proceso electoral. En cuanto a la participación no convencional se recogen actuaciones como las siguientes: hacer peticiones, manifestaciones legales, daños a la propiedad o violencia personal.⁷²

En lo que respecta a la participación política no convencional, lo que más llama la atención es la heterogeneidad de actividades que los autores encuadran bajo esa noción. Por ejemplo, Muller, clasifica a varias conductas políticas no convencionales –como boicots y manifestaciones– junto a las convencionales, dentro de la categoría de participación democrática y legal; mientras que otras conductas también consideradas no convencionales en la literatura –como las acciones de desobediencia civil y violenta– son adscritas a la categoría de participación ilegal y agresiva. Para Sabucedo, un grupo de ellas se mueve dentro de la legalidad, mientras que otras se enfrentan abiertamente a la misma. Si se vuelve a la lista de acciones no convencionales estudiada por Barnes y Kaase (1979), se observa que en ella están presentes tanto conductas legales como ilegales.⁷³

José Molina y Carmen Pérez, establecen cinco modos básicos de participación política:⁷⁴

- Votar, alude al sufragio activo en distintos tipos de elecciones y consultas populares.

⁷¹ Delfino, Isabel, et al. (2013). Ob. cit. p.307.

⁷² Ibidem, p. 308.

⁷³ Ibidem, p. 309.

⁷⁴ Molina Vega, José; Pérez Baralt, Carmen (1995). Participación política y derechos humanos. En: Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Vol. 34-35; San José de Costa Rica; pp. 15-77.

- Campaña política, implica la postulación como candidato (sufragio pasivo), ser miembro de un partido, asistencia a reuniones políticas, trabajo de proselitismo por un candidato o partido, usar emblemas o insignias de campaña, dar dinero para la campaña de un candidato o partido.
- Actividad comunitaria, implica el trabajo para solucionar algún problema de la comunidad o nacional, firmar peticiones, organizar o formar parte de grupos de trabajo o comités.
- Actividad particular, incluye los contactos particulares con funcionarios públicos, ya sea en forma personal o por medio de cartas, peticiones individuales, etc.
- Ejercicio de cargos públicos de dirección política, como parte de los derechos humanos de participación reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Cabe precisar que las actividades de participación política, en líneas generales, son las ejercidas por la población con condición de ciudadanía, esto es, por los individuos que tienen capacidad jurídica para ejercer los derechos políticos, incluye aquellos ciudadanos que tienen sentencias condenatorias pero que aún no tienen la calidad de firmes.⁷⁵

Recordemos que el artículo 33° de la Carta Fundamental establece en qué casos se suspende el ejercicio de la ciudadanía, éstas son:

- a. Por resolución judicial de interdicción.
- b. Por sentencia con pena privativa de la libertad.
- c. Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.

4.1. Clasificación de la participación política

José Molina y Carmen Pérez, establecen la siguiente clasificación de participación política:

- Legalidad: La forma cómo se manifiestan las actividades de participación política se encuentran estrechamente vinculadas al ordenamiento legal de cada país. En líneas generales, el voto y las actividades de campaña, incluida la propaganda, se encuentra considerada como actividades legales. En cambio, las donaciones o el financiamiento de las campañas políticas pueden tener una dimensión de legalidad o ilegalidad, dependiendo de cómo se encuentra regulado.
- Legitimidad: La legitimidad de las actividades de participación tienen una dimensión más amplia que el de la legalidad de las mismas y su aceptación depende de la población como de la comunidad internacional. Así, las actividades legítimas son aquellas que usualmente se aceptan como parte del quehacer político democrático; son

⁷⁵ El artículo 22° inciso 6 de la Ley Orgánica de Municipalidades –Ley 27972, que establece como causal de vacancia la “Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad”.

consideradas como actividades de participación convencionales (proceso electoral). Por su parte, las actividades ilegítimas tienden a estar al margen de lo aceptado y permitido como válido (vr. gr. actos de desobediencia civil, violencia contra la propiedad y las personas, terrorismo y todo aquel acto que perturbe el orden público).

