Tribunal
Constitucional

REVISTA PERUANA DE
DERECHO CONSTITUCIONAL

Democracia Representativa y Derecho Electoral

3 | NUEVA ÉPOCA julio / diciembre | 2010

SUMARIO

REVISTA PERUANA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

N.º 3, NUEVA ÉPOCA
JULIO - DICIEMBRE 2010

Democracia Representativa y Derecho Electoral

PRESENTACIÓN 13

ESTUDIOS

Dieter Nohlen
El desarrollo internacional de los sistemas electorales y de su evaluación 17

Jorge Carpizo
México: Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005 37

Luis Castillo Córdova
La democracia como bien humano esencial 71

Ernesto Álvarez Miranda y Carolina Canales Cama
Representación política para el Estado constitucional 91

Milagros Campos Ramos
¿Son nuestros representantes el reflejo de la sociedad a la que representan o el resultado de las reglas electorales? 105

Carlos Hakansson Nieto
La unificación de los organismos electorales: JNE, ONPE y RENIEC como parte de la reforma del Estado 123

José Francisco Gálvez
El espéculo electoral 2010 141

Samuel Abad Yupanqui
El primer referéndum promovido por la ciudadanía. Aproximaciones para un balance 157

Óscar Urviola Hani
Tribunal Constitucional y democracia: algunas breves reflexiones 177

Omar Sar Suárez
El amparo electoral frente a la Constitución de 1993 189

Giancarlo Cresci Vasallo
Control constitucional de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú 215

Janeyri Boyer Carrera
"Yatama vs. Nicaragua y el derecho de participación política de los indígenas" 231

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

10 SENTENCIAS FUNDAMENTALES COMENTADAS (2007-2010)

1) *STC 00025-2007-PI, de 19 de setiembre de 2008. Criterios sobre la carrera magisterial.* Por Javier Adrián Coripuna 249

2) *STC 00031-2008-PI, de 19 de enero de 2009. Homologación de los sueldos de los profesores de universidades públicas.* Por Vladimir Aráoz Tarco 253

3) *STC 00001-2009-PI, de 4 de diciembre de 2009. Demanda de Inconstitucionalidad contra la Ley de Organización y Funciones del Fuero Militar Policial, Ley N.º 29182.* Por Alberto Che-Piú Carpio 257

4) *STC 00013-2009-PI, de 4 de enero de 2010. Sobre los congresistas accesitarios.* Por Roger Rodríguez Santander 263

5) *STC 00002-2009-PI, de 8 de febrero de 2010. Tratado de Libre Comercio con Chile.* Por Jorge León Vásquez 269

6) *STC 00006-2009-PI, de 22 de marzo de 2010. Constitucionalidad de la Ley de Carrera Judicial*. Por Giancarlo E. Cresci Vassallo 275

7) *STC 00018-2009-PI, de 23 de marzo de 2010. Plazo de prescripción en el control de constitucionalidad de los tratados internacionales.* Por Jaime de la Puente Parodi 279

8) *STC 00017-2008-PI, de 15 de junio de 2010. Filiales universitarias y Ley Universitaria.* Por Roger Rodríguez Santander 285

9) *STC 00022-2009-PI, de 17 de junio de 2010. Consulta previa y Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales.* Por Alvaro Córdova Flores 291

10) *STC 00002-2010-PI, de 31 de agosto de 2010. Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N.º 1057, que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.* Por Alberto Che-Piú Carpio 295

JURISPRUDENCIA COMPARADA

Francisco Javier Matia Portilla
El derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio en el Derecho español 303

Jorge León Vásquez y Nicolaus Weil von der Ahe
Jurisdicción constitucional y tribunales ordinarios: el examen de constitucionalidad de las resoluciones judiciales en Alemania 321

Eduardo Ferrer Mac-Gregor
Reflexiones sobre el control difuso de convencionalidad (A la luz del Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México) 337

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

NOTICIAS DE LIBROS

Domingo García Belaunde
Diritto costituzionale comparato 385

Luis Castillo Córdova
Los derechos fundamentales en el sistema constitucional. Teoría general e implicaciones prácticas 393

Kristina Georgieva Nikleva
La justicia constitucional y su internacionalización ¿Hacia un ius constitutionale commune *en América Latina?* 401

