EL REFERÉNDUM EN EL PERÚ

Doctrina, regulación legal y jurisprudencia constitucional

Hubert Wieland Conroy

EL REFERÉNDUM EN EL PERÚ

Doctrina, regulación legal y jurisprudencia constitucional

(2da edición actualizada)

Palestra Editores
Lima — 2023

328.23 W56 2023	Wieland Conroy, Hubert El referéndum en el Perú. Doctrina, regulación legal y jurisprudencia constitucional / Hubert Wieland Conroy; 2a ed. - Lima: Palestra Editores; 2023. 402 p.; 14.5 x 20.5 cm. D. L. 2023-08984 ISBN: 978-612-325-392-9 1. Referéndum 2. Historia 3. Derecho constitucional

Palestra del
BICENTENARIO

EL REFERÉNDUM EN EL PERÚ
Doctrina, regulación legal y jurisprudencia constitucional
Hubert Wieland Conroy

Primera edición, octubre 2011
Segunda edición, setiembre 2023

© 2023: Hubert Wieland Conroy

© 2023: Palestra Editores S.A.C.
Plaza de la Bandera 125 Lima 21 - Perú
Telf. (511) 6378902 - 6378903
palestra@palestraeditores.com
www.palestraeditores.com

Impresión y encuadernación:
Aleph Impresiones S. R. L.
Jr. Risso 580 - Lince
Setiembre, 2023

Diagramación:
John Paolo Mejía Guevara

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N.° 2023-08984

ISBN: 978-612-325-392-9

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en el Perú | Printed in Peru

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, bajo ninguna forma o medio, electrónico o impreso, incluyendo fotocopiado, grabado o almacenado en algún sistema informático, sin el consentimiento por escrito de los titulares del Copyright.

Para Fanny y Hubert

Contenido

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN 11
Samuel M. Abad Yupanqui

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN 17
Carlos Blancas Bustamante

INTRODUCCIÓN 25

DOCTRINA 29

I. Doctrina europea 33
1.1. Doctrina francesa 33
1.1.1. Adhémar Esmein 33
1.1.2. Maurice Hauriou 37
1.1.3. Léon Duguit 40
1.1.4. Raymond Carré de Malberg 43
1.1.5. Joseph Barthélemy y Paul Duez 47
1.1.6. Boris Mirkine-Guetzévitch 55
1.1.7. Marcel Prélot 59
1.1.8. Maurice Duverger 62
1.1.9. Pierre Pactet 65
1.2. Doctrina inglesa 68
1.2.1. Albert Venn Dicey 68
1.2.2. James Bryce 70
1.3. Doctrina germana 71

1.3.1. Georg Jellinek 71
1.3.2. Hans Kelsen 73
1.3.3. Carl Schmitt 75
1.3.4. Karl Loewenstein 77
1.4. Doctrina española 80
1.4.1. Julián de Reparaz y Astein 80
1.4.2. Manuel García Pelayo 84
1.4.3. Pedro de Vega 86
1.5. Otros autores europeos 90
1.5.1. Etienne Grisel 90
1.5.2. Paolo Biscaretti di Ruffia 93

II. Doctrina peruana 95
2.1. Lizardo Alzamora Silva 96
2.2. Washington Durán Abarca 99
2.3. Francisco Miró Quesada Rada 102
2.4. Carlos Blancas Bustamante 105

III. Análisis 108
3.1. Referéndum y participación 109
3.2. Referéndum y soberanía 111
3.3. Referéndum y votación popular 116
3.4. Referéndum decisorio y consultivo 120
3.5. Referéndum obligatorio y facultativo 124
3.6. Referéndum y sus clasificaciones 130
3.7. Referéndum y veto popular 134
3.8. Referéndum e iniciativa popular 137
3.9. Referéndum y plebiscito 141

IV. Conclusiones 145

REGULACIÓN LEGAL 153

I. Antecedentes 154
1.1. Históricos 154
1.2. Constitucionales 163
1.2.1. Asamblea Constituyente 1978-1979 164
1.2.2. Congreso Constituyente Democrático 1993 169

II. Disposiciones de carácter general aplicables al referéndum 181
2.1. Constitución Política 181

2.1.1. Capítulo III del Título I – De la Persona y la Sociedad.....182
2.1.2. Capítulo XIII del Título IV – De la Estructura del Estado 183
2.2. Ley Orgánica de Elecciones.....185
2.2.1. Definiciones.....186
2.2.2. Convocatoria 192
2.2.3. Cómputo y proclamación 197
2.2.4. Nulidad de un referéndum.....199