- **Institucionalidad:** Este elemento implica que la participación política es considerada como “institucional” cuando está integrada a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones, tales como: i) elecciones, ii) referendos, iii) comisiones consultivas, etc. En cambio, la participación política es considerada como “no institucional” cuando abarca actividades que no forman parte de los canales oficiales, pero que se vinculan a los requisitos mínimos para la existencia de la democracia, como: 1) el trabajo de campaña, 2) la participación a través de partidos políticos, 3) la expresión de demandas individuales o colectivas; algunos consideran en este ámbito, las actividades con carácter anti-sistema o violentas, las cuales a pesar de no ser aceptadas dentro del funcionamiento normal del sistema político pueden tener efectos importantes sobre el mismo.

- **Consecuencias de la participación:** Esta puede dividirse en decisiva o consultiva. Será decisiva cuando las decisiones tomadas por los ciudadanos deben ser respetadas y aplicadas por los gobernantes (elecciones y referendos); mientras que en la participación de tipo consultiva sus resultados no son vinculantes y en teoría la administración puede apartarse de ellos o modificarlos. Sin embargo, en la práctica es muy difícil que el gobierno se aparte de la voluntad popular expresada mediante una votación formal, aunque esta tenga en teoría carácter consultivo.

- **Forma de ejercicio:** La participación política puede ser directa, cuando el ciudadano ejecuta la acción participativa, o indirecta si la ejerce mediante representantes, o agrupaciones (gremios, sindicatos, asociaciones, etc.).

- **Obligatoriedad:** Distingue entre la participación obligatoria (elecciones) y facultativa (referendos), según el ordenamiento jurídico del país.

4.2. La participación política como derecho fundamental

El derecho a la participación política es definido como “la facultad que tienen las personas de intervenir en la vida política de la nación, participar en la formación de la voluntad estatal y en la dirección de la política gubernamental, así como integrar los diversos organismos del Estado”.⁷⁶

José Thompson, señala que “existe una relación estrecha e indisoluble entre vigencia de los derechos humanos, democracia sólida y una sana participación política”.⁷⁷

Como refiere Enrique Bernales, citando a María Cuevas, “este derecho no se encuentra limitado a lo que tradicionalmente se conoce como política -comprendida como

⁷⁶ Comisión Andina de Juristas (1997). Protección de los derechos humanos: definiciones operativas. Lima: CAJ, p. 243.

⁷⁷ Thompson, José (1995). Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina. En: Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Vol. 34-35; San José de Costa Rica; pp. 79-103.

lucha por el poder-, sino que abarca las distintas formas de distribución de poder que permiten incidir en la dirección de lo público en general”.⁷⁸

Para Molina y Pérez, la participación política es un fenómeno complejo y de carácter pluridimensional, dado que puede tener diversas expresiones caracterizadas por un grado de influencia, precisión en la información, amplitud del resultado, grado de conflicto, nivel de iniciativa personal y grado de cooperación con otros.⁷⁹

Esta pluralidad de dimensiones se concreta en variados modos de participación, desde el tradicional derecho a votar, hasta la actividad particular que un ciudadano puede tener con las autoridades. No obstante esta pluralidad, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante, DIDH), el desarrollo normativo y de las decisiones no representan con exactitud este carácter multimodal del derecho. Si bien existen diversas maneras de participar en política, la tendencia actual orienta hacia un complemento de las instituciones de la denominada democracia representativa con aquellas que son propias de la democracia directa, en tanto que “expresa no solamente un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios de pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo”.⁸⁰

La regulación del derecho a la participación política resulta evidente en el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, Pacto Internacional) y en el de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, Convención Americana). En ambos casos se identifica importantes semejanzas entre las dimensiones o expresiones protegidas y la participación política. Ambos tratados reconocen:

- El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- El derecho a votar (voto activo) y ser elegidos (voto pasivo) en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual (voto universal) y que el voto sea secreto, garantizando la libre expresión de la voluntad de los electores.
- El derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad.

