

UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



EL REFERÉNDUM EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES: SOBRE LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Tesis para optar el Título Profesional de Abogada

Presenta la Bachiller

TRILCE PATRICIA ORTIZ ANGULO

Presidente: Eduardo Ernesto Vega Luna

Asesor: Oswaldo Leandro Cornejo Amoretti

Lector: Ana Cristina Neyra Zegarra

Lima – Perú

Junio de 2026



UARM
Universidad
Antonio Ruiz
de Montoya

Anexo N.º 3 - Reglamento General de Grados y Títulos de Pregrado y Posgrado
Aprobado por Resolución Rectoral N° 150-2023-UARM-R

INFORME DE ORIGINALIDAD

Sres.

CONSEJEROS

Pte.

De nuestra consideración:

Por la presente nos dirigimos a Ustedes para saludarlos e informar al Consejo Universitario sobre el producto académico elaborado por ORTIZ ANGULO, Trilce Patricia quien solicita la obtención de su título profesional de abogada a través de la sustentación de tesis.

El producto académico elaborado tiene como título "EL REFERÉNDUM EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES: SOBRE LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA".

Por tanto, en nuestra condición de Asesor de producto académico y de integrante de la Comisión de Grados y Títulos de la Facultad de Ciencias Sociales, respectivamente, declaramos que el producto académico de Trilce Patricia Ortiz Angulo ha sido examinado con el programa antiplagio *Turnitin* para identificar su nivel de coincidencias.

El resultado que arroja el programa es de 19% de similitud, el cual proviene de fuentes de información que han sido debidamente citadas o reconocidas utilizando las normas del sistema APA.

Sin otro particular, quedo de ustedes.

Firmado en Lima, el 17 de junio de 2026.

Atentamente,

Oswaldo Leandro Cornejo Amoretti
Asesor

Gloria María Arméstar Bruno
Presidente de la Comisión

* Conforme a lo establecido en el documento de identidad

EPÍGRAFE

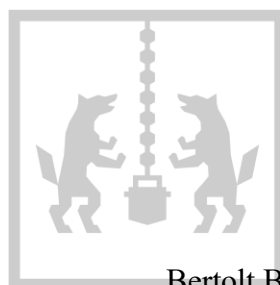
«No sería más fácil

Para el Gobierno

Disolver al pueblo

Y elegir otro?»

Bertolt Brecht, “La solución”.

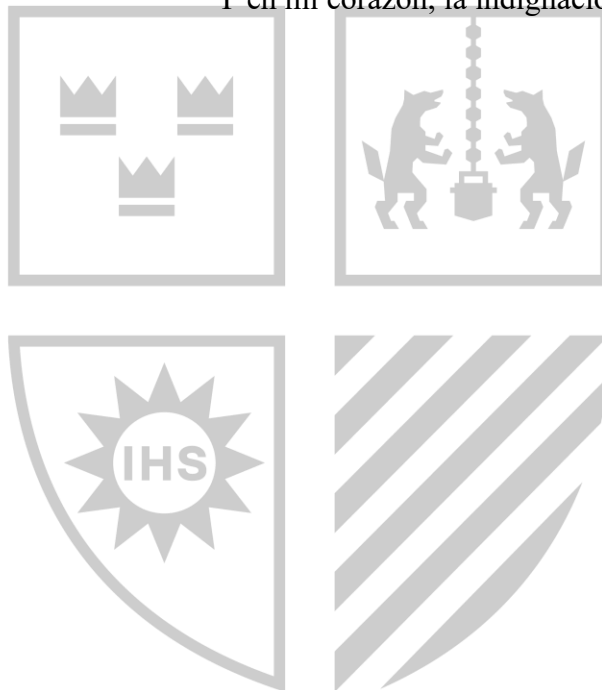


DEDICATORIA

A mi familia,

Por cultivar en mi mente el pensamiento crítico

Y en mi corazón, la indignación ante las injusticias.