III. Referéndum por iniciativa ciudadana 200
3.1. Constitución Política 200
3.1.1. Capítulo I – Derechos fundamentales de la persona 200
3.1.2. Capítulo III – De los derechos fundamentales de la persona 201
3.2. Ley Orgánica de Elecciones.....206
3.3. Ley de los Derechos y Participación y Control Ciudadanos.....207
3.3.1. Disposiciones generales 208
3.3.2. Disposiciones específicas 211
3.4. Materias susceptibles de ser sometidas a referéndum.....215
3.4.1. Reforma de la Constitución 216
3.4.2. Aprobación de normas con rango de ley.....223
3.4.3. Aprobación de ordenanzas municipales 240
3.4.4. Proceso de descentralización.....245

IV. Referéndum por iniciativa institucional.....254
4.1. Reforma de la Constitución 255
4.2. Proceso de descentralización.....259
4.3. Ordenanzas municipales 262

V. Conclusiones 263

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.....273

I. Reforma de la Constitución.....273
1.1. Expediente N.° 014-2002-AI/TC (Ley 27600 – Reforma total de la Constitución) 275

II. Aprobación de normas con rango de ley.....287
2.1. Expediente N.° 003-96-I/TC (Ley 26592) 289
2.2. Expedientes N.° 1078-PA/TC y N.° 5180-PA/TC (Caso Fonavi).....296
2.2.1. Las resoluciones iniciales del Jurado Nacional de Elecciones.....298

2.2.2. Primer pronunciamiento del TC:
STC Exp. N.° 1078-2007-PA/TC 301
2.2.3. Pronunciamiento final del TC:
RTC Exp. N.° 5180-2007-PA/TC.....310
2.3. Expediente N.° 007-2012-PI/TC (Ley 29625).....316
2.3.1. El auto admisorio.....318
2.3.2. La solicitud de nulidad del auto admisorio.....322
2.3.3. Sentencia sobre el fondo.....337
2.4. Expediente N.° 001-2022-PI/TC (Ley 31399).....353
2.4.1. La demanda de inconstitucionalidad.....355
2.4.2. Intervención del *amicus curiae*.....358
2.4.3. Contestación del Congreso de la República.....366
2.4.4. La sentencia 369

III. Proceso de descentralización.....376
3.1. Sentencia sobre el Expediente N.° 028-2005-PI/TC.....377
3.1.1. Conformación de regiones 379
3.1.2. Contabilización de los votos.....381

IV. Aprobación de ordenanzas municipales 385

V. Conclusiones.....385

REFLEXIONES FINALES.....391

BIBLIOGRAFÍA.....397

Prólogo a la segunda edición

Conocí hace varios años a Hubert Wieland Conroy, diplomático de carrera, en la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Católica, cuando él se había matriculado en un curso sobre Derecho Procesal Constitucional, que tuve ocasión de dictar. Tiempo después, el año 2010, volvimos a encontrarnos cuando sustentó su tesis para optar el grado de magíster en Derecho Constitucional sobre El referéndum en el Perú. Una tesis y una sustentación brillante que obtuvo la más alta calificación: un indiscutible sobresaliente. Tuve la oportunidad de integrar el jurado, conjuntamente con los profesores Carlos Blancas y Luis Huerta, y ver, al poco tiempo, que la tesis se transformaba en un libro, publicado por la editorial Palestra en el año 2011, una conocida editorial que siempre apuesta por publicar textos de calidad.

El tiempo ha pasado muy rápido y, como era de esperarse, la primera edición del libro se agotó. Se han suscitado nuevos debates, reformas legales y algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Todo ello hacía indispensable elaborar una nueva edición. La generosidad del autor ha hecho que me haya pedido que formule algunas reflexiones, a manera de prólogo, a esta segunda edición. Una tarea difícil que trataré de abordar en las próximas líneas.

Y es que el libro de Hubert es el texto más completo que existe en el país sobre el tema. Hoy no se puede hablar con seriedad y solvencia académica sobre el referéndum, sus alcances y límites, si no lo ha leído previamente. La solidez y rigurosidad de esta investigación, los diversos artículos publicados con posterioridad a la primera edición, evidencian que Hubert es la persona que más conoce sobre el referéndum en el Perú. Un verdadero experto a quien todos consultamos cuando tenemos una duda académica sobre el tema. De ahí la relevancia de la publicación de esta nueva edición que, además, se efectúa en un momento particular: se cumplen treinta años de vigencia de la Constitución de 1993.