4.3. Condiciones para la vigencia efectiva de la participación política como un derecho fundamental

4.3.1. Reconocimiento y garantía de derechos fundamentales conexos

Como apunta Enrique Bernales, en primer lugar, “para una efectiva participación política se requiere, necesariamente, el respeto del conjunto de derechos humanos pues ellos son indivisibles, en tanto que no existen categorías de derechos, e interdependientes,

⁷⁸ Bernales, Enrique (2006). El derecho humano a la participación política. En: Revista Derecho. N° 59; PUCP, pp. 9-32

⁷⁹ Molina Vega, José; Pérez Baralt, Carmen (1995). Ob. cit. p. 15-16.

⁸⁰ Comisión Andina de Juristas (1997). Protección de los derechos humanos: definiciones operativas. Ob. Cit.

pues la violación de un derecho genera, en mayor o menor medida, la violación de otros derechos. Por tanto, no basta con que el Estado garantice la participación política, sino que a la vez debe garantizar los demás derechos para evitar que el derecho a la participación se vea vulnerado por vía indirecta”.⁸¹ Esta necesaria conexión ha sido reconocida por los Estados en la Declaración y Programa de Acción de Viena, donde se indica que:

“La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. [...] La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero”.⁸²

De esta forma, entre los derechos que se mencionan para garantizar el derecho fundamental a la participación política, tenemos, los siguientes:

a) *Principio de no discriminación*

Enrique Bernales precisa que “la participación política requiere del respeto al principio de no discriminación, requisito importante para la realización de cualquier proceso de participación política, a fin de evitar que determinados sectores de la sociedad sean excluidos. Su marginación les impediría dar a conocer sus problemas, plantear sus propuestas y manifestar su posición frente a cualquier medida gubernamental”.⁸³

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado respecto al principio de no discriminación y su relación con la participación política, señalando que tal principio “(...) posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el Derecho Internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo (...)” -es decir, habría ingresado en el dominio del *ius cogens*-. Por consiguiente, agrega la Corte: “(...) los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas”.⁸⁴

⁸¹ Bernales, Enrique. El derecho humano a la participación política. Ob. Cit. p. 14.

⁸² Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, párrafo 18. A/CONF.157/23, del 12 de julio de 1993.

⁸³ Bernales, Enrique. El derecho humano a la participación política. Ob. Cit. p. 18.

⁸⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia sobre la acción de tutela N° T-322, del 23 de julio de 1996, p. 16.

b) *Libre comunicación e intercambio de información e ideas*

Enrique Bernales,⁸⁵ señala que “para el ejercicio de la participación política también resulta importante que exista una libre comunicación e intercambio de información e ideas sobre política entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos. Desde esta perspectiva, las libertades de opinión y de expresión son derechos cuyo respeto permite formarse un panorama sobre la política gubernamental, respaldarla o criticarla, y plantear propuestas para mejorarla o para cambiarla”.

c) *Las libertades de reunión y asociación*

Para el desarrollo de las actividades políticas, refiere Enrique Bernales, “también son necesarias las libertades de reunión y asociación, pues se convierten en derechos de especial relevancia para desarrollar la dimensión colectiva del derecho a la participación política”.

La importancia de estas libertades como parte del derecho a la participación política, ha sido reconocida por el Comité de Derechos Humanos, al considerar que la participación política “(...) se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación”.