RESUMEN

Esta investigación analiza la relevancia constitucional del referéndum como mecanismo de participación ciudadana directa en los procesos de reforma constitucional en el Perú, con especial atención a las restricciones impuestas por la Ley N° 31399. Partiendo de la premisa de que el poder constituyente reside en el pueblo, se sostiene que la participación directa a través del referéndum es indispensable para conferir legitimidad democrática a las reformas de la Carta Magna, especialmente en contextos de crisis de representatividad como el peruano. A través de un análisis dogmático-jurídico y del método comparado, se demuestra que la Ley 31399, al exigir la aprobación previa del Congreso para cualquier referéndum constitucional, desnaturaliza este derecho fundamental, subordina la voluntad popular al poder constituido y agrava el déficit de legitimidad del sistema político. Frente a esto, se concluye que es imperativo derogar dicha ley y promover una interpretación constitucional que garantice el referéndum como instrumento autónomo y accesible para la ciudadanía, fortaleciendo así la calidad de la democracia peruana.

Palabras clave: Referéndum, Reforma Constitucional, Participación Ciudadana, Poder Constituyente, Ley 31399, Perú.

ABSTRACT

This research analyzes the constitutional relevance of the referendum as a mechanism of direct citizen participation in constitutional reform processes in Peru, with special attention to the restrictions imposed by Law 31399. Starting from the premise that the constituent power resides in the people, it is argued that direct participation through the referendum is indispensable to confer democratic legitimacy to constitutional reforms, especially in contexts of a representativity crisis like the one in Peru. Through a dogmatic-legal analysis and the comparative method, it is demonstrated that Law 31399, by requiring prior approval from Congress for any constitutional referendum, undermines this fundamental right, subordinates the popular will to the constituted power, and aggravates the legitimacy deficit of the political system. In response, the study concludes that it is imperative to repeal this law and promote a constitutional interpretation that guarantees the referendum as an autonomous and accessible tool for citizens, thereby strengthening the quality of Peruvian democracy.

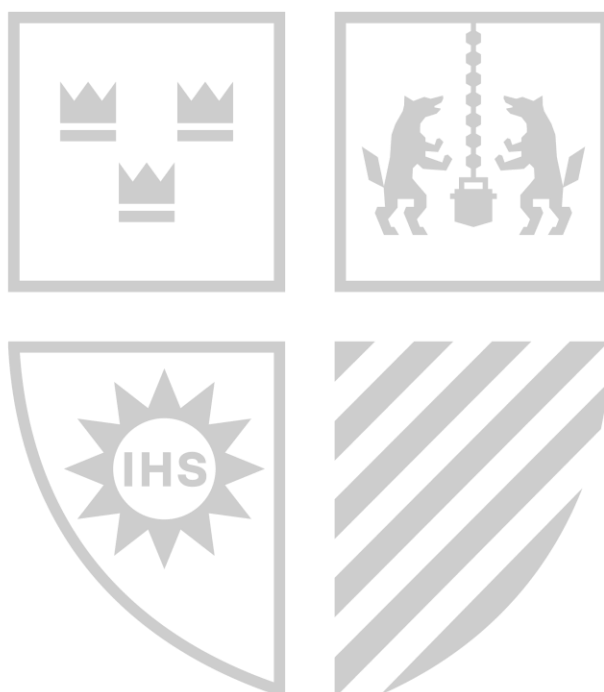
Keywords: Referendum, Constitutional Reform, Citizen Participation, Constituent Power, Law N° 31399, Peru.

