

La consolidación de la participación ciudadana a través de los órganos jurisdiccionales. El caso de la política pública de salud⁺

VANESSA AGUIRRE GALLEGOS*

Universidad Católica de Santa María

vaagga1396@gmail.com

<https://doi.org/108800/rcpg.201901.005>

RESUMEN

El Estado peruano no ha sabido ser suficientemente efectivo en los ámbitos administrativo, jurídico ni financiero para garantizar los derechos fundamentales de las personas. Así, las distintas amenazas o vulneraciones a estos están permitiendo crear un canal —inicialmente no contemplado ni regulado en nuestra legislación y práctica jurídica— para que la población pueda erigirse como actor promotor o inductor del cambio social mediante los tribunales o cortes de justicia. De esta forma, junto con los jueces, los diversos activistas civiles participan más dinámicamente al tomar la iniciativa e intentar lograr esa «transformación» que tanto exigen los distintos grupos que configuran nuestra plural sociedad, con lo cual se adelantan a las figuras tradicionales de participación democrática. Esto es claramente observado en el actuar del Tribunal Constitucional Peruano y en las cortes o juzgados de justicia especializados, pero en el presente artículo el análisis se centrará en la política pública de salud esgrimida por el máximo órgano constitucional.

Palabras clave: participación ciudadana, Tribunal Constitucional, política pública de salud, derechos fundamentales, participación jurisdiccional.

+ Recibido el 15 de noviembre de 2019; aceptado el 4 de mayo de 2020.

* Abogada por la Universidad Católica de Santa María de Arequipa. Actualmente realiza el curso de especialización en Políticas Públicas en la Blavatnik School of Government de la Universidad de Oxford.



The consolidation of citizen participation through jurisdictional bodies. The case of public health policy

ABSTRACT

The Peruvian State has not managed to guarantee effectively the fundamental rights of individuals, either administratively, legally or financially. Thus, the different threats to or violations of human rights, has led to the formation of a channel —initially not contemplated or regulated in our legislation and legal practice— that allows the population to become a promoter or inducer of social change through the courts of Justice. In this way, together with the judges, various civil society activists participate more actively in leading initiatives to try to achieve that «transformation» that the different groups that make up our plural society so much demand, thus advancing the traditional means of democratic participation. This is clearly observed in the actions of both the Peruvian Constitutional Court and the specialized Courts of Justice, but in this article we focus on the analysis of the public health policy wielded by Peru's highest constitutional body.

Keywords: citizen participation, Constitutional Court, public health policy, fundamental rights, jurisdictional participation.

INTRODUCCIÓN

Este artículo es el resultado parcial de una investigación más extensa referida a la viabilidad constitucional de la participación jurisdiccional del Tribunal Constitucional en materia de políticas públicas. Durante la investigación se hallaron fundamentos que no solo consideraban constitucionalmente aceptada su intervención —entre ellos, la defensa y protección de los derechos fundamentales a tenor de lo comprendido en la Constitución y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos— sino que avizoraban que su participación se iba a convertir, poco a poco, en necesaria e indispensable dentro de la evolución hacia un nuevo modelo democrático¹ en el que «la regla de la mayoría» (que contempla únicamente la forma) sea remplazada por una revalorización del contenido —principios, valores, derechos fundamentales— (que contempla el fondo). Asimismo, se pudo comprobar la necesidad de incorporar límites a su intervención puesto que se ponían en juego distintos pilares constitucionales que fundan nuestro Estado.

Este escrito se produce con el objetivo de contribuir a visibilizar que la posibilidad de una intervención jurisdiccional de manera convalidante (al estar de acuerdo con una práctica ya aceptada y ejercida por la población) y promotora o inductora (que permite e impulsa un cambio social) no es únicamente fruto del propio agente jurídico que lo declara, sino que parte, en un primer momento, de la participación ciudadana ejercida por grupos o activistas civiles que han hallado un canal totalmente válido para incidir en asuntos que inicialmente no les eran fácilmente accesibles².

¹ Se hace referencia a un «nuevo modelo democrático» toda vez que se apoya en la tesis que menciona una crisis *en los modelos representativos* de la democracia liberal o representativa y no en la democracia como sistema propiamente dicho. Esto, en tanto no están recogiendo los reclamos de la sociedad que exige una mayor participación en la toma de decisiones públicas importantes. Así, dentro del sistema democrático, la participación ciudadana entrará en un estado de cambio al encontrar en la vía jurídica un canal que le permita una mayor incidencia en los temas que eran tradicionalmente reservados a los poderes políticos de representación (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo); y es que, como indica Sartori «[...] las democracias representativas; es decir, sistemas políticos democráticos se encuentran basados en la transmisión de poder» (2005, p. 21).

² Para Natalia Reyes y Mateo Ortiz, quienes comparten la idea de West, Nárdiz y Barrientos, uno de los mayores problemas que enfrentan las democracias latinoamericanas es la deficiente relación entre los mecanismos de representación y de participación en el marco de la ampliación democrática. En esta línea, esta dificultad en el acceso a algunos asuntos públicos se da principalmente en razón de:

- i) Nuestro propio ordenamiento pues ha reservado expresamente diferentes espacios para que sean los representantes de la sociedad quienes tomen las decisiones. Cabe mencionar que Sartori (2005) se pronuncia en esta línea al asegurar que la sociedad contempla un tamaño, distancia y limitaciones (tanto en habilidades como en conocimientos) que requieren ese trecho entre representados y representantes.