REVISTA DE REVISTAS

Cuestiones Constitucionales 413
Revista de Derechos Humanos de la Universidad de Piura 415
Revista Española de Derecho Constitucional 417

REPRESENTACIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO CONSTITUCIONAL

ERNESTO ÁLVAREZ MIRANDA*
CAROLINA CANALES CAMA**

SUMARIO: **I**. *Introducción.* **II.** *Democracia y Constitución.* **III**. *Democracia Representativa y Sistema Electoral. 3.1. Sistema Electoral Peruano. 3.2. Requisitos y Capacidades.* **IV**. *Conclusión.*

I. Introducción

El principio democrático contenido en el artículo 45º de la Constitución, según el cual el poder del Estado emana del pueblo, implica que la titularidad de los cargos públicos sólo puede ser legítima si su origen, de manera mediata o inmediata, se funda en un acto concreto que expresa la voluntad popular, y siempre que su ejercicio se haga con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

Sin embargo, la democracia no puede ser únicamente un método electoral y el Derecho electoral un conjunto de reglas que organicen las elecciones; sino que es necesario regular unas elecciones y un sistema electoral que se rodeen de imprescindibles requisitos y garantías que otorguen confianza al sufragio ciudadano. Lo que pone en relación directa a la teoría general del Derecho electoral y su objeto –las elecciones- con el Derecho constitucional[1].

Sostenemos que, en el caso del Derecho electoral como en ningún otro sector del Derecho constitucional, en razón primero de la pluralidad de sus actores (triada representado-partido político-representado, medios de comunicación,

---

* Vicepresidente del Tribunal Constitucional del Perú. Profesor de Derecho Constitucional y Doctor en Derecho por la Universidad San Martín de Porres.

** Asesora jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú. Profesora de Derecho Constitucional en la Universidad San Martín de Porres. Egresada de la Maestría de Derecho Constitucional en la Escuela de Graduados de la PUCP.

[1] LANDA, César. "Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones". En: Elecciones, ONPE, Año 6, N.º 7, noviembre 2007, p. 119.

organismos electorales, organizaciones de la sociedad civil, entre otros), pero también de las características de los mismos, se exige la adopción de determinadas actitudes, pautas de comportamiento sin cuya observancia es muy difícil una actuación correcta del sistema democrático.

Que duda cabe, la integración en tiempo y forma de los distintos poderes y órganos constitucionales es un presupuesto para el correcto —y legítimo— funcionamiento de las instituciones del Estado. En el caso de los cargos sometidos a elección popular esas eventuales inobservancias implican consecuencias lesivas de la dignidad de la función y de la institucionalidad democrática, que ponen en evidencia la relevancia de un tipo de integración personal muy condicionada por la función misma que le ha sido reservada a los referidos órganos.

Confiamos de esa manera que la democracia representativa goce de la ventaja de que su institucionalidad informe y fortalezca los procedimientos de elección de representantes que cuenten con comprobada conducta institucional y cívica respecto al deber constitucional sobre el ejercicio de sus competencias; y asimismo, se revitalice el vínculo prodemocrático de la sociedad civil con las instituciones políticas.

Finalmente, estamos convencidos que un proceso de elección respetuoso de los principios de transparencia, publicidad y del propio perfil de la representación democrática, permitirá evitar fenómenos de regresión histórica donde la democracia, por incipiente y debilitada, se vio desnaturalizada. Siendo que lo que está comprometido es la propia vigencia de la democracia. La responsabilidad de los depositarios del voto popular es grande con respecto a la institucionalidad y a la tarea asignada: una responsabilidad mayor, pues la renovación de la confianza ciudadana depende de ellos –de sus talentos, experiencias y puntos de vista individuales y de su trabajo común-.

Por ello, es necesario que la normatividad y la normalidad constitucional se encarguen de describir y detallar el proceso mismo, para lo cual el presente ensayo tiene como modesta pretensión coadyuvar en dicho esfuerzo.