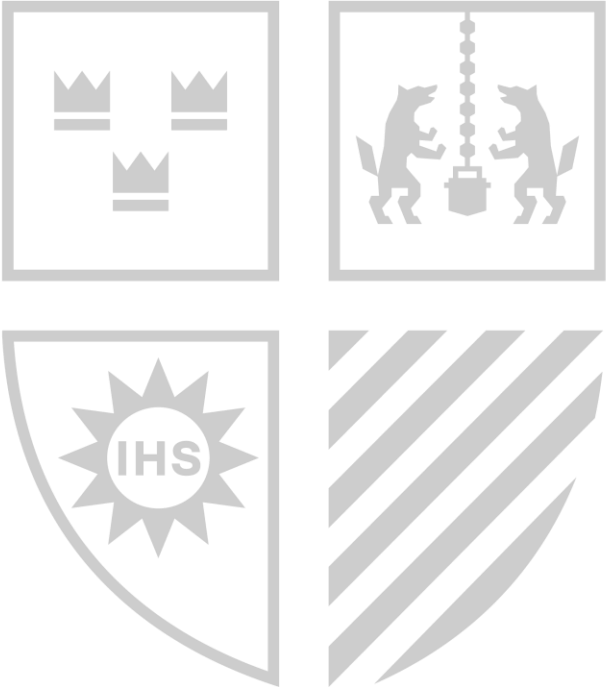
TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.....	16
1.1. Conceptos básicos.....	17
1.1.1. Poder constituyente.....	17
1.1.2. Poder constituido	22
1.1.3. Reforma constitucional	24
1.2. ¿Por qué es importante el principio democrático?	29
1.3. Reforma de la Constitución en el Perú	31
1.3.1 El procedimiento de reforma constitucional antes de la Ley N° 31399	35
1.3.2 ¿Es siempre necesario el referéndum en las reformas constitucionales?.....	37
1.4. Sobre la Ley N° 31399.....	38
1.5. Reflexiones finales.....	41
CAPÍTULO II: EL REFERÉNDUM COMO DERECHO FUNDAMENTAL.....	43
2.1. El derecho a la participación ciudadana y la democracia directa	44
2.2. El referéndum en la teoría constitucional y política	47
2.3. Vinculación entre referéndum y legitimidad democrática.....	49
2.4. El derecho al referéndum en el ordenamiento jurídico peruano	51
2.5. El derecho al referéndum en el derecho comparado	61
2.6. Reflexiones finales.....	69
CAPÍTULO III: CRISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD EN EL PERÚ	71
3.1. Deficiencias actuales de la democracia representativa	72
3.2. Alcances sobre la democracia directa y la participación ciudadana	78
3.3. Críticas a la regulación actual del referéndum en reformas constitucionales. 82	
3.3.1 Análisis crítico de la Ley N° 31399 y la sentencia del Tribunal Constitucional	83
3.4. Recomendaciones	89
3.5. Reflexiones finales.....	91
Conclusiones.....	94
Recomendaciones	97
Referencias bibliográficas.....	98

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Comparativo del texto de la autógrafa.....	38
Tabla 2: Cambios en la Ley N° 26300.....	58





INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de un Estado no es solo la norma fundamental que organiza el poder y garantiza derechos, sino también la expresión jurídica de un pacto social dinámico, sujeto a las transformaciones históricas y demandas ciudadanas. En el Perú, la Constitución de 1993 ha sido objeto de persistentes cuestionamientos tanto por su origen como por su contenido, lo que ha generado un debate permanente sobre la necesidad de su reforma parcial o total. Sin embargo, este debate se ha visto marcado por una tensión fundamental: la que existe entre la voluntad popular, expresada como poder constituyente, y los mecanismos institucionales del poder constituido, que en muchos casos han buscado restringir la participación directa de la ciudadanía.

Este trabajo se centra en el análisis de dicha tensión, tomando como punto de partida la promulgación de la Ley N° 31399, norma que modificó la Ley N° 26300 Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano y estableció que ninguna reforma constitucional puede ser sometida a referéndum sin haber sido previamente aprobada por el Congreso de la República. Esta disposición ha generado un intenso debate constitucional y político, pues, según sus críticos, vacía de contenido el derecho al referéndum y limita ilegítimamente la capacidad del pueblo para decidir directamente sobre las reformas a la Carta Magna.

Cabe mencionar que la propuesta de la Ley N° 31399 surgió en un contexto político bastante particular, y es que, en dicho momento diversos colectivos ciudadanos buscaban, mediante la recolección de firmas, someter a referéndum la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución. En este escenario, la norma fue percibida como un intento deliberado por restringir la participación ciudadana. Además, recibió fuertes críticas desde la doctrina constitucional,

al considerarse que, a través de una ley ordinaria, se estaba modificando sustancialmente el alcance del artículo 32° de la Constitución, lo que constituye una grave afectación al ordenamiento constitucional.