Como lo recuerda el libro, una de las novedades del texto vigente fue la incorporación de mecanismos de participación ciudadana directa. Es decir, del referéndum, la iniciativa normativa, la revocatoria, la rendición de cuentas, y la remoción de autoridades (artículos 2 inciso 17, 31, 32 y 190). Con anterioridad, la Constitución de 1979 solo contemplaba la iniciativa ciudadana de reforma constitucional a cargo de cincuenta mil ciudadanos (artículo 306) y la participación de la población afectada para pronunciarse sobre las modificaciones en la demarcación regional (artículo 260). En la doctrina nacional, desde 1990, Francisco Miró Quesada Rada promovía su introducción en su conocido libro *Democracia directa y Derecho Constitucional*, que ya planteaba propuestas para una reforma de la Constitución.

Luego del golpe de Estado del 5 de abril de 1992 y de la convocatoria a un Congreso Constituyente que elabore una nueva Constitución, la propuesta para incorporar estas instituciones, provino de la agrupación oficialista Nueva Mayoría-Cambio 90. Carlos Torres y Torres Lara, entonces presidente de la Comisión de Constitución, estuvo a cargo de su sustentación. Durante el debate en el Pleno del Congreso, sostuvo que aquella pretendía "complementar la democracia representativa con elementos de la democracia directa" (Congreso Constituyente Democrático, 1998-I: 139). Una

aspiración que resultaba incompatible con un gobierno y una mayoría parlamentaria que no se caracterizaban, precisamente, por respetar los principios y valores democráticos.

Cuando fue debatida en la Comisión de Constitución, el entonces constituyente Henry Pease (MDI) criticó algunas imprecisiones (Congreso Constituyente Democrático, 2001-IV: 2552). El debate continuó en el Pleno. Respecto al referéndum constitucional, Róger Cáceres (FNTC) consideraba que "la reforma total forzosamente debería ser sometida a referéndum en el presente caso y en todos los futuros, no así, por supuesto la reforma parcial" (Congreso Constituyente Democrático, 1998-I: 579). Y Francisco Tudela (R) señalaba que "cuando hablamos de reforma constitucional no se hace referencia a una consulta directa para reformar la Constitución, a lo que se alude es a ratificar mediante el (…) referéndum una reforma constitucional a la cual el Congreso ha accedido" (Congreso Constituyente Democrático, 1998-I: 588).

Estas instituciones han sido desarrolladas por la Ley N.° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, que cuenta con varias modificaciones. Señala que el referéndum es el derecho de la ciudadanía para pronunciarse sobre los temas normativos que se le consultan (artículos 37 y 38). Regula los requisitos para su ejercicio, estableciendo, porcentajes bastante elevados. Para el referéndum, se exige no menos del 10 % del electorado nacional (artículo 38). En la práctica, la institución más utilizada ha sido la revocatoria.

El 03 de octubre del 2010 se realizó el primer "referéndum" en el Perú —y, hasta el momento, el único— para aprobar una ley. Fue promovido por la Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú. Más de nueve millones de personas —el 66.47 % del total de votos válidos—, dijeron "sí" al "Proyecto de Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo". El Tribunal Constitucional, en una polémica sentencia, permitió que se lleve a cabo. El Jurado Nacional de Elecciones lo había rechazado,

pues el referéndum no procede en materia tributaria ni presupuestal. Además, como precisa el autor, en realidad "no constituyó un referéndum (…), pues no tuvo por objeto ratificar o convalidar una decisión previamente tomada por el órgano legislativo, sino, más bien, aprobar directamente un proyecto normativo rechazado en su formulación original por dicho órgano".

En los últimos años se ha venido discutiendo si, a través de un referéndum, la ciudadanía puede promover directamente —sin una previa reforma constitucional aprobada por el Congreso— la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Algunos sustentan una interpretación permisiva acudiendo al artículo 32 numeral 1) de la Constitución según el cual "pueden ser sometidas a referéndum: 1. La reforma total (…) de la Constitución". Alegan que el referéndum es un derecho de la ciudadanía. Acudiendo a una interpretación amplia, a la soberanía popular e incluso al "poder constituyente", pretenden justificar la viabilidad de esta alternativa sin necesidad de su previa aprobación por el Congreso. Coincido con el autor, quien no comparte tal interpretación y señala que "la ciudadanía no está habilitada a solicitar que se someta directamente a referéndum un proyecto de reforma —total o parcial— de la Constitución, es decir, si es que no ha sido previamente aprobada por el Congreso de la República".