Para ello, se analizará cómo es que lo mencionado ha sucedido con la política pública de salud; además se abrirá el debate sobre su pertinencia y eficacia como forma válida de participación ciudadana en nuestros días. Cabe mencionar que la forma de participación que plantearemos a continuación no está regulada por ley ni por jurisprudencia vinculante; por el contrario, obedece a razones puramente de hecho y que permiten observar —y admirar— cómo es que, sin pretenderlo, es la propia población la que exige su participación dentro de los modelos políticos para incidir en asuntos públicos importantes, con lo cual se crea, tácita y paralelamente, un camino para ello.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO DERECHO HUMANO

La participación ciudadana es un concepto empleado para designar «un conjunto de sistemas o mecanismos por medio de los cuales, los ciudadanos pueden tomar parte de las decisiones públicas, o incidir en las mismas, buscando que dichas decisiones representen sus intereses, ya sea de ellos como particulares o como un grupo social» (Valdiviezo, 2013, p. 9). Así, tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos³, la Carta Democrática Interamericana⁴, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵, entre otros, y nuestra

ii) El propio modelo democrático liberal pues contempla un grado de participación reducida en la medida que se escoge un grupo de representantes políticos que idearán, modificarán o negociarán en función de los intereses de los individuos de la sociedad. Esto se diferencia del modelo democrático republicano, que «basa la toma de decisiones públicas en el diálogo abierto y constante de la sociedad en conjunto» (Reyes & Ortiz, 2018).

³ La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 21 que:

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

⁴ La Carta Democrática Interamericana establece que:

Artículo 6. La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

⁵ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que:

Artículo 25.

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

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

propia Constitución Política⁶ reconocen que goza de la categoría de derecho humano (instrumentos internacionales) o fundamental (Constitución) de la persona el poder participar en los asuntos públicos.

Pero, en un sentido amplio, ¿qué significa gozar de un derecho con categoría de humano o fundamental? Aunque no hay una sola respuesta y muchas veces las definiciones no solo obedecen al concepto histórico sino a una visión personalísima de cada autor, podemos mencionar dos de ellas. Un primer acercamiento nos puede brindar la concepción iusnaturalista racionalista. Así, el profesor Antonio Truyol y Serra indica que:

hay derechos humanos o derechos del hombre en el contexto histórico espiritual, es decir que equivale a afirmar que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por esta consagrados y garantizados. (1977, p. 11).

Por otro lado, para Gregorio Peces-Barba, dentro de una concepción dualista de aquellos derechos (toda vez que encuentra un fundamento «iusnaturalista racionalista» al entender que estos son poseídos por el hombre por el solo hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad; y luego positivo al introducirlos en normas del sistema jurídico), señala que son:

La facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política y social o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción (1980, p. 66).

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) [...].

⁶ La Constitución Política del Perú de 1993 establece que:
Artículo 31.

Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas.

Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

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

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

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

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

Es decir, para este autor, los derechos humanos serán entendidos como innatos e inherentes al hombre, pero también como objeto de protección por parte de los Estados.

De esta manera, lo que pretendemos lograr con esto es remarcar la relevancia que la participación ciudadana ocupa en nuestro ordenamiento nacional e internacional, y es posible, por su propio significado de derecho humano, ir más allá de lo que el propio entramado normativo pueda contemplar; en efecto, muchas veces es más importante lo que la propia realidad, a través de los individuos, reclama a sus autoridades. En este entendido, se erigen los dos grandes principios del constitucionalismo democrático nacidos durante la Revolución francesa: la soberanía popular y la participación ciudadana como muestra de esta última. Veamos el primero de ellos.

La importancia del derecho a la participación ciudadana: la soberanía popular como principio constitucional

En la teoría, en lo que respecta al concepto de soberanía, este aún es muy confuso y está lejos de ser unívoco. Sin embargo, para este artículo, se toman los aportes de Jean Jacques Rousseau, toda vez que alcanzan a los fundamentos del Estado moderno respecto a soberanía popular. Dicho esto, cuando Rousseau imaginó a la soberanía popular, lo hizo entendiéndola como la efectiva presencia del pueblo soberano que, tendiente a maximizar el ejercicio de la libertad e igualdad, lo hizo como comunidad y delegó el poder de decisión en sí mismo. En otras palabras, para el ilustre autor, el sujeto del poder se movía hacia la comunidad soberana —concepto con el cual se distanció de sus antecesores Bodin, Hobbes y Locke—, la cual tiene la tarea de plantear su propia organización social sin caer en manos de terceros ajenos a ella. Así, todo aquello que buscaba ser obedecido tenía que estar anteriormente legitimado (Rousseau, 1961, cap. 3).

Para el ginebrino, este poder solo ostentaba dicha condición si era ejercicio y representación horizontal⁷ de la voluntad general⁸. De esta manera, el poder que recaería en el soberano se encontraría inevitablemente ligado a la soberanía

⁷ El Estado moderno impone un modelo vertical. Nuestro actual modelo de democracia es uno de carácter representativo liberal. Como bien señalamos, este nos permite desvincular al ciudadano de los asuntos públicos al existir un grupo que lo represente al momento de tomar decisiones que lo involucren. De esta manera, se produce una suerte de desvinculación que coloca al actor político en una esfera distinta de la del representado.

⁸ Para Santiago Polop (2015), la voluntad general debe ser entendida como la expresión de la soberanía inalienable e indivisible de los hombres. Para George Zenkert (2000), aquella demuestra ser una instancia de coordinación que organiza a la comunidad y que, por ende, se hace realidad como estructura de poder.

del pueblo, pues es este quien recoge la voluntad general. En este sentido, en tanto la soberanía popular como concepto comprende las relaciones duales entre el sujeto y el poder, pone en evidencia «quién procura hacer de suyo la decisión para con lo público y, al mismo tiempo, cómo se legitima dicho uso en una comunidad» (Polop, 2015).

Pero vayamos un paso más, la soberanía popular, claramente, no es solo una idea producto de nuestra imaginación, sino que se plasma eventualmente en un gobierno del pueblo —para el pueblo— cuya base central está en el poder verdadero de la Constitución (no confundir pueblo soberano e instancias particulares de poder). Sieyès (1993, pp. 154-163), como aporte a la comprensión de lo anterior, entiende a la Nación como un ente organizado anterior que posteriormente es defendido en el Estado ya constituido mediante un Poder Legislativo, que es concebido de modo representativo. Así pues, la soberanía se desplaza a la función del poder constituyente⁹. En efecto, este poder inicialmente sirve como conexión entre la soberanía popular, el poder constitucional y las instancias constituidas del poder (Zenkert, 2000). Y es que, tal como afirma el filósofo brasileño Leonel Rocha: «Es durante la modernidad que el propio concepto de soberanía se convierte en una de las bases del Estado moderno, teniendo una importancia fundamental en su definición» (2005, p. 148).