El objetivo general de esta investigación es demostrar que la participación ciudadana directa, a través del referéndum, es un elemento constitucionalmente relevante y necesario para la legitimidad de las reformas constitucionales, especialmente en contextos de crisis de representatividad como el peruano. Para ello, se desarrollan tres objetivos específicos: primero, analizar los conceptos de poder constituyente, poder constituido y reforma constitucional, con especial énfasis en el principio democrático; segundo, examinar el referéndum como manifestación del derecho fundamental a la participación política y su relación con la legitimidad democrática en el ordenamiento jurídico peruano y en el derecho comparado; y tercero, diagnosticar la crisis de representatividad en el Perú y evaluar críticamente la regulación actual del referéndum a la luz de la Ley 31399.

La relevancia del estudio radica en su actualidad y en su aporte al debate sobre la calidad de la democracia en el Perú. En un escenario de creciente desconfianza hacia las instituciones representativas —Congreso, partidos políticos y élites gubernamentales—, la pregunta por los mecanismos que pueden reconectar a la ciudadanía con el sistema político se vuelve urgente y los mecanismos de democracia directa emergen como herramientas clave para recuperar la legitimidad perdida.

Esta investigación se inserta en este debate crucial, analizando cómo la Ley N° 31399, al restringir el uso del referéndum en materia de reforma constitucional, no solo representa un retroceso normativo, sino que agrava el déficit de legitimidad del que adolecen las instituciones. Al vaciar de contenido el referéndum, la ley cuestionada no solo vulnera un derecho fundamental, sino que cierra una de las pocas vías que permitirían destrabar la profunda desconexión entre la voluntad popular y la acción del Estado. Por ello, el presente trabajo busca contribuir a la reflexión jurídico-constitucional sobre cómo fortalecer la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional, en lugar de restringirla.

En cuanto a la metodología, la investigación es de carácter cualitativo y se sustenta en el análisis dogmático-jurídico de fuentes primarias (Constitución, leyes, jurisprudencia del Tribunal Constitucional) y secundarias (doctrina nacional e internacional). Se emplea, además, el método comparado para contrastar la regulación peruana del referéndum con la de otros sistemas constitucionales como Suiza, Uruguay, España, Argentina, Bolivia, Colombia y Ecuador.

La tesis se estructura en tres capítulos. En el Capítulo I se abordan los fundamentos teóricos de las reformas constitucionales, desarrollando los conceptos de poder constituyente, poder constituido y principio democrático, así como una primera evaluación de la Ley N° 31399. De esta manera, se define justamente que el poder constituyente, como expresión máxima de la soberanía popular, es el único facultado para fundar el orden constitucional, mientras que los cambios profundos durante su vigencia requieren mecanismos que involucren directamente al pueblo como titular de la soberanía, ya sea a través del poder de reforma o de una nueva convocatoria constituyente.

Asimismo, el estudio del principio democrático resulta fundamental, pues garantiza que la soberanía popular y la participación ciudadana mantengan el ordenamiento jurídico en sintonía con la voluntad colectiva. De ello se desprende que las reformas constitucionales en el Perú deben desarrollarse con absoluto respeto a este principio con el fin de garantizar que los cambios producidos respondan a los verdaderos intereses del titular de la soberanía, es decir, de la ciudadanía.

El Capítulo II se dedica al estudio del referéndum como manifestación del derecho fundamental a la participación política, su vinculación con la legitimidad democrática, su regulación en el Perú y su tratamiento en el derecho comparado. El referéndum, concebido como un mecanismo de democracia directa mediante el cual los ciudadanos deciden sobre la aprobación de normas jurídicas, se erige como un instrumento que robustece la legitimidad democrática de las instituciones estatales, al permitir la incorporación directa de la voluntad ciudadana en los procesos decisorios. Así, el referéndum se constituye como un mecanismo de suma importancia ya que a través de este el poder constituyente, es decir, la voluntad popular, se manifiesta dentro del marco constitucional.