II. Democracia y Constitución

El Tribunal Constitucional ha destacado que, conforme al artículo 43º de la Constitución, el Estado peruano es un Estado social y democrático de derecho[2] ; De donde se desprende que, es inherente al Estado Constitucional el reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes

[2] STC 4677-2004-AA, de fecha 25 de diciembre de 2005, CASO CGTP.

constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y, que su voluntad se plasma en la Constitución Política del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional)[3].

Lo que también tiene un impacto en la parte dogmática de la Constitución, actuando como "fundamento de derechos fundamentales", según refiere el artículo 3º de la Constitución: "La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno".

De forma que en el ordenamiento constitucional peruano, la democracia tiene el rango de un principio jurídico fundamental que tiene muchas funciones y modos de validez simultáneos: actúa, por un lado, como principio programático; y de otro, conjuntamente con normas de derecho positivo, como directamente obligatoria. En suma, comparte un doble carácter deontológico[4]:

(i) Metanorma que orienta el conocimiento, la interpretación y la aplicación de las restantes normas jurídicas, porque atraviesan a manera de ratio legis todo el contenido de las disposiciones que componen el edificio legal del ordenamiento al que se refiera. Así, la democracia actúa como concepto vinculante en todos los niveles de la llamada estructura gradual del orden jurídico: desde el Derecho constitucional hasta el Derecho de estatuto. No está vivo en un sólo plano de validez e impregna consigo la realidad social. Es decir, sobre ella se asienta el deber ser (la normatividad), y al mismo tiempo el es (la normalidad), a los cuales presta todo su sentido propio.

(ii) Actúa propiamente como norma que tiene un prima facie debido, expresándose en un deber ser, que regula determinadas conductas, las cuales deben estar siempre orientadas al respeto y valoración del hombre. Es una auténtica norma jurídica.

De allí que, la instalación y consolidación de un sistema democrático obliga a una afirmación continuo de los valores de la participación y la estabilidad, de la pluralidad y la paz, del ejercicio de los derechos y la legalidad, del despliegue de los intereses propios y la autolimitación, de la contienda y la cooperación y de la tolerancia. Un aprendizaje que lleva a reconocer derechos y obligaciones recíprocos, a asumir el valor de la pluralidad y la diversidad, y renunciar a dogmas.

---

[3] VEGA GARCÍA, Pedro de. La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente. Madrid: Tecnos, 1985, pp. 15-37.

[4] ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 81 y ss.

Lo que tendrá un reflejo en el plano institucional en la formación de partidos y tendencias políticas conscientes de los alcances y las limitaciones de la competencia propiamente democrática, en la que nadie puede colocarse por encima de la legalidad, en la que nadie puede pretender tener privilegios contra la mayoría, en la que, incluso, las mayorías eventuales han de asumirse siempre como parte y no como todo, y en la que, por consiguiente, deben respetarse plenamente los derechos de las minorías, incluido su derecho a volverse mayoría [5].

En suma, la preocupación del jurista frente a la realización del principio democrático atraviesa como se ha acomodado y ha resuelto sus conflictos con otros principios y valores constitucionales. Pues, es bien cierto, que la democracia en las sociedades modernas sólo puede concebirse en la fórmula representativa, y los demás bienes constitucionales apuntan en parte hacia una misma dirección. Sin embargo, en buena medida también se encuentran en una situación de tensión [6].

III. Democracia Representativa y Sistema Electoral

La democracia representativa alude a que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin[7]. No obstante, en los actuales procesos de democratización ("de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad"), si se quiere tomar un indicador, éste ya no puede ser el número de personas que tienen derecho de votar. El desarrollo democrático ha pasado del criterio de "quién" vota, para colocar en su lugar las interrogantes respecto al "dónde" vota, "cómo" vota y "por quién" vota".

Con estas consideraciones, la situación constitucional contemporánea en Latinoamérica debe ser estudiada a la luz de los conflictos entre democracia y autoritarismos constitucionales. Esto es, porque la inestabilidad ha sido una constante histórica que ha producido no sólo el ir y venir entre democracia y

[5] WOLDENBERG, José. "Ética, Elecciones y Democracia". En: Derecho y Cultura. Ética y democracia, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, núm. 11-12, septiembre-diciembre 2003, p. 26.

[6] BERNAL PULIDO, Carlos. "La democracia como principio constitucional en América Latina". En: Cuestiones Constitucionales, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, número 17, julio-diciembre 2007, p. 33.