Dicho lo anterior, conviene recordar lo indicado respecto a la definición de los derechos humanos pues la participación ciudadana como tal fue definida al inicio del presente artículo como un derecho que gozaba de tal calidad. Así, lejos de encontrar su fundamento y eventual existencia en el propio ordenamiento que funda nuestro Estado, yace ya en «algo» anterior a este. Alejándonos de los debates que giran en torno a si es que la soberanía debe o no contemplar la canalización del reconocimiento o respeto a los diferentes derechos humanos, a efectos de la existencia de la participación ciudadana en manos de actores no tradicionales como los órganos jurisdiccionales, lo tomamos como válido y positivo en su ejercicio, como plasmaremos en las líneas siguientes.

La participación ciudadana. La representación política y la ciudadanía

Según lo indicado anteriormente, la participación ciudadana como derecho humano, inherente como tal a la existencia del hombre, permite canalizarse a través de la soberanía popular. En este entendido, no hay que olvidar que

Esta acción no equivale a la puesta en práctica de un acuerdo previo, sino que ella conforma recién a la comunidad que encarna a la voluntad general.

⁹ Pablo Marshall Barberán (2010) desarrolla la soberanía popular ampliamente. Véase «La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional».

lo que entendemos por participación ciudadana tendrá mucho que ver con la relación entre los individuos y el propio aparato estatal que permita hacer valer sus intereses sociales. En este contexto, hay que aclarar que, aunque la propia ciudadanía como elemento sea uno muy importante dentro del concepto de «participación ciudadana», no es el único.

Y es que es el propio representante político quien determinará si es que la acepta o no y en qué grado lo hace, si es que opta por ello. Esto último encuentra fundamento en la legitimidad que le otorga el haber sido elegido bajo un modelo democrático. Dicho ello, ¿es aceptada en todos los casos la participación ciudadana? No, pues será la propia forma de gobierno aquello que lo determine y luego lo será el modelo que se adopte dentro de esta forma de gobierno.

Así, específicamente para el modelo democrático¹⁰, la conversación tradicionalmente se ha centrado en el modelo democrático liberal o representativo y en el modelo democrático republicano o participativo¹¹. De esta manera, Reyes y Ortiz identifican los siguientes tres aspectos como principales diferencias entre ambos: (a) cómo se entiende al ciudadano, (b) cómo son la forma y el alcance de su participación y (c) cuáles serán los criterios que determinen la toma de decisiones públicas que permitirán diferenciarlos. Respecto al tema que pretende analizar este artículo, se mencionarán ideas puntuales únicamente sobre los dos primeros aspectos.

Tabla 1
Sobre la diferencia entre los modelos democráticos

	Modelo democrático republicano o participativo	Modelo liberal o representativo
Sobre el sujeto	Lo comprende como (a) un ser racional que (b) busca actuar de acuerdo con las consideraciones de justicia (Ovejero, 2008, p. 267) y que a tenor de lo anterior (c) procura bienestar no solo para él mismo sino para la comunidad que integra (Pettit, 2004, p. 124).	Lo comprende como (a) un ser económico (<i>homo economicus</i>) que (b) actúa en la racionalidad instrumental y que a tenor de lo anterior (c) procura una maximización en el bienestar individual más que el social.

¹⁰ Existen numerosas definiciones de democracia. Para este artículo se recogerá la propuesta de Ovejero recogida por Reyes y Ortiz en cuanto señalan que: «Si bien podemos encontrar diversas definiciones de democracia, todas estas tienen en común el reconocimiento de un conjunto de individuos libres que, en relativa igualdad, influyen políticamente en la toma de decisiones colectivas. Esto se debe, principalmente, a que estas decisiones los afectan, tanto a ellos como a la comunidad en su conjunto, de forma directa o indirecta» (2018, p. 118).

¹¹ También pueden conocerse como «liberal antiparticipativa y a la democrático participativa». Véase Del Águila (1996, pp. 31-43).

	Modelo democrático republicano o participativo	Modelo liberal o representativo
Sobre la participación del sujeto	Mayor grado de participación ciudadana, los miembros de la comunidad intervienen para la construcción del bien común mediante la toma de decisiones públicas. Menor uso de mecanismos de representación.	Mayor uso de los mecanismos de representación además de una transmisión de poder (Sartori, 1998) (primero a los representantes y luego al gobierno, que garantizará la protección de derechos). Menor grado de participación.

Resulta importante reconocer que dentro de nuestra forma de gobierno se ha adoptado el modelo liberal y, por consiguiente, un modelo orientado mayormente a criterios que viabilizan la representación y, en menor grado, a mecanismos de representación. Aunque a simple vista pueda resultar cuestionable, no hay que olvidar que hay fundadas razones para preferirlo. Para mencionar algunas, tenemos aquella que advierte que, de darse una participación «intensa», en lugar de contribuir positivamente a la sociedad, se generaría una división y una afectación a la gobernabilidad (esto se dice por la insatisfacción ciudadana respecto a las autoridades e instituciones que se haría fácilmente evidenciable). Así también, en esta línea, se pronuncian Max Weber y Joseph Schumpeter, quienes suponen que la participación ciudadana debería limitarse únicamente al voto en la elección de las autoridades, pues son estas las que, como «agradecimiento» a su elección, deben garantizar la solución de los distintos problemas públicos que enfrentan, sin que sea necesaria la participación. Conviene también mencionar a Sartori, quien defiende el modelo en cuestión por (a) las condiciones de la propia población (somos muchos, estamos lejos y tenemos limitaciones en cuanto a habilidades y conocimientos) y (b) para asegurar un correcto funcionamiento del Estado y el cumplimiento de sus funciones¹². Finalmente tenemos a Francisco Laporta, quien encuentra