4.3.2. *Respeto de las garantías institucionales: instituciones encargadas de tutelar el derecho a la participación política*

En segundo lugar, Enrique Bernales señala que “para que se logre una efectiva participación política no basta con reconocer los derechos humanos mencionados, es importante también que las instituciones encargadas de tutelarlos, como el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y los tribunales o cortes constitucionales, puedan desarrollar sus funciones sin verse afectadas por clase alguna de interferencia”.⁸⁶

La Corte Constitucional de Colombia ha señalado que:

“La garantía institucional es un límite inclusive para el propio legislador, necesaria en la configuración y regulación de determinadas instituciones; asegurando que no haya ni supresión ni vaciamiento ni desfiguración de la imagen maestra. (...). Su importancia resulta vital, por ejemplo, para salvaguardar la independencia del legislador (inmunidad parlamentaria) o del juez (independencia judicial)”.

⁸⁵ Bernales, Enrique. El derecho humano a la participación política. Ob. Cit. p. 20.

⁸⁶

4.3.3. Los procesos electorales como garantía del derecho a la participación política

En tercer lugar, Enrique Bernales señala que “debido principalmente a que muchas expresiones de la participación política se traducen en procesos electorales, el Comité de Derechos Humanos ha dispuesto proteger el resultado de las consultas o elecciones populares para que reflejen fielmente la voluntad ciudadana. Según el Comité debe existir, en todo Estado, un sistema electoral “(...) para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto”.

Dentro de las actividades de participación política reconocidas como derechos fundamentales, tenemos:

a) Derecho al voto o sufragio activo

Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23 b), como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25 b), consagran el derecho al sufragio en elecciones auténticas, periódicas, libres y limpias, en condiciones de igualdad, universalidad y secreto. El derecho a votar implica igualmente el derecho a no votar, o al menos el de votar blanco o nulo, pues el voto obligatorio es usual en América Latina, incluido el Perú.

b) Sufragio pasivo o derecho a optar como candidato para los cargos públicos sometidos a elección popular

Este derecho se encuentra consagrado en el Artículo 23 b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el Artículo 25 b del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; implica no sólo la posibilidad de elegir mediante el voto, sino también la de presentarse como candidato y eventualmente ser elegido para los cargos públicos que se proveen mediante elección. Esta expresión de participación democrática exige igualdad de oportunidades y sólo admite restricciones basadas en la edad y la aptitud que no tengan carácter de discriminación social o política.

4.4. Derecho a ejercer cargos públicos

Se encuentra regulado en el Literal “c” del Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el literal “c” del Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este derecho protege la modalidad de participación denominada “ejercicio de cargos públicos de dirección política”; que consiste en que el acceso a los cargos públicos se realice en condiciones de igualdad entre los ciudadanos.

4.5. Libertad de expresión y derecho de rectificación o respuesta

Estos derechos protegen varias modalidades de participación política: campaña política, actividad comunitaria, actividad particular y actividad de protesta; la libertad de expresión comprende la libertad de prensa (artículo 13° de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, y artículo 19° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), derecho esencial a la participación política, dado que la expresión de la opinión en los medios de comunicación social es uno de los mecanismos de la participación política misma, y representa una condición indispensable para que la misma pueda ejercerse de forma adecuada sobre la base de la información mínima necesaria. Por su parte, el Derecho de rectificación o respuesta previsto en el Artículo 14° de la Convención Americana de Derechos Humanos, contribuye a hacer efectiva la libertad de expresión y debe considerarse como formando parte de los derechos inherentes a la participación política.

4.6. Derecho de asociación política

Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 22° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 16° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; alude al hecho que no podrá haber restricciones incompatibles con una sociedad democrática. Tanto la libertad de asociación en general, como la de asociación en partidos políticos en particular, son parte integrante y esencial de la participación política.

4.7. Derecho de reunión y manifestación

Este derecho se encuentra estipulado en el artículo 15° de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, y en el Artículo 21° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; protege las modalidades de participación siguientes: actividad comunitaria, campaña política y actividades de protesta.

4.8. Derecho de petición

Consagrado en el artículo 2° inciso 20 de nuestra Carta Fundamental, protege las modalidades participativas denominadas como actividad particular y actividad comunitaria. Se trata de la facultad reconocida a los ciudadanos de dirigir solicitudes a la autoridad y de recibir oportuna respuesta; y en contrapartida, obliga a los funcionarios públicos a contestar en un tiempo razonable, usualmente fijado en la legislación ordinaria, los requerimientos que se les hagan por los ciudadanos en forma individual o colectiva.