[7] BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 52.

regímenes autoritarios, pero también una permanente mixtura de ambos regímenes.

Al respecto, cabe referir que en el contexto autoritario peruano de los noventa, como quiera que el gobierno y la oposición parlamentaria mantuvieron una relación de suma cero, donde los éxitos de uno fueron la derrota del otro y viceversa, las elecciones estaban sujetas a la manipulación que restó credibilidad y operatividad al sistema de garantías. La consecuencia inevitable de ello fue el profundo deterioro no sólo de los procesos electorales y de quienes participan de ellos, sino también del modelo democrático del consenso, ahondando la desconfianza de la opinión pública ciudadana sobre las instituciones del Estado constitucional de Derecho. Creemos que la principal debilidad no está solo en la forma de proceder y de decidir de estas instituciones, sino en la falta de legitimidad al momento de conformarlas.

La transición democrática iniciada en nuestro país en el año 2000 implicó la construcción gradual de un nuevo vínculo entre ética y política que se refuerza en la renovación permanente de la cultura institucional de los involucrados. Los partidos políticos, los representantes elegidos, los medios de comunicación y la sociedad en su conjunto deben en sus respectivos papeles asumir la "ética convergente de la responsabilidad"[8] que supone, tener presente las previsibles consecuencias de la propia actuación en la tarea política.

Hoy, culminada la transición, el Estado peruano afronta nuevos temas y problemas que, en esencia, son los mismos que se presentan en otras democracias más maduras, en orden a hacerlas más eficaces y cercanas a las expectativas ciudadanas. En suma, se trata de arraigar los valores consustanciales a aquella forma de vida de una sociedad plural, libre y solidaria. Esto impone la necesidad que sean permanentes los esfuerzos del legislador de redefinir piezas claves del diseño normativo de los procesos de elección democrática; para que desde su origen, la ciudadanía observe una diferencia sustancial, mientras su diario quehacer se articule tanto con la realidad constitucional como con los valores democráticos; y que tenga su contraparte en el fortalecimiento de los controles electorales.

3.1. Sistema electoral peruano

La democracia representativa se articula a través del sistema electoral. El sistema electoral es un conjunto de mecanismos y procedimientos que permiten trasladar la voluntad popular a la conformación de los principales niveles de dirección del Estado. Ello requiere de transparencia absoluta en las reglas que

[8] WEBER, Max. El político y el científico. México D.F.: Premia, 1980, p. 47.

condicionan la participación de los grupos políticos en el proceso electoral (vgr. Ley N.° 28094, de Partidos Políticos). Hecho necesario si consideramos que los electores no podrán pronunciarse por las personas de su predilección sino tan sólo por aquellas que sean propuestas por los grupos políticos; es decir, se otorga confianza al sistema de partidos políticos, pues la inmensa mayoría de ciudadanos no conoce de manera suficiente las virtudes y defectos de los candidatos por quiénes vota.

Por estas razones, se debe reparar en el carácter nodal de las elecciones en el sistema democrático, como el momento en que los ciudadanos exigen responsabilidad política a sus gobernantes. De esta centralidad se deducen principios a incorporar necesariamente a la ordenación electoral, y que deben ser tenidos en cuenta en su cumplimiento e interpretación. Caracteriza a este sistema político la condición representativa del poder, su naturaleza temporalmente limitada y su ejercicio en condiciones de publicidad y transparencia, posibles gracias a la institución de las elecciones, a través de las cuales el pueblo, único titular de la legitimación para la dominación, encomienda un mandato de autoridad a sus representantes[9].

En unas elecciones limpias, el cuidado de la igualdad concurrencial entre todas las fuerzas políticas de modo que ninguna disfrute de ventajas institucionales y la observancia rigurosa por parte de todos de las reglas de juego depende básicamente de una Administración electoral adecuada.

Por tanto, un indicador del avance del proceso de democratización del Estado, debe verificarse por el resultado de las elecciones, donde los mecanismos de representación juegan un papel medular de dicho proceso. Todo sistema para renovar los cargos sujetos a elección popular debe contribuir a fortalecer el sistema democrático, mediante el establecimiento y respeto de las reglas de su elección, así como, la adecuada identificación del perfil de los candidatos y la legitimidad que éstos puedan exhibir y mantener antes sus electores.