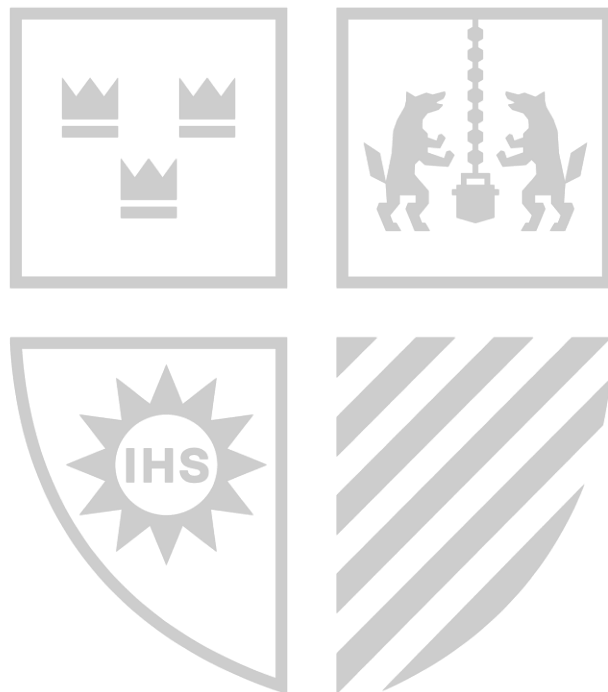
En el Perú el referéndum está reconocido tanto a nivel constitucional (artículos 31 y 32 de la Constitución) como legal, incluso la jurisprudencia constitucional ha destacado el importante papel que debe cumplir este mecanismo en los procesos de reforma constitucional. Defender una interpretación amplia y tuitiva del referéndum no solo se alinea con los conceptos trabajados en la investigación, sino que además le hace justicia a lo establecido en nuestra Carta Magna, la cual lo consagra como un instrumento idóneo para la participación directa del pueblo.

Finalmente, el Capítulo III analiza la crisis de representatividad en el Perú, las críticas a la regulación vigente del referéndum y plantea recomendaciones orientadas a fortalecer la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional. Parte de la premisa de que la democracia representativa, como sistema político donde los ciudadanos eligen representantes que toman decisiones en su nombre, exhibe en la actualidad graves deficiencias estructurales: la desconexión entre las élites políticas y la ciudadanía, la escasa rendición de cuentas, las prácticas clientelares y una creciente crisis de legitimidad. En el contexto peruano, estos problemas se han agudizado de manera alarmante en los últimos años, manifestándose en un incremento significativo de la desconfianza ciudadana hacia las instituciones políticas y hacia el propio modelo.

Frente a estas deficiencias, se postula que la democracia directa y la participación ciudadana activa, en tanto permiten concretizar el principio democrático, emergen como correctivos necesarios para revitalizar la vida política, acercando las decisiones al pueblo y reduciendo la distancia entre gobernantes y gobernados. La democracia directa y la participación ciudadana no son un reemplazo, sino un correctivo necesario para las fallas de la representación. Por ello, resulta beneficioso incorporar elementos de democracia directa dentro de los sistemas representativos, complementando —no sustituyendo— la labor de los representantes electos.

A través de este recorrido, se espera fundamentar la tesis central del trabajo: que el referéndum debe ser interpretado como un instrumento de participación popular directa que permite incluso la reforma total de la Constitución por iniciativa ciudadana, sin depender de la intermediación del Congreso. Esta interpretación se ancla en la naturaleza de la soberanía popular, que reside de manera indelegable en el pueblo, y que puede manifestarse tanto en su versión originaria como a través de los cauces de participación

directa que la propia Constitución establece para su reforma. Desde esta perspectiva, la Ley N° 31399 representa un retroceso democrático que debe ser revertido en tanto vacía de contenido un derecho fundamental y bloquea la posibilidad de que la ciudadanía decida autónomamente sobre las bases de su pacto social.