Bibliografía citada

Alan Knight, “Lázaro Cárdenas”; en Will Fowler (coordinador). 2004. *Gobernantes mexicanos: 1911-2000*. México: Biblioteca INEHRM, tomo 2.

Alain Touraine (2001). “Republicanos y liberales”; en: *¿Qué es la democracia?* México; Fondo de Cultura Económica.

Alain Touraine (2001). “Representatividad de los actores políticos”; en: *Democracia: una idea nueva*. México; Fondo de Cultura Económica.

Alain Touraine (2001). *¿Qué es la democracia?* México; Fondo de Cultura Económica.

Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración y Programa de Acción de Viena*, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, párrafo 18. A/CONF.157/23, del 12 de julio de 1993.

Bobbio, Norberto (1990). *Diccionario de Política*. Milán: TEA-UTET.

Bobbio, Norberto (2002). *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Comisión Andina de Juristas (1997). *Protección de los derechos humanos: definiciones operativas*. Lima: CAJ.

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia sobre la Acción de Tutela N° T-322*, del 23 de julio de 1996.

Enrique Bernaldes (2006). “El derecho humano a la participación política”; en: *Revista Derecho*. N° 59, PUCP.

Ferdinand Lassalle. 1984. *¿Qué es una Constitución?* Barcelona: Editorial Ariel.

Francisco Miro Quesada Rada (2002). “La democracia directa en el Perú: Aspectos constitucionales y procesales del referéndum durante el régimen dictatorial de Alberto Fujimori”. Ponencia presentada al *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, a desarrollarse durante los días 12 al 15 de febrero del 2002, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Francisco Miro Quesada Rada (2003). “La revocación: el caso peruano”; en: *Pensamiento Constitucional* N° 18, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Francisco Miró Quesada Rada (2016). “El referéndum y la soberanía”; en: *Diario El Comercio*. 11 de febrero. Sección Opinión.

Gerardo Eto Cruz, “El sentimiento constitucional peruano”; en: *IX Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Ponencias desarrolladas*. Arequipa: Adrus, 2008.

Sartori, Giovanni (1987). *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*. México DF: Patria.

Giovanni Sartori (1997). *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Imagen.

Giovanni Sartori (2005). “En defensa de la representación política”; en Carbonell, Miguel (Compilador). *Democracia y representación: un debate contemporáneo*. México D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Isabel Delfino, et al. (2013). “Tipos de participación política: análisis factorial confirmatorio con estudiantes universitarios de Buenos Aires, Argentina”; en: *Revista de Psicología Política*. Vol. 13. N° 27, Mayo-Agosto.

Javier Tajadura Tejada, “El sentimiento constitucional”; en *El País*, edición impresa, viernes 6 de diciembre de 1996.

José Chirinos Martínez (2015). “La función de representación: nuevas perspectivas y estrategias”; en: Chirinos Martínez, José; Palomino Castro, Pablo; Portugal Bernedo, Franz; Reynaga Alvarado, Yimi. *La función de representación política*. Lima: Congreso de la República.

José Luis López, "El sentimiento constitucional. Aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política, de Pablo Lucas Verdú"; en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXVI, núm. 76, enero - abril, 1993, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal – México.

José Molina Vega, Pérez Baralt, Carmen (1995). “Participación política y derechos humanos”; en: *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Vol. 34-35; San José de Costa Rica.

José Thompson (1995). “Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina”; en: *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Vol. 34-35; San José de Costa Rica.

Julián Gallego (1996). “Aristóteles, la ciudad-estado y la Asamblea democrática. Reflexiones en torno al libro III de la política”. En: *Gestión*, N° 14, Universidad Complutense, Madrid.

Jurado Nacional de Elecciones (2008). *Guía de participación ciudadana del Perú*. Lima, Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. Lima: JNE.