¹² La crisis de la representación no solo se vive en el Perú, sino en toda la región. En este sentido, resulta interesante considerar cómo es que Bolivia y Ecuador —considerados dentro de la reciente historia de América Latina como los más radicales procesos de transición política— se han dirigido a la construcción de un nuevo modelo democrático en el que la participación ciudadana goza de una mayor importancia constitucional, en contra del modelo tradicional de democracia representativa. Al respecto, Fidel Pérez, Clayton Mendonça Cunha Filho y André Luiz Coelho han agrupado en ocho dimensiones los mecanismos que se han incorporado para que el ciudadano intervenga: (a) mecanismos de representación ampliada, (b) revocación de mandatos, (c) revocación/ratificación de leyes, (d) política exterior, (e) mecanismos populares de control y rendición de cuentas, (f) iniciativa de ley, (g) mecanismos de congestión y (h) autonomía indígena. Lastimosamente, la existencia de los mencionados instrumentos que buscaban incorporar rasgos de una democracia participativa no ha significado un abandono total del modelo tradicional y la verticalidad del proceso de decisión «continúa siendo un pilar esencial en el funcionamiento de esos sistemas políticos» (Pérez, Mendonça Cunha Filho & Coelho, 2010, pp. 74-93).

el fundamento de su defensa al sistema democrático liberal en la desinformación de la población ocasionada por los medios de comunicación. Indica que son estos medios los que, al dar «voz» a personas no cualificadas técnicamente, generan opiniones y soluciones inviables o no adecuadas, lo que crea mayor desorden y fragmentación (Laporta, 2005).

*Crisis de la representación*¹³

Hasta este punto se ha ido abordando poco a poco cómo es que la representación cumple un papel importante en el modelo que hemos adoptado en nuestra forma de gobierno y que, al no ser excluida, un grado alto de participación ciudadana ha sido naturalmente llevado a un segundo plano de atención sin que ello signifique algo negativo. Sin embargo, aun cuando el modelo tradicional contempla lo mencionado, no ocurre lo mismo con el modelo actual, pues junto con su más reciente forma de aplicación, la gobernanza, se han abocado a aumentar el grado de participación. Así, las profundas transformaciones que ha vivido nuestra región, siendo una de ellas la expansión de la democracia a escala mundial, han permitido repensar las instituciones y los espacios que organizan al Estado tanto administrativa como políticamente, lo que ha generado un conjunto de condiciones sociales que exigieron la apertura a espacios públicos. De esta manera, la participación ciudadana se abrió paso dentro del modelo democrático representativo y eliminó la idea de que este dependía únicamente del ejercicio libre de los derechos políticos, sino que también debía incluir el involucramiento en el quehacer público por parte de la ciudadanía.

En ese sentido, se ha estado propiciando una mayor participación, no sin disminuir la exigencia de los grupos civiles para participar en la toma de decisiones en distintos asuntos públicos, sin la presencia del sector privado. ¿Por qué? Porque cuando el Estado trató de solucionar esta problemática no le dio un enfoque de escucha real a estas exigencias mediante los mecanismos participativos de gobernanza; por el contrario, únicamente pretendió obtener legitimidad en sus acciones. En consecuencia, estos mecanismos de participa-

¹³ La democracia representativa liberal, al haber apostado por el «hombre económico u *homo economicus*» y por la defensa del libre mercado, creó como ciudadano al «ciudadano-cliente». Este se caracteriza por tener un rol pasivo en la sociedad al ser (a) un receptor de acciones estatales individuales, (b) que únicamente se expresa para calificar a la prestación y (c) su participación es limitada a su eventual pertenencia a «grupos de poder» (grupos de profesionales, técnicos, de interés). Con la Nueva Gobernanza se buscó dar un mayor poder de control y decisión al Estado y a la sociedad civil; concebir a la participación ciudadana como «un instrumento de agregación de intereses, cuyo propósito es brindar legitimidad a las acciones, ya realizadas o a realizar, por parte de los organismos privados o públicos responsables de implementar una determinada política pública» (Reyes & Ortiz, 2018, p. 126).

ción no fueron dirigidos a todos los actores, sino que representaban un valor meramente instrumental. Así, asuntos que tendrían que ser realmente llevados por estos mecanismos de participación (acceso a servicios básicos, desigualdad) fueron resueltos a conveniencia del mejor postor¹⁴, lo que desnaturalizó su verdadera razón de ser.

En la esfera política es finalmente la voluntad de los actores políticos (la representación) lo que sirve para configurar y ejecutar acciones concretas. En esta línea, Ernesto Casas cree que dicha voluntad y disposición por parte de la representación política para aceptar y promover la participación ciudadana, mínimamente, se da cuando:

1. Existen mecanismos institucionales para la consulta a la población en general y a la parte directamente afectada por la política pública en particular.
2. Estas formas se corresponden con el tipo y densidad de la población involucrada.
3. Se dispone de controles formales para impedir que las vías para la consulta sean manejadas con un carácter clientelista¹⁵ (Casas, 2009).

Sin embargo, aun cuando en nuestro país se han hecho enormes esfuerzos por configurarla y consolidarla¹⁶, esto se ha visto impedido por distintos obstáculos. A pesar de ello, y como bien mencionamos en este artículo, esto no

¹⁴ Para el nuevo modelo democrático liberal y la Nueva Gobernanza, la participación está determinada por los recursos o cualidades que posea un determinado actor y no tanto por la calidad de ciudadano de cada uno. Esto genera una suerte de asimetría, de modo que no todos tienen un acceso igual a la participación, lo que reafirma el rol pasivo tradicional del ciudadano. En otras palabras, factores como la experiencia, la contribución profesional y técnica o económica serán los que determinen quién participa y en qué grado. De esta manera, los espacios de participación no se desarrollan en un sentido de deliberación que promueva el bien común, lo que ocasiona un alejamiento de la esfera de los que sí tienen el poder de participar y, con ello, desresponsabilización y despolitización.

¹⁵ Para Alicia Ziccardi, el clientelismo puede ser entendido como la manera en la que la autoridad se relaciona con la sociedad y los individuos mediante el intercambio de favores discrecionales y al margen de la ley (1998, pp. 36-37).