CAPÍTULO I: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

En el presente capítulo se demostrará que no es viable jurídicamente la reforma total de la Constitución o crear una Constitución nueva, sin que se contemple la participación y deliberación del poder constituyente originario, es decir, de la población. Esto, a propósito de la promulgación de la Ley N° 31399 que establece mayores restricciones sobre los temas materia de referéndum, como la reforma parcial y total de la Constitución.

Los conceptos trabajados nos permitirán definir y diferenciar claramente entre poder constituyente y poder constituido, así como entender su relación con las reformas constitucionales. En esa línea, el poder constituyente originario, como expresión máxima de la soberanía popular, es el único facultado para realizar cambios profundos en el orden constitucional, ya que representa la voluntad colectiva de la ciudadanía.

Asimismo, el estudio del principio democrático es de especial relevancia ya que este salvaguarda la soberanía popular y la participación ciudadana de manera que el ordenamiento jurídico se mantenga en armonía con la voluntad de los ciudadanos sujetos a este. Al estudiar las reformas constitucionales en el Perú quedará en evidencia que estas se deben desarrollar en absoluto respeto del principio democrático y de los preceptos mismos que la Constitución, como materialización de la voluntad del pueblo ha establecido.

Finalmente, una evaluación inicial de la Ley 31399, a partir de los elementos teóricos presentados, revelará que esta, al limitar severamente la participación ciudadana en los procesos de reformas constitucionales, está afectando el ejercicio del poder constituyente y cercenando la legitimidad del ordenamiento jurídico.

1.1. Conceptos básicos

En este apartado se desarrollan los conceptos jurídicos-políticos que se utilizarán a lo largo de la investigación, explicando sus interacciones y los efectos que la pérdida del delicado equilibrio entre estos puede originar en el ordenamiento jurídico y en la ciudadanía. Entre estos, destaca el concepto de poder constituido de reforma, como concepto central para entender el problema público que se analizará más adelante.

1.1.1. Poder constituyente

El origen del Poder Constituyente, como concepto en el Derecho Constitucional y en la Ciencia Política, se halla en las revoluciones liberales del siglo XVIII, las mismas que marcaron un hito en la historia del pensamiento político y jurídico. La ruptura del antiguo régimen y la búsqueda de un nuevo orden social y político impulsaron la reflexión sobre la legitimidad del poder y la necesidad de establecer un pacto social fundacional. En este contexto, el Poder Constituyente aparece como la expresión de la voluntad popular soberana, capaz de crear un orden jurídico y establecer las bases del Estado.

Rousseau (1762), uno de los primeros contractualistas republicanos, definía el poder constituyente como la manifestación de la voluntad general que, mediante un contrato social, cedía parte de su libertad para la constitución de un Estado, pero conservaba el poder de cambiar o reformar sus bases. No obstante, el concepto de poder constituyente fue desarrollado a profundidad por primera vez por Sieyes (1789), quien lo definió como un poder anterior y superior a cualquier forma de gobierno o autoridad, ya que reside en la nación, entendida como la expresión colectiva de la ciudadanía. Este concepto surge como respuesta al sistema de monarquías absolutas, enfatizando que la legitimidad del orden jurídico-político emana del pueblo y que podía ser empleado para derribar un antiguo régimen e instaurar un nuevo orden político y jurídico.

En la actualidad, el Poder Constituyente se entiende como la capacidad soberana de los ciudadanos de un Estado para crear, reformar o sustituir su Constitución, para lo cual se distingue entre el Poder Constituyente Originario, que se manifiesta en contextos de ruptura institucional, y el Poder Constituyente Derivado, que opera bajo los procedimientos previstos por una Constitución vigente (Benavides, 2017, p.31). Esta distinción es clave para cualquier estudio sobre reformas constitucionales ya que nos

permite entender cómo se manifiesta la soberanía popular y en qué circunstancias estamos hablando de un Poder Constituyente Originario o Derivado.