3.2. Requisitos y capacidades

Un análisis de los factores que permiten afianzar la gobernabilidad a la par de la construcción de nuevos escenarios democráticos, resulta ser una tarea de amplia complejidad. Así, para efectos del presente ensayo, el desarrollo que se realizará consiste en atender a las implicancias jurídico-políticas de los requisitos para los cargos de elección popular, con especial referencia, a los parlamen-

[9] SOLOZABAL ECHAVARRIA, Juan José. "Una visión institucional del Proceso Electoral". En: Revista Española de Derecho Constitucional, Año 13, Núm. 39, septiembre-diciembre 1993, pp. 65-66.

tarios. Ello, sin desconocer que en el momento actual es un tema que reviste gravitante importancia, de cara a los procesos electorales próximos.

Sin disposición a invertir confianza en los representantes y en las instituciones representativas es difícil alcanzar el grado de legitimidad necesario para su buen funcionamiento[10]. Sostenemos que si el fundamento de la justificación del Estado en general (teoría contractualista) y de la representación en particular es el consentimiento que cada persona presta a este tipo de instituciones, el representante[11] éticamente no puede prescindir de los intereses de los representados . Por el contrario, se encuentra obligado a su realización práctica; pero, para ello debe reunir en sí mismo algunas condiciones.

3.2.1. Requisitos. Status legal

Los requisitos para ocupar un cargo de elección popular podemos definirlos como las condiciones mínimas necesarias que debe reunir una determinada persona con el objeto de estar jurídicamente acreditada para aspirar a dicho cargo y, por consiguiente, participar en el proceso electoral con el status de "candidato". Estas características han sido definidas como consecuencia, no sólo de un proceso empírico, sino de una serie de análisis basados en la recopilación de experiencias de la Nación que se trate, tomando en cuenta la voluntad popular, sus procesos históricos y el contexto político-social, cuyo resultado final es la definición del perfil que conforme a cada sociedad debe reunir un determinado candidato[12].

En nuestro sistema, el marco normativo es el siguiente,

Artículo 110º de la Constitución Política de 1993

> El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación. Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser peruano por nacimiento, tener más de treinta y cinco años de edad al momento de la postulación y gozar del derecho de sufragio.

---

[10] NOHLEN, Dieter. "Instituciones y cultura política". En: La Democracia. Instituciones, conceptos y contexto. Lima: Grijley, 2010, p. 340.

[11] GARZÓN VALDÉS, Ernesto. "Representación y democracia". En: Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 6, 1989, pp. 143-163.

[12] ROMÁN GONZÁLEZ, Eduardo. "La calificación de los requisitos para ser Presidente de la República en México y Chile (hacia la judicialización del proceso electoral)". En: *Perspectivas del Derecho en México*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, pp. 173-180.

Artículo 90º de la Constitución Política de 1993

> El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.
> El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.
> Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.

Asimismo, al término del plazo que tienen las organizaciones políticas y alianzas electorales para definir, a través de elecciones internas, a sus candidatos al Congreso de la República y Parlamento Andino, se deberá verificar los requisitos e impedimentos que se debe tener en cuenta a fin de conformar las listas de postulantes congresales.

De acuerdo al Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos de las Elecciones Generales de 2011 (Resolución N° 5004-2010-JNE), se encuentran impedidos de ser candidatos al Congreso de la República quienes tengan suspendidos el ejercicio de la ciudadanía por resolución judicial de interdicción (privación de un derecho civil por la ley).

Del mismo modo, quienes tengan sentencia con pena privativa de la libertad o sentencia con inhabilitación de los derechos políticos (artículo 10° de la Ley Orgánica de Elecciones). Tampoco son elegibles los funcionarios públicos inhabilitados por diez años por el Congreso de la República (artículo 100° de la Constitución) y los que hayan sido cesados o destituidos como consecuencia de inhabilitación dispuesta por sentencia en proceso penal (artículo 114° de la Ley Orgánica de Elecciones).

No pueden ser candidatos al Parlamento Nacional los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad y quienes no se encuentran debidamente inscritos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) (artículo 113° de la Ley Orgánica de Elecciones).