¹⁶ Casas identifica tres grupos de políticas de participación ciudadana. A partir de dicha clasificación enumeramos algunas medidas aplicadas en nuestro país:

1. De organización. El propio gobierno permite el establecimiento de toda una organización que viabiliza la participación ciudadana, muchas veces traducida en una oficina especializada en ello. Como ejemplo tenemos a los Consejos de Coordinación Local y Regional, a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, entre otros.
2. Normativa. Se elabora un cuerpo legal de la materia que contemple distintos tipos de normas que den forma a la participación ciudadana. Como ejemplo tenemos a la ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, que señala como derechos de participación: (a) iniciativa de reforma constitucional, (b) iniciativa en la formación de leyes, (c) referéndum, (d) iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y municipales, entre otros. Así también, encontramos la ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, en la que se dispone la existencia de la sustentación de un presupuesto participativo de carácter anual; o, para ser más específicos, la ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

ha sido impedimento para que la ciudadanía busque alternativas paralelas a las propuestas por los representantes políticos. Es así como llegamos a la participación ciudadana en el ámbito jurisdiccional, espacio que, al comprender a los «jueces» haciendo las veces de «actores políticos», ha escuchado el clamor y las necesidades de la propia población.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE SALUD A TRAVÉS DE ACTORES NO TRADICIONALES: EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es necesario mencionar que el ámbito de las políticas públicas está vinculado a los poderes políticos. Tradicionalmente, este aspecto ha sido otorgado al Poder Ejecutivo (por excelencia) y al Poder Legislativo, debido a que ambos concentraban la representación política (al ser elegidos democráticamente) que hemos estado desarrollando. Sin embargo, ante su inacción, entre otros motivos, los propios jueces constitucionales —entre ellos, el propio Tribunal Constitucional— han comenzado a suplir excepcionalmente este vacío. Como ya se mencionó, este artículo es la continuación de una investigación anterior que encontró fundamentos para que este escenario (el Tribunal Constitucional como actor político) sea constitucionalmente aceptado.

En esta línea, la participación ciudadana que ha conllevado una influencia directa en la política pública de salud se ve plasmada en el expediente 03228-2012-AA. Así, los criterios acordados en razón del fallo del Tribunal Constitucional deben ser aplicados por los distintos actores según su competencia (Ministerio de Salud, órganos desconcentrados, funcionarios, entre otros). Dicho en otras palabras, el cambio social que exigía la ciudadanía respecto al ejercicio mínimo del derecho a la salud mediante la política pública de salud se pudo canalizar a través del pronunciamiento del órgano jurisdiccional mencionado. Y es que, lejos de haber una sujeción a cualquier mecanismo de participación tradicional, la ciudadanía ideó su propio mecanismo alterno. Veamos.

-
3. Relacional. Diversas actividades que permiten una interrelación más directa e intensa. Como ejemplo tenemos aquellas organizadas por los gobiernos locales, regionales y central en las que se hace una consulta de los sectores específicos que se verán mayormente afectados por sus decisiones, además de la debida recolección de los intereses y demandas de los ciudadanos.

Estado de la cuestión: expediente 03228-2012-AA

El 15 de octubre de 2009, la señora Carmen Cristina Chávez Cabrera, secretaria general del Sindicato de Base de Enfermeras(os) (en adelante el Sindicato) del Hospital Nacional Edgardo Rebagliati Martins (en adelante el Hospital), cursó una carta al gerente de la Red Asistencial Rebagliati en la que le solicitaba la suspensión del reúso de material biomédico descartable en los pacientes de la institución, ya que la limpieza y esterilización se efectuaba con los sistemas autoclave o gas-óxido de etileno que, por sus características de no desarmabilidad ni desmontabilidad, no permitía una asepsia segura y eficaz, y porque dicha práctica no contaba con ningún estudio científico de la Organización Mundial de la Salud o la Organización Panamericana de la Salud que la avalara.

De esta manera, solicitó que:

- Se suspenda definitivamente el reúso de material biomédico descartable o desechable para ser empleado por segunda o tercera vez en sus pacientes.
- Se informe a los pacientes que han sido intervenidos con el material biomédico descartable o desechable en situación de reúso para que, bajo la asunción del costo integral que suponga, se le efectúen los análisis correspondientes para determinar si han sufrido alguna contaminación a consecuencia de esta práctica, y si así fuere, el costo total de la recuperación sea asumido por el Seguro Social de Salud,
- Identificar a los funcionarios y servidores que dispusieron discrecionalmente que se aplique el reúso de material biomédico descartable a los pacientes, a efectos de que se inicien contra ellos las acciones administrativas, civiles y penales que correspondan.

Expresiones concretas de la ciudadanía que dieron origen al expediente en cuestión

Como hemos estado desarrollando, nuestro modelo democrático prevé una mayor atención a los modelos de representación en comparación con los mecanismos de participación. Así, hemos visto que el ciudadano que se ha ido moldeando en función de dicho modelo es uno que apostó por el *homo economicus*, lo que dio como resultado un ciudadano-cliente que procura una maximización en el bienestar individual más que en el social. En este contexto, este se ha caracterizado por tener un rol pasivo en la sociedad en tanto (a) es un ser receptor de acciones estatales individuales, (b) únicamente se expresa para calificar a la prestación y (c) su participación es limitada a su eventual

pertenencia a «grupos de gran influencia» (grupos de profesionales, técnicos, de interés)¹⁷.

Dicho ello, no solo nuestro modelo presenta contradicciones para lograr una mayor intervención ciudadana (pues sabemos que lo que prima tradicionalmente es la representación), sino que los propios mecanismos de participación que se han incorporado han encontrado deficiencias ya que lo que se ha buscado ha sido la legitimidad del representante y no responder a las exigencias de la población. A pesar de ello —y como veremos—, esto no ha sido obstáculo para que la ciudadanía se exprese. En el caso en concreto, ¿cómo se fue expresando la ciudadanía?

De manera directa

Entendemos la participación de la ciudadanía de manera directa en cuanto se vincule directamente con el estado de la cuestión que promovió el expediente. Así, la demandante, como representante del Sindicato Base de Enfermeras (os) del Hospital Nacional Edgardo Rebagliati Martins, y el sindicato¹⁸ en sí mismo conformarán la participación ciudadana:

- Como primera expresión tenemos a un acto netamente administrativo en el que se procede al envío de una carta al gerente de la Red Asistencial Rebagliati para la atención de acciones en razón del problema:

La demandante, como representante del Sindicato Base de Enfermeras (os) del Hospital Nacional Edgardo Rebagliati Martins y por mandato de las Asambleas Generales de 26 de enero, 23 de marzo y 30 de marzo de 2009, *cursó una carta al gerente* de la Red Asistencial Rebagliati, solicitándole se suspenda el reúso de material biomédico descartable en los pacientes de la institución [...]. (expediente 03228-2012-AA, Antecedentes, párr. 2).