Esta distinción entre poder constituyente originario y derivado conduce a una pregunta fundamental: una vez aprobada la Constitución, ¿el pueblo sigue ejerciendo el poder constituyente originario? La respuesta, desde la teoría constitucional, es negativa. El poder constituyente originario, por definición, se agota en el momento mismo en que cumple su cometido fundacional. Como advierte De Vega (2006, p.8), el poder constituyente originario es un poder "de una sola vez", que se extingue tras dar a luz al nuevo orden constitucional. Una vez que la Constitución entra en vigencia, el pueblo, como titular de la soberanía, queda sometido a ella en los mismos términos que los poderes constituidos, pues la norma fundamental es la expresión de su voluntad y, al mismo tiempo, el marco que organiza y limita todo poder político.

Sin embargo, esto no significa que el pueblo desaparezca como actor político o que su soberanía se extinga. Lo que ocurre es una transformación en la forma de ejercicio de esa soberanía. Durante la vigencia de la Constitución, el pueblo actúa a través de los cauces que la propia norma fundamental establece: el derecho al voto, la iniciativa legislativa popular, la revocatoria de autoridades y, por supuesto, el referéndum. En este contexto, el pueblo ya no opera como poder constituyente originario, sino como titular de derechos políticos, lo que le permite intervenir en los asuntos públicos dentro del marco constitucional. El poder constituyente originario permanece, eso sí, como una potestad latente del pueblo, que podría reactivarse en un hipotético nuevo momento fundacional, pero que mientras la Constitución esté vigente, se halla "en estado de reposo", sustituido por los mecanismos de participación que la propia Carta Magna ha institucionalizado.

Esta precisión es crucial para entender el papel del referéndum en las reformas constitucionales. Cuando la ciudadanía promueve un referéndum para modificar la Constitución, no está ejerciendo un poder constituyente originario en sentido estricto, sino un poder de reforma de origen popular, que debe articularse armónicamente con el poder de reforma de origen parlamentario. La diferencia es sutil pero fundamental: el pueblo no actúa como un poder absoluto y metajurídico, sino como un poder constitucionalmente reconocido y regulado, cuyos límites y procedimientos están definidos en la propia Constitución. De ahí que resulte problemático que una ley ordinaria (como la Ley 31399)

imponga restricciones que, en la práctica, vacíen de contenido ese poder de reforma popular, pues ello afectaría no solo un derecho fundamental, sino el delicado equilibrio entre las distintas formas de ejercer la soberanía dentro del Estado constitucional.

En términos normativos, el Poder Constituyente Originario no está sujeto a limitaciones legales, ya que su ejercicio implica la creación de un nuevo marco jurídico-político. Por otro lado, el Poder Constituyente Derivado está subordinado a la supremacía constitucional, y su alcance está definido en el propio texto constitucional. Asimismo, la doctrina contemporánea también reconoce que el poder constituyente no es ilimitado, ya que está condicionado por principios como el respeto a los derechos humanos y la autodeterminación de los pueblos, los cuales han sido reconocidos como normas de *ius cogens* en el derecho internacional (Benavides, 2017, p. 39). Esto evidencia una transformación en la doctrina constitucional, la cual, en su formulación previa, concebía al Poder Constituyente como una entidad soberana y omnipotente, exenta de cualquier tipo de restricción o limitación.

Esta transformación en la doctrina, que reconoce límites al poder constituyente originario como el respeto a los derechos humanos, no debe interpretarse como una asimilación de sus restricciones a las que pesan sobre el poder constituido de reforma. La diferencia fundamental radica en la naturaleza y fuente de dichos límites. Mientras que los límites al poder constituyente originario son de carácter ético-político y suprapositivo (anteriores y superiores al derecho positivo, como los principios de *ius cogens*), los límites al poder de reforma son, ante todo, límites jurídico-positivos establecidos en la propia Constitución.