Finalmente, conforme a lo establecido en los incisos a) y s) del artículo 36° de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, y en concordancia con las normas electorales, corresponde al Jurado Electoral Especial inscribir a los candidatos presentados por las organizaciones políticas, constituyéndose para este efecto en la primera instancia para resolver las tachas

e impugnaciones que se interpongan contra dichas candidaturas, así como para la concesión de los recursos de apelación contra las mismas.

Por su parte, es atribución del Pleno del JNE, en virtud de lo dispuesto en el inciso t) del artículo 5° de su Ley Orgánica, resolver en última instancia las apelaciones que se interpongan contra las decisiones de los Jurados Electorales Especiales. Frente a las decisiones del Pleno, solamente es posible interponer el Recurso Extraordinario establecido mediante Resolución N° 306-2005-JNE. La presentación de tal recurso no impide ni suspende la ejecución del pronunciamiento que haya emitido el Pleno.

3.2.2. Capacidades. Perfil

Lo cierto es que los requisitos de carácter formal, representan un estándar mínimo, desvinculado con las verdaderas necesidades de una sociedad en crecimiento en pleno siglo XXI, que pretende ajustar a la Constitución su conformación y funcionamiento. Sin embargo, existe responsabilidad en un doble nivel. La primera, de los electores en el establecimiento de parámetros cualitativos de evaluación sobre la consideración del perfil de los candidatos, y que se expresa a través del derecho de sufragio activo (artículo 31° de la Constitución); y, la segunda, del sistema electoral en la necesaria reforma de las reglas y las instituciones que permitan la participación en la arena política de quiénes se encuentran debidamente preparados, aunado a fórmulas de integración que resten los márgenes de sub y sobre-representación.

En tiempos electorales es natural que los actores políticos pongan en juego todas sus artes para ganar la voluntad de los ciudadanos. Sin embargo, la conducta ética reclama que el cumplimiento de la ley se vea acompañado por el principio de responsabilidad. Y eso vale para todos los actores: el candidato que promete cosas que sabe no podrá realizar; el medio que difunde informaciones no probadas; el político que escandaliza con el único propósito de llamar la atención. Todos ellos pervierten los fines de la lucha electoral pues renuncian a poner en juego sus verdaderas posiciones, sus diagnósticos y propuestas, sus intereses, y, en esa medida, a recrear la pluralidad que nutre y da vida a la democracia[13] .

En suma, se trata de perfilar al político con ideas que pueda generar una democracia fortalecida, y con principios éticos que lo prevengan del desencanto o el cinismo. En ese sentido, nos permitimos presentar algunos criterios que

[13] WOLDENBERG, José. "Ética, Elecciones y Democracia". En: Derecho y Cultura. Ética y democracia, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, núm. 11-12, septiembre-diciembre 2003, p. 29.

permitan informar los procesos de calificación de los candidatos, y de darse los consensos necesarios, las necesarias reformas constitucionales y legales.

3.2.2.1. Lealtad constitucional

Es necesario acreditar un importante grado de vinculación y conocimiento frente al contenido normativo y valorativo de la Constitución. No podemos obviar de nuestro análisis que existe un metanivel ubicado por encima de lo estrictamente normativo, para lo cual convendría precisar que el modelo de político incardina su labor en un Estado constitucional, cuya Constitución establece una serie de derechos fundamentales, como límite efectivo al poder, como espacio de libertad para el desarrollo de la personalidad de la persona humana. Es decir, el político no es sólo quien pretende ser un funcionario del Estado, sino que ha de llevar a cabo su función dentro de un ámbito de lealtad frente a los contenidos axiológicos y valores superiores de nuestro orden constitucional -cuyo presupuesto ontológico es la dignidad de la persona humana (artículo 1º)-.

Se debe atender a que ninguna persona que aspire acceder al ejercicio de la función pública, puede entender el Derecho como una mera suma de normas escritas capaces de dar respuesta por sí solas a las distintas controversias jurídicas. Los derechos fundamentales —cuya vis expansiva se proyecta a todo el ordenamiento— son pretensiones éticas reconocidas jurídicamente. Ello lleva a que la norma constitucional sea la mejor exponente de la fusión entre moralidad y juridicidad. Aquella moralidad puesta al servicio de la dignidad y aquella juridicidad que la hace socialmente exigible.