- Como segunda expresión tenemos a la denuncia pública en medios de comunicación tras la ausencia de una respuesta por parte del gerente:

¹⁷ Ver nota 14.

¹⁸ Se toma en cuenta al sindicato como actor en la participación ciudadana toda vez que, a través de este, se permitió el despliegue de acciones (expresión, deliberación, creación de espacios de organización) mediante las cuales los ciudadanos se involucraron inicialmente en la exigencia en el cambio de normativa institucional, que no solo era de su interés pues la práctica representaba una merma a la salud de los ciudadanos; ello configuró la interacción particular entre los individuos y el Estado, relación que va construyendo el carácter de lo público. Dicho esto, se aleja de una interacción que configure una participación comunitaria (que se agota en el plano social, es decir, en el espacio en donde acontece) o política (en tanto no busca rivalizar con el poder político ni constituirse en este) (Espinosa, 2009).

Ante la falta de respuesta por parte de la entidad demandada las representantes del sindicato se vieron obligadas a denunciar públicamente, *a través de los medios de comunicación*, esta práctica inconstitucional [...]. (expediente 03228-2012-AA, Antecedentes, párr. 3).

En este punto, vemos cómo, en razón de la iniciativa de un colectivo (en este caso, la enfermera Carmen Chávez Cabrera como representante del sindicato con asambleas que respaldan su actuar), se iniciará un conjunto de acciones jurisdiccionales que resultarán en el pronunciamiento final del Tribunal Constitucional sobre la política pública de salud. Así, resulta importante mencionar lo esbozado por el juez constitucional de primer grado y la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima pues resaltan que el impulso de las expresiones de la enfermera, como representante del sindicato del hospital, buscó la protección de un bien común de la sociedad: la salud de los pacientes. Y es que el juez constitucional y la Sala Civil respectivamente señalan que:

[...] puesto que la demandada no indica un motivo razonable para prohibir a la recurrente denunciar públicamente un hecho relevante ocurrido al interior de la institución *que afecta a los afiliados del sindicato al cual representa, así como a los pacientes que se atienden en EsSalud*, como lo es el reúso de material médico (expediente 03228-2012-AA, Antecedentes, párr. 11).

Además, entiende que, al margen de la propiedad de los bienes utilizados en la conferencia de prensa, el propósito de su utilización *no ha sido un beneficio personal, sino la denuncia de un hecho de interés público* que le atañía en su condición de dirigente sindical de un gremio de profesionales de la enfermería. (expediente 03228-2012-AA, Antecedentes, párr. 17).

De manera indirecta

Entendemos la participación de la ciudadanía de manera indirecta cuando no se vincula directamente con el estado de la cuestión que promovió el expediente pero que, de alguna manera, buscó alzar su voz mediante vías distintas. Como señala el fundamento 96:

A mayor abundamiento, este Tribunal aprecia que ha existido una investigación llevada a cabo en la Sexta Fiscalía de Prevención del Delito de Lima por el delito de exposición a peligro de persona dependiente, tipificado en el artículo 128 del Código Penal, contra *Alfredo Roberto Barredo Moyano y Javier Rosas Santillana*, gerente de prestaciones de salud y gerente general de EsSalud, respectivamente, la cual concluyó estableciendo que existían indicios de ilícito penal [...].

EL CAMBIO SOCIAL COMO RESULTADO. EL MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SALUD

De esta manera, como hemos ido sugiriendo en este artículo, la participación ciudadana no se ha limitado respecto a la forma en la que debe pronunciarse, es decir, mediante el uso de los procedimientos e instituciones preestablecidas por ley expresa; por el contrario, y gracias al vínculo del que goza como una de las formas en las que se vislumbra la soberanía popular, ha encontrado un camino a través de actores tradicionalmente no aceptados —y que en este caso concreto recae en el Tribunal Constitucional— pero que han permitido hacer valer su voz. Veamos.

Sobre el expediente 03228-2012-AA

El Tribunal Constitucional entiende que el servicio a la salud como parte del derecho a la salud y una eventual creación de un sistema orientado a cumplir su contenido normativo (contemplado en la Constitución, los tratados internacionales, la interpretación autorizada del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales e incluso en leyes de desarrollo constitucional) dependen únicamente de decisiones de política institucional, traducidas en entes políticos específicos. En esta línea, tomó en consideración que hubo una decisión política institucional por parte de EsSalud que permitía reusar dispositivos médicos de un solo uso al ser una «medida necesaria para abastecer, en condiciones de escasez de recursos, con los dispositivos médicos que el servicio de salud requiere para su eficaz funcionamiento en beneficio de los usuarios afiliados al Seguro Social de Salud» (expediente 03228-2012-AA, fundamento 42). Sin embargo, según este punto, también precisó que las razones por las que una decisión política institucional se motiva no podían ser las únicas, sino que también debían explorarse otras y que, en este caso, ello respondía a los fundamentos de la demandante (expediente 03228-2012-AA, fundamento 47-70). Con esto, abría la posibilidad de una participación de la ciudadana en la verificación de la política pública institucional.