Una interpretación que tome en cuenta la Constitución en su totalidad, los antecedentes históricos e, incluso, la literalidad de las normas, permite concluir que la única posibilidad de contar con una Asamblea Constituyente seria siguiendo el procedimiento previsto por el artículo 206 de la Constitución. Ello implicaría crear una nueva regla, que actualmente no existe. Es decir, no es imposible contar con una Asamblea Constituyente, pero para hacerlo habría que incorporar dicho procedimiento en la Constitución, ya sea reformando el artículo 206, incorporado un nuevo artículo o una disposición transitoria.

En definitiva, la publicación de esta segunda edición del libro sobre *El referéndum en el Perú*, del actual embajador en Polonia,

Hubert Wieland Conroy, seguirá alimentando el debate y reflexión sobre una institución democrática clave, cuyos alcances no siempre han sido correctamente entendidos. Un texto de necesaria lectura, que aparece en un momento en el cual la Constitución cumple treinta años y es indispensable fortalecer los instrumentos de participación ciudadana con los que cuenta nuestra débil e inestable institucionalidad democrática.

Lima, junio 2023

Samuel B. Abad Yupanqui
Profesor de Derecho Constitucional de
la Pontificia Universidad Católica del Perú
y de la Universidad del Pacífico

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN

En su Teoría de la Constitución, Karl Loewenstein afirma que "la invención o descubrimiento de la técnica de la representación ha sido tan decisiva para el desarrollo político de Occidente y del mundo, como ha sido para el desarrollo técnico de la humanidad la invención del vapor, la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica"[1].

Es indudable que gracias a esa "técnica" política fue posible reemplazar, en la mayoría de los casos por métodos revolucionarios, el antiguo régimen europeo que reposaba sobre monarquías absolutas legitimadas por la doctrina del origen divino de los gobernantes, por un nuevo régimen. Ya sea bajo la forma de monarquías parlamentarias —como en el caso de Gran Bretaña y otros— o, dando un paso más radical, bajo la forma de repúblicas, el viejo sistema político fue sustituido por otro sustentado en la idea y la práctica de la representación de la ciudadanía en el gobierno. Nació así el sistema que frecuentemente denominamos "democracia representativa", el cual se ha impuesto en todo el mundo actual —o, cuando menos, en

[1] Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 60.

gran parte de él— no siempre como realidad material, pero cuando menos como "modelo" o "ideal" de gobierno a alcanzar exigible a todos los Estados que forman parte de la comunidad internacional y que adhieren a los documentos fundamentales y a los tratados que la regulan, en los cuales no solo subyace, sino que se explicita cada vez más el paradigma de la democracia representativa como criterio de legitimidad universal.

Sin embargo, la expresión "democracia representativa" hubiera causado asombro, sino estupor, a los padres fundadores e ideólogos del nuevo sistema basado en la representación ciudadana. En efecto, es frecuente identificar el nacimiento de la democracia con el surgimiento del Estado liberal-burgués subsecuente a la caída del antiguo régimen, ignorando que la verdad es que los ideólogos y líderes políticos de las revoluciones liberales jamás pensaron en tal cosa y ni siquiera recurrieron a la palabra "democracia" o a la expresión "Estado democrático" para bautizar el nuevo régimen político nacido de esos procesos. Para aquellos la expresión "democracia" aludía exclusivamente al sistema político existente en Atenas y en otras ciudades griegas de la época helénica, el cual estaba basado en la intervención directa del pueblo en la toma de decisiones. Madison, en *El Federalista*, explica, por ello, la diferencia entre *democracia* y *república*, la cual consiste en que "en una democracia el pueblo se reúne y ejerce la función gubernativa personalmente; en una república se reúne y la administra por medio de sus agentes y representantes"[2]. En la misma obra, Madison abunda en la definición de *república* como "un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquel, durante un período limitado o mientras observen buena conducta"[3].

---

[2] A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista* [1780], México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 53.

[3] A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista* [1780], 159.