3.2.2.2. Especialización en política partidaria

Como resultado inmediato y evidente del carrusel electoral, hoy la política en el Perú se ve afectada por la ausencia de un adecuado grado de profesionalización, pues queda librada en manos de políticos sin amplia experiencia en el escenario público. Es así que en nuestro país se puede constatar fenómenos de antipolítica.

Que duda cabe, el compromiso partidario puede resultar ser una preparación necesaria, especialmente en la medida en que suministra una amplia comprensión de los temas políticos, además de dotar de un pensamiento eminentemente pragmático. Resulta altamente ponderable la elección de un representante de la clase política con sólidos anclajes en el mundo de los partidos políticos y con experiencia previa en otros cargos de representación popular.

Sin embargo, dicho perfil tiene como conditio sine qua non el afianzamiento de un adecuado sistema de partidos políticos[14]. Corresponde a éstos la responsabilidad de hacer que la política sea una actividad racional y constructiva. De ellos depende que la política trascienda los cálculos derivados de la urgencia de ganar la mayoría electoral para convertirse en una actividad racional, capaz de convocar a la ciudadanía a proteger el "interés general" del que depende la coexistencia civilizada y respetuosa de una Nación[15]. Es al interior de los partidos políticos que se presenta el reto y la oportunidad de alentar la preparación de los actores políticos en el debate público. De otro lado, también se harán patentes las responsabilidades sobre las conductas individuales.

Lo que traerá como consecuencia que se otorgue un carácter institucional de la campaña electoral, de afirmación intencionada del contraste entre las diversas opciones a través de la discusión y el debate; que nos permita superar las formas de generación de confrontación, que únicamente buscan solapar la ausencia de líderes y programas. Solamente quienes se encuentren debidamente preparados en la política profesional se adecúan mucho más al esquema del debate que a la de la propaganda, que parece reposar antes en la idea del ciudadano a quien hay que informar que en el consumidor a quien se trata de manipular[16].

En suma, aunque puede ser cierto que la representación de intereses por parte de los partidos políticos esté distorsionada, no hay duda que sin la centralidad del sistema representativo se quiebra la gobernabilidad[17]. Pues, en ellos es posible garantizar un estándar de calidad para el ingreso de individuos con vinculación directa con la política, entendida como: el espacio de libertad que integra los diversos tipos de intereses y de tendencias que interactúan en la sociedad, en grado de natural confrontación, pero en permanente búsqueda del entendimiento alcanzado en la negociación, no en la imposición. Lo que tendrá reflejo en la capacidad para superar una primera reelección en las curules parlamentarias, una importante trayectoria cívica a lo largo de la labor política municipal, un reconocido trabajo más allá de las coyunturas electorales al interior de un partido político serio y organizado, entre otras.

---

[14] TAJADURA TEJADA, Javier. "La dimensión externa del principio de constitucionalidad de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico español". En: Teoría y Realidad Constitucional, UNED, núm. 12-13, segundo semestre 2003-primer semestre 2004, pp. 223-249.

[15] WOLDENBERG, José. "Ética, Elecciones y Democracia". En: Derecho y Cultura. Ética y democracia, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, núm. 11-12, septiembre-diciembre 2003, p. 30.

[16] SOLOZABAL ECHAVARRIA, Juan José. "Una visión institucional del Proceso Electoral". En: Revista Española de Derecho Constitucional, Año 13, Núm. 39, septiembre-diciembre 1993, pp. 65-66.

[17] NOHLEN, Dieter. "Desafíos de la democracia contemporánea". En: La Democracia. Instituciones, conceptos y contexto. Lima: Grijley, 2010, pp. 76-77.

3.2.2.3. Experiencia previa

Resulta obvio que en el afán de fortalecer la representación política, modernizándola para que sea coherente con los principios y valores constitucionales, en vista de que ya no estamos en los supuestos del Estado liberal de Derecho sino en un Estado constitucional de Derecho.