Ley Orgánica de Municipalidades –Ley 27972

Mariana López Hurtado y Francisco José Valentín Ruiz, “Derecho y cultura: en torno a una definición y nexos de unión entre ambos conceptos”; en *Roed – Revista Online de Estudiantes de Derecho*, núm. 1, 2011, Universidad Autónoma de Madrid.

Mauricio Merino (2016). *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Nacional Electoral.

Mitchell Valdiviezo del Carpio (2013). “La Participación ciudadana en el Perú y los principales mecanismos para ejercerla”; en: *Gestión pública y desarrollo*. Enero. Véase en la siguiente página electrónica:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/\\$FILE/revges_1736.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/$FILE/revges_1736.pdf)

Norberto Bobbio (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pablo Lucas Verdú. 1998. *Teoría de la Constitución como ciencia cultural*. Madrid: Dyldnson.

Página web: <http://etimologias.dechile.net/?areo.pago>

Peter Häberle. 2001. *La imagen del ser humano dentro del Estado constitucional*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Peter Häberle, “La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales: una contribución para la interpretación pluralista y procesal de la Constitución”, en *Academia - Revista sobre enseñanza del Derecho*, año 6, núm. 11, 2008, Buenos Aires, Facultad de Derecho.

Peter Häberle. 2000. *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*. Madrid: Editorial Tecnos.

Robert Dalh (1980). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.

Rodrigo Borja, Enciclopedia de la Política. En: véase la siguiente página electrónica: <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=d&idind=399&termino=>

Soledad Loaeza, “Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario”; en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LVIII, núm. 218, mayo-agosto de 2013.

Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes N°s 022-2009-PI/TC, N° 024-2009-PI/TC.

Víctor Manuel Zafra, (2015). “El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori”; en: *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 39. Noviembre.

Índice

Presentación

Capítulo 1:

El sentimiento constitucional como enfoque

- 1.1. El sentimiento constitucional
- 1.2. El sentimiento constitucional como enfoque
- 1.3. La democracia directa y la democracia representativa como formas de sentimiento constitucional

Capítulo 2

La democracia directa

- 2.1. El referéndum
- 2.2. La revocatoria de autoridades
- 2.3. La rendición de cuentas
- 2.4. El presupuesto participativo
- 2.5. La consulta previa
- 2.6. La democracia representativa

Capítulo 3

Las perspectivas de la representación

- 3.1. La representación jurídica
- 3.2. La representación sociológica
- 3.3. La representación política
- 3.4. La representación política híbrida
- 3.5. La participación política como forma de sentimiento constitucional
- 3.6. Participación política y sentimiento constitucional

Capítulo 4

Modalidades de participación política

- 4.1. Clasificación de la participación política
- 4.2. La participación política como derecho fundamental
- 4.3. Condiciones para la vigencia efectiva de la participación política como un derecho fundamental
 - 4.3.1. Reconocimiento y garantía de derechos fundamentales conexos
 - a) Principio de no discriminación
 - b) Libre comunicación e intercambio de información e ideas
 - c) Las libertades de reunión y asociación

4.3.2. Respeto de las garantías institucionales: instituciones encargadas de tutelar el derecho a la participación política

4.3.3. Los procesos electorales como garantía del derecho a la participación política

- a) Derecho al voto o sufragio activo
- b) Sufragio pasivo o derecho a optar como candidato para los cargos públicos sometidos a elección popular

4.4. Derecho a ejercer cargos públicos

4.5. Libertad de expresión y derecho de rectificación o respuesta

4.6. Derecho de asociación política

4.7. Derecho de reunión y manifestación

4.8. Derecho de petición

Bibliografía citada

Laus Deo

<http://revistasolar.org/>
<http://revistasolar.org/fondo-editorial/>

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
FACULTAD DE LETRAS Y CIENCIAS HUMANAS
Resolución de Decanato N° 1002-D-FLCH-17