La idea que predominó, por consiguiente, entre los protagonistas intelectuales y materiales de la caída de la monarquía absoluta fue la de crear, en reemplazo de ésta, un gobierno o régimen "representativo" entendiendo por este no la "democracia", como la concibieron y practicaron los atenienses y otros pueblos de la Grecia antigua, sino uno basado en la elección de representantes, quienes serían los encargados de administrar el gobierno y aprobar las leyes. Esta concepción también la desarrolla Sieyes quien se pregunta que deben hacer los asociados de un Estado cuando son muy numerosos y se encuentran repartidos en una superficie demasiado extensa, y se responde de la siguiente manera:

> Definen lo necesario para velar y proveer a las ocupaciones públicas, y confían el ejercicio de esta porción de voluntad nacional, y por tanto de poder, a algunos de entre ellos. Tal es el origen de un gobierno ejercido por procuración[4].

El planteamiento liberal original fue, entonces, el de un gobierno representativo o "gobierno por procuración", como lo llamó Sieyes, en el cual el pueblo no toma las decisiones políticas, sino que elige a quienes deben tomarlas. Señala, por ello, Carré de Malberg que

> el término "régimen representativo" designa, de una manera que ha llegado a ser hoy tradicional, un sistema constitucional en el que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, y ello en oposición tanto al régimen del despotismo, en el que el pueblo no tiene ninguna acción sobre sus gobernantes, como el régimen del gobierno directo, en el que los ciudadanos gobiernan por sí mismos[5].

Debido a esta concepción, el Estado Liberal no reconoció el sufragio como un derecho de los ciudadanos sino como un deber o función de las clases propietarias a las cuales concernía adoptar

---

4 Sieyes, Enmanuel, *¿Que es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios* [1788-89], Alianza Editorial, Madrid, 1989, pp. 142-143.

5 Carré de Malberg, R. *Teoría General del Estado*, México: UNAM. Facultad de Derecho/Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 916

las decisiones políticas en el Estado por ser quienes tenían mayores intereses que proteger los cuales podían verse afectados si quienes las adoptaban carecían de bienes y propiedades que cuidar. Por ello, el "gobierno representativo" o "gobierno por procuración", derivó en un régimen gobernado por minorías, que, de forma deliberada, excluyó a las mayorías, mediante la adopción de modalidades de sufragio restringido como el denominado voto "censitario", conforme al cual sólo sufragaban los propietarios inscritos en el "censo", que, en esa época, era el registro de los contribuyentes del impuesto sobre la tierra.

Recién a partir de la revolución francesa (la segunda) de febrero de 1848, promovida por la alianza de la pequeña burguesía —marginada del poder por la gran burguesía dominante— y la naciente, pero ya significativa, clase obrera, se conquistará el sufragio como derecho, reconociéndolo a todos los ciudadanos varones, en lo que constituyó un gran paso adelante en la sociedad francesa y tuvo una enorme repercusión en las décadas posteriores en otros países europeos, en Norte América y, también, en los países de Sud y Centro América. El voto de la mujer y la reducción de la edad para votar que permitió ejercer el sufragio a los jóvenes representaron otros hitos importantes en este proceso que permitió transformar el "gobierno representativo" —aristocrático y restringido del primer liberalismo— en la "democracia representativa" que prevalece como régimen político vigente o, cuando menos deseable, en el mundo actual.

Pero después de más de un siglo de existencia, hoy —en realidad, desde hace ya algún tiempo— la "democracia representativa" da muestras de fatiga y por doquier se manifiesta la desilusión y hasta la frustración de los ciudadanos en la capacidad de ésta para escucharlos y atender sus necesidades, es decir, en última instancia, representarlos cabalmente. En una etapa, más o menos larga, de la vida de la democracia representativa, los partidos políticos —que nacieron directamente impulsados por el sufragio universal— sirvieron como un cauce efectivo para la participación del pueblo en la vida del Estado y contribuyeron decisivamente a robustecer el carácter

representativo de la democracia. Pero eso ha cambiado, por muchas razones que sería largo exponer aquí y hoy, al perder los partidos ese rol que antes jugaron, se renueva, de formas cada vez más amplias y creativas, las demostraciones de descontento, crítica y hasta abierto rechazo al sistema político imperante.

De allí que hayan surgido desde un tiempo atrás voces y propuestas destinadas a inyectar nueva savia al desgastado tronco de la democracia, para que este no se desplome violentamente, dando paso a proyectos políticos temerarios o improvisados, que de una u otra forma, conducen a la implantación de regímenes autoritarios o totalitarios, que, en lugar de corregir las insuficiencias de la democracia representativa, terminan por abolir toda forma de representación y participación ciudadana.