De esta manera, el Tribunal, en esta verificación, si bien aceptó como válida la práctica de reúso de material médico, no hizo lo propio en cuanto a (a) los parámetros de seguridad utilizados frente a dicha práctica (había vacíos como los estándares para determinar la funcionalidad de los dispositivos médicos reprocesados, los estándares de control de dichos dispositivos, el procedimiento para la evaluación de los pacientes intervenidos con este dispositivo) ni a (b) los criterios técnico-científicos a partir de los cuales se decidió por el reúso de determinados dispositivos. Con ello dio la razón, en parte, a los fundamentos por los que la ciudadana se pronunció (expediente 03228-2012-AA,

Antecedentes, párr. 17). En consecuencia, el Tribunal motivó el cambio de una normativa hacia una política que admita el reuso, pero con la subsanación de las siguientes observaciones:

70. [...]

a) Si las Centrales de Esterilización de los Centros Asistenciales de EsSalud se encuentran en condiciones óptimas y pueden garantizar las condiciones de bioseguridad, calidad, gestión e infraestructura definidas en los documentos normativos del sector. Para esto es preciso la realización de inspecciones o auditorías que concluyan que dichas condiciones se cumplen.

b) Si la lista de dispositivos propuestos para el reuso se encuentra sustentada en estudios científicos respecto de la seguridad de su reproceso (individualmente considerada), y cuáles son los criterios técnicos en que se sustenta la determinación de su forma de esterilización y del número de reprocesos que pueden soportar en cada caso.

c) Si se encuentra regulada la forma como se va a efectuar el seguimiento clínico de los pacientes intervenidos con productos reprocesados.

d) Si se encuentran regulados los estándares para determinar la esterilidad y la funcionalidad de los dispositivos médicos reprocesados y, en su caso, los procedimientos de control de calidad de dichos estándares.

e) Si se encuentran regulados el procedimiento y los requisitos para solicitar e ir aprobando, en su caso, el reuso de nuevos DMUS.

Finalmente, no debemos dejar de mencionar al expediente 0333-2010-PI/TC ya que, junto con la sentencia en mención, configura el marco de la política pública de salud. En este entendido, se pronuncia (a) de manera general ya que señala el marco que toda política pública de salud debe contener y (b) reafirma la participación que debe tener la ciudadanía en la toma de decisiones en políticas públicas. Así, el Tribunal entiende que aun cuando los entes a cargo muchas veces estén limitados, no solo por la disponibilidad de recursos sino por la numerosa cantidad de necesidades y exigencias de la población, no por ello deben dejar de garantizar su cumplimiento, para que pueda alcanzarse la plena efectividad de todos los componentes de este derecho.

En este contexto, señala que, cuando los órganos responsables dejen de cumplir con las obligaciones de materialización para alcanzar la efectividad de esta clase de derechos, el Tribunal será perfectamente capaz de recoger los reclamos de la población y plasmarlos mediante la aplicación de *un marco de intervención de la judicatura*¹⁹ para que haya un control de la progresividad de la prestación de servicios de salud, siendo estos (expediente 0033-2010-PI, fundamento 29):

¹⁹ Para enriquecer el panorama, resulta interesante revisar las sentencias T-595 de 2002 y T-025 de 2004 de la Corte Constitucional de Colombia. Por un lado, la primera sirve como inspiración para nuestro Tribunal en la sentencia contenida en el expediente 033-2010-PI/TC específicamente, en tanto establece

- *La existencia de planes concretos*: dirigidos a conseguir la gradualidad a favor de la progresividad del derecho a la salud.
- *Realización de acciones concretas*: que busquen la ejecución del plan; es decir, ponerlo en práctica.
- *Incorporación del enfoque de derechos*: los diseños de las políticas públicas deben respetar los derechos fundamentales (protección mínima de estos).
- *Existencia de indicadores*: estos deben permitir:
 - (a) Verificar y evaluar los planes y programas «hasta el máximo de los recursos disponibles» para lograr progresivamente la satisfacción del derecho; y
 - (b) Controlar si en el proceso de dicha política se brindaron espacios en los que intervinieron los ciudadanos involucrados.

De esta manera, nuestro órgano máximo de interpretación no solo se limitó a introducir un listado de criterios de constitucionalidad, sino que incorporó a la propia ciudadanía como parámetro necesario por considerar dentro de las políticas públicas. Qué importancia está tomando la participación ciudadana, ¿verdad?

CONCLUSIONES

La participación ciudadana, lejos de ser entendida como una simple fórmula en la que la población participa en la elección de sus representantes, goza de un respaldo no solo como derecho humano sino como parte de uno de los principios del constitucionalismo democrático, siendo este la soberanía popular. En consecuencia, al revestir una importancia que trasciende al propio entramado normativo y a uno de los principios que fundan nuestro Estado, se posibilita la viabilidad del uso del canal jurisdiccional para su intervención en las decisiones políticas.

A pesar de ello, debemos tener en cuenta que nuestro modelo democrático obedece a uno liberal o representativo y, en consecuencia, se orienta mayormente

indicadores de constitucionalidad de las políticas públicas, siendo estos: (a) la política pública debe estar plasmada en un plan, (b) el plan debe estar encaminado a garantizar el goce efectivo del derecho, (c) el plan debe ser sensible a la participación ciudadana y (d) respeto al tiempo transcurrido. Por otro lado, la segunda sentencia completa a la primera en tanto no solo reafirma los parámetros señalados, sino que permite incluir a la doctrina del estado de cosas inconstitucional como consecuencia de la inconstitucionalidad de una política pública y remarca la existencia de un juicio de coherencia entre fines y medios (acciones u omisiones de las autoridades públicas) que deben tener los jueces al momento de analizar la constitucionalidad de la política en cuestión. Finalmente, la segunda sentencia enumera los *requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas* en razón a la (a) idoneidad, (b) coherencia y (c) efectividad. Véanse las sentencias indicadas para más profundización de los argumentos de la Corte.

a criterios que permiten la representación y, en menor grado, hacia mecanismos de participación. Sin embargo, esto no ha significado que la Nueva Gobernanza pretenda incorporarlos, sino que, por el contrario, idee mecanismos para la intervención ciudadana tras la crisis de la representación. Lastimosamente, ante esta crisis, se orientaron los esfuerzos de manera equivocada, pues se buscó la legitimidad de las decisiones tomadas más que escuchar las exigencias de la sociedad.