La razón de esta distinción es de orden lógico y ontológico: el poder constituyente originario es un poder metajurídico. No puede estar sujeto a procedimientos legales previos porque él es la fuente misma de la que emana toda legalidad futura. Exigirle que cumpla con formas legales preexistentes sería un contrasentido, ya que su función es, precisamente, crear o sustituir el ordenamiento que las contiene. En cambio, su sujeción a principios como la dignidad humana o la democracia no proviene de una norma positiva, sino de la necesidad ética de que su ejercicio sea reconocible como un acto de la voluntad colectiva y no como un mero acto de fuerza. Por el contrario, el poder constituido de reforma, al operar dentro del marco de una Constitución ya vigente, encuentra su razón

de ser y su legitimidad en el cumplimiento de las reglas y procedimientos que esa misma Constitución ha previsto para su propia modificación. Su "libertad" es, por definición, una libertad configurada y limitada por el derecho.

Por otro lado, respecto a las características principales del Poder Constituyente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano (STC N° 0014-2002-AI/TC, fundamentos 60 y 61) considera que existen tres. Primero, es único ya que ningún otro poder o forma de organización puede ejercer la función que aquel desempeña, es decir, no admite otro poder paralelo en el ejercicio de sus funciones. Segundo, es un poder extraordinario puesto que la labor que ejerce no es permanente, sino excepcional porque solo se presenta en circunstancias sociales e históricas muy particulares. Esta circunstancia histórica excepcional, también denominada "momento constituyente", se caracteriza por la profunda transformación del orden político y social, generando así el contexto propicio para que el poder constituyente se materialice. Tercero, es un poder ilimitado en tanto asume plenipotenciariamente todas las facultades sin que pueda reconocerse limitaciones a su ejercicio, salvo las directamente vinculadas a valoraciones sociales dominantes. Esta última característica debe interpretarse en consonancia con lo expuesto previamente en relación con los derechos humanos como límites al poder constituyente.

La caracterización del poder constituyente como "ilimitado", sostenida por el Tribunal Constitucional, debe ser interpretada cuidadosamente para no caer en contradicciones con los límites derivados del derecho internacional de los derechos humanos expuestos previamente. La aparente tensión se resuelve al distinguir entre dos tipos de límites: los jurídico-formales y los ético-sustanciales. Cuando el Tribunal afirma que el poder constituyente es "ilimitado", se refiere específicamente a la ausencia de límites jurídico-formales preestablecidos. Es decir, al tratarse de un poder originario y metajurídico, no puede estar sujeto a los procedimientos, competencias o restricciones que la Constitución anterior (o cualquier otra norma) hubiera establecido, sencillamente porque él es la fuente de la que emana todo el ordenamiento futuro. En este sentido, es plenipotenciario: no hay una norma superior que le indique *cómo* debe proceder.

Sin embargo, esto no implica que el poder constituyente esté exento de todo tipo de limitación. Como señala la doctrina contemporánea, existen límites ético-

sustanciales que operan como condiciones de legitimidad de su ejercicio. Estos límites, derivados del *ius cogens* y de los principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos, no condicionan el procedimiento de actuación del poder constituyente, sino su contenido. Un poder constituyente que pretendiera establecer un régimen esclavista o genocida no sería reconocido como una manifestación legítima de la soberanía popular, sino como un acto de fuerza contrario a los valores básicos de la comunidad internacional. De esta manera, la falta de limitación formal y la limitación sustancial no solo no son contradictorias, sino que resultan complementarias para entender la naturaleza compleja del poder constituyente en el constitucionalismo contemporáneo.

Por estas razones, el Poder Constituyente se halla íntimamente relacionado con la democracia, ya que se considera que dicho poder reside en el pueblo, que lo ejerce de manera directa o indirecta a través de sus representantes elegidos en procesos democráticos. De igual manera, la estrecha vinculación entre ambos conceptos se explica en tanto que el Poder Constituyente representa al sujeto facultado para establecer o reformar la norma fundamental de un Estado, es decir, la Constitución. Dicho poder conlleva un autogobierno colectivo, puesto que es la sociedad en su totalidad la que determina la forma en que desea organizarse políticamente y los principios que han de regir su convivencia.

Sin embargo, esta relación entre el Poder Constituyente y la democracia no es siempre sencilla, sobre todo porque garantizar la participación efectiva de todos los ciudadanos en los procesos constituyentes es un desafío constante. Este desafío se hace evidente en las distintas formas en que puede manifestarse el