Las propuestas de reforma de la democracia representativa —y las ya numerosas iniciativas adoptadas en muchos países— suponen la introducción de mecanismos de "democracia directa" que, sin abolir el carácter representativo de la democracia —sustentado en la elección periódica de legisladores, gobernantes y autoridades locales—, abra cauces para que la población puede expresarse directamente e, incluso, participar en la adopción de ciertas decisiones fundamentales para la vida del Estado.

Uno de esos mecanismos, quizás el más importante de todos, es el "referéndum" a cuyo estudio está dedicado este libro de Hubert Wieland Conroy, formulado en base a la excelente tesis que presentó para obtener el grado de magíster en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú, que fuera aprobada con la mención de sobresaliente, la más alta que puede otorgarse.

Wieland Conroy, quien es diplomático de profesión —y por estirpe—, ha realizado un análisis riguroso, sistemático y ordenado del tema, organizando su investigación en tres grandes partes: la doctrina, la legislación y la jurisprudencia. En la primera parte, nos presenta, muy bien resumida y formulada, la más acabada doctrina

del derecho constitucional referida a la institución del referéndum, exponiendo la opinión de caracterizados exponentes de las escuelas constitucionales inglesa, francesa, alemana y española, amén de otros autores europeos, revisados en su lengua original, valiéndose de su amplio dominio de los idiomas. Esta exposición resulta muy ilustrativa y enriquecedora para quien se interese en el estudio de esta materia.

Igualmente, expone la doctrina peruana que, si bien no es tan amplia, también se ha interesado en este tema y ha formulado algunos aportes al respecto, incluso antes de la vigencia de la actual Constitución, que introdujo la institución del referéndum en nuestro ordenamiento.

Desde esta perspectiva doctrinaria, asume con decisión la tarea de identificar y caracterizar el "referéndum" distinguiéndolo, para ello, de otras figuras próximas o similares con las cuales, a menudo, se le confunde, en especial con el "veto popular", la "iniciativa popular" y, muy señaladamente, con el "plebiscito". Este análisis resulta muy profundo y acertado, contribuyendo al logro de la claridad conceptual es que es indispensable en toda ciencia y, desde luego, en el derecho.

Nos presenta luego, Wieland Conroy, el panorama nacional a través de la regulación legal del referéndum y la jurisprudencia constitucional producida al respecto, lo cual contribuye a situar dicha institución en el contexto nacional y a definir la función que cumple —o puede cumplir— en el desarrollo del sistema democrático en el Perú, ya sea por las materias sobre las que puede incidir —la ley, normas con rango de ley, ordenanzas municipales o regionales, reforma de la Constitución— o por el procedimiento que se adopte para realizarlo, provenga este de la iniciativa popular o de la iniciativa institucional. Como en la parte primera, las materias referentes a la regulación legal y a la jurisprudencia son tratadas con mucho rigor, seriedad, orden y claridad expositiva, dando el autor a conocer su propia opinión con firmeza y sustento.

Estamos, en suma, ante una contribución de gran importancia para el derecho constitucional peruano, que se convierte en un aporte imprescindible para el estudio de los mecanismos de participación en la democracia y, de forma particular, de la figura del referéndum. El uso en ocasiones, en otros países, del referéndum y del plebiscito como mecanismo para "legitimar" dictaduras o autocracias, sustituyendo la democracia representativa por un "democracia plebiscitaria" o "cesarista", en la que desde el poder se apela directamente al pueblo para convalidar las decisiones de este, aplicando sobre aquel gigantescas maquinarias de propaganda y manipulación, genera, no sin razón, suspicacias y temores hacia estos mecanismos. Sin embargo, Wieland Conroy demuestra que su utilización en democracia es un elemento positivo para el robustecimiento de ésta, para insuflarle nuevas energías, para conjugar la naturaleza representativa del poder político con la participación ciudadana, en una simbiosis afortunada, que hoy resulta indispensable lograr para preservar el régimen democrático

Hay que agradecer, por ello, a Hubert Wieland Conroy por la realización de este magnífico estudio, y esperar de él, nuevas contribuciones en este campo y en otros del derecho constitucional, siempre requeridos de nuevos enfoques y perspectivas destinadas a comprender y esclarecer en el plano conceptual y también en el aspecto práctico las instituciones que sustentan nuestra democracia.

Lima, 10 de junio de 2011

Carlos Blancas Bustamante
Profesor de Derecho Constitucional de la
Pontificia Universidad Católica del Perú