Entonces, a través de un canal no convencional —como es la vía jurisdiccional—, ha participado incidiendo en decisiones políticas que, para este artículo, han recaído específicamente en la política pública de salud y, de manera general, en la promoción de lineamientos para cualquier política pública que pretenda garantizar un derecho de carácter progresivo. Dicho esto, pudo observarse cómo es que, mediante el Tribunal Constitucional Peruano, bajo lo expuesto en el expediente 03228-2012-AA, la enfermera Carmen Cristina Chávez Cabrera manifestó su posición frente al reuso de material médico, para ser luego constitutiva del cambio que se exigía en el sector. Así, el órgano jurisdiccional, si bien dio por válida la práctica reclamada por la enfermera, no dejó de plantear observaciones que debían subsanarse al aplicar dicha práctica en el hospital, con lo cual validó parcialmente sus fundamentos. Por otro lado, el propio Tribunal, al reconocerse como órgano de control frente al cumplimiento de obligaciones de los entes públicos de salud, estableció criterios de constitucionalidad aplicables para que se logre dicho fin. Y es que, tal como respaldó la necesidad de incorporar a la participación ciudadana en la sentencia del expediente 033-2010-PI/TC, el Tribunal podrá controlar «si en el proceso de dicha política se brindaron espacios en los que intervinieron los ciudadanos involucrados».

Finalmente, se pone de relieve el respaldo al nuevo canal que está ideando la ciudadanía y que busca beneficiarla ante la muchas veces negada participación que pretende dotarla de derechos no reconocidos o vulnerados frente a la omisión o acción de nuestras autoridades. Creemos firmemente que la relación gobierno-gobernantes no tiene por qué ser vertical, sino que, con respeto a los espacios de reserva previamente normados o contenidos en la jurisprudencia que la sustente —pues tampoco podemos dejar de lado el orden que motiva la existencia de dichos espacios y, por tanto, son atendidos en su consideración—, puede ser de cooperación y promover la horizontalidad en beneficio del común. Traemos a colación la frase que se repite en las distintas casas de estudio que imparten la enseñanza jurídica: una vez más, la realidad superó al derecho.

REFERENCIAS

- Bobbio, N. (2001). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político: Año académico 1975-1976*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Casas, E. (2009). Representación política y participación ciudadana en las democracias. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales*, 51(205), 59-76. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2009.205.41088>
- Chatterjee, P. (2008). *La nación en tiempo heterogéneo*. Buenos Aires: Siglo XXI-CLACSO.
- Cunill, N. (1991). *La participación ciudadana*. Caracas: CLAD.
- Del Águila, R. (1996). La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad. *Revista Iberoamericana de Educación*, 12, 31-44.
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5(10), 71-109. <https://doi.org/10.29092/uacm.v5i10.169>
- Marshall, P. (2010). La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXXV* (Valparaíso, Chile, 2º Semestre), pp. 245-286. <https://doi.org/10.4067/S0718-68512010000200008>
- Ministerio de Cultura (s.f.). *Participación ciudadana*. Recuperado de <https://www.cultura.gov.pe/sites/default/files/paginternas/tablaarchivos/04/3manualparticipciudadana.pdf>
- Laporta, F. (2005). El cansancio de la democracia. En M. Carbonell (Comp.), *Democracia y representación: un debate contemporáneo* (pp. 35-54). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2013/07/democraciayrepresentacion3b3n.pdf>
- Ovejero, F. (2008). *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanism*. Buenos Aires y Madrid: Katz. <https://doi.org/10.2307/j.ctvm7bc43>
- Peces-Barba, G. (1986). *Derechos fundamentales*. Madrid: Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid.
- Pérez Flores, F., Mendonça Cunha Filho, C. & Coelho, A. L. (2010). Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela. *OSAL*, 27,73-95. Recuperado de <file:///C:/Users/User/Downloads/PrezFloresetal.-2010ParticipacinampliadayreformadelEstadoMecan.pdf>
- Pettit, P. (2004). *Liberalismo y republicanism*. Barcelona: Paidós.
- Polop, S. J. (2015). *Soberanía popular y derecho: ontologías del consenso y del conflicto en la construcción de la norma*. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/cea-unc/20161121022212/pdf_1218.pdf
- Reyes, N. & Ortiz, M. (2018). Gestión pública y ciudadanía: una reflexión en torno a las teorías sobre la democracia. *Administración & Desarrollo*, 48(1), 115-137. <https://doi.org/10.22431/25005227.422>
- Rocha, L. (2005). *Epistemología jurídica y democracia*. São Leopoldo, Brasil: Editorial Unisinos.
- Rousseau, J. (1961). *El contrato social*. Buenos Aires: Los libros del mirasol.
- Rousseau, J. (1999). *Discurso sobre el origen de la desigualdad en los hombres*. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 1999
- Sartori, G. (1998). *En defensa de la representación política*. Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución española de 1978, 9 de diciembre. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/6669/d1f35b58d5e32dd0432de3e9531163317da9.pdf>

- Sartori, G. (2005). En defensa de la representación política. En M. Carbonell (Comp.), *Democracia y representación: un debate contemporáneo* (pp. 21-34). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- Schumpeter, J. (1971). *Capitalism, Socialism and Democracy* (3ª ed.). Nueva York, NY: Harper Perennial.
- Sieyès, E. (1993). *Escritos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Truyol y Serra, A. (1977). *Los derechos humanos*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Valdiviezo del Carpio, M. (enero de 2013). *La participación ciudadana en el Perú y los principales mecanismos para ejercerla*. Informe especial A. Gestión y Desarrollo del Congreso de la República. Recuperado de [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)
- Varela Suanzes-Carpegna, J. (1992). Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la constitución española. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 12(36), 71-104.
- Zenkert, Georg (2000). Rousseau y el concepto de soberanía popular. *Areté, Revista de Filosofía*, XII (2), 81-109.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Documentos legales

Legislación

- Carta Democrática Interamericana
 Constitución Política del Perú de 1993
 Declaración Universal de los Derechos Humanos
 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Sentencias

- Perú. Tribunal Constitucional. Sentencia contenida en el expediente 03228-2012-AA, 10 de mayo de 2016. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/03228-2012-AA.pdf>
- Perú. Tribunal Constitucional. Sentencia contenida en el expediente 0033-2010-PI, 10 de abril de 2012. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/03228-2012-AA.pdf>
- Colombia. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-595, 1º de agosto de 2002. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-595-02.htm>
- Colombia. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-025, 22 de enero de 2004. Recuperado de https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/sentencia-t-025-04_0.pdf
- Colombia. Agencia Oficiosa de Tutela. Sentencia T-025 de la Corte Constitucional de Colombia, 22 de enero de 2004. Recuperado de https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/agencia_oficiosa_en_tutela_t-025-04.pdf