En cualquiera de los supuestos antes descritos debe haberse acreditado una trayectoria democrática. No cabe penetrar en el mercado electoral si no se comparte un estándar mínimo de respeto por la democracia ni por la Constitución, ante ello, quedan deslegitimadas para concurrir al certamen electoral los que profesen ideologías que justifiquen a la violencia como instrumento para obtener resultados políticos. El candidato que haya pertenecido o pertenezca a asociaciones no democráticas o con posiciones anticonstitucionales plantea la contradicción entre obedecer a dos sistemas normativos cuyas conductas son pragmáticamente incompatibles.

Resulta impresionante constatar que en nuestro país, un individuo provisto de dinero, carisma y algo de fortuna, puede llegar a obtener el favor popular y erigirse, sin acreditar mérito previo alguno, en el conductor de la sociedad y del Estado. De allí la necesidad de acreditar un perfil de desarrollo profesional y capacidad de gestión, ya sea en el ámbito público o privado. Al igual que no podría tentar la gerencia general de una empresa una persona sin formación universitaria o el liderazgo de un prestigioso estudio de abogados; con mayor razón, es necesario sincerar el sistema electoral que permite la participación de candidatos estableciendo la acreditación de haber desempeñado cargos de importancia y elevada decisión.

Podemos referir a manera de ejemplo, en el ámbito privado: la conducción de una o varias empresas con una facturación anual importante; el desempeño de la dirigencia nacional de una federación sindical; la formación de organizaciones de iniciativa ciudadana a nivel nacional; el haber ocupado cargos nacionales en partidos políticos que en las dos últimas elecciones parlamentarias hayan superado el 5 por ciento.

Especial mención merecen quienes previamente desempeñaron cargo sujeto a elección popular en el Congreso, Región o Municipalidad provincial; pues, deberán ser evaluados conforme a su desempeño en el mismo. Resulta asimismo, significativo el aporte que podrían brindar quienes han ejercido función jurisdiccional o que han participado del sistema de justicia nacional (vgr. magistrado del Tribunal Constitucional o Corte Suprema; miembro del Consejo Nacional de la Magistratura, Jurado Nacional de Elecciones u órgano constitucional de similar jerarquía).

IV. Conclusión

La consolidación del Estado Constitucional de Derecho, no es pacífico, sino muchas veces con avances y retrocesos. En ese sentido, la democracia se afirma en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la libre competencia y la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, así como la fiabilidad de los resultados producidos en las votaciones.

Nuestra democracia ha estado caracterizada por una marcada debilidad institucional, por un Estado de Derecho de vigencia muy limitada y por una ciudadanía de baja intensidad. De ahí la importancia de avanzar, de manera apremiante y firme, en el fortalecimiento y perfeccionamiento de las instituciones representativas, legítimas y eficaces, así como también de los actores comprometidos con ella. En otras palabras, tanto las instituciones como los liderazgos políticos importan, y mucho, no sólo para la pervivencia de la democracia, sino para su calidad.

Ciertamente, reivindicar la posibilidad de hacer política a partir de otros valores y principios implica quebrar inercias institucionales, vencer particularismos y conductas que se tienen como inamovibles y aceptar nuevos códigos de conducta tanto en el ámbito público como en el privado. Dicho de otra manera: la reforma institucional sería inconcebible sin la reforma de las convicciones de nuestra sociedad .

Se hace indispensable un enfoque mixto que combine la dimensión institucional y el comportamiento de los actores, pues ciertamente los contextos culturales y los liderazgos no sólo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento. Instituciones democráticas, representativas y fuertes, acompañadas de liderazgos de calidad y de una cultura democrática son los mejores diques de contención de la antipolítica, los liderazgos mesiánicos y los peligros del neopopulismo.

Por todo ello, esperamos que las presentes reflexiones hayan permitido llamar la atención acerca de la responsabilidad que nos compete ya no sólo como protagonistas de un proceso democratizador sino como responsables directos de un Estado constitucional, en el cual se encuentren garantizadas elecciones transparentes y competidas, es decir, elecciones reales.

* * * * *

[18] WOLDENBERG, José. "Ética, Elecciones y Democracia". En: *Derecho y Cultura. Ética y democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, núm. 11-12, septiembre-diciembre 2003, pp. 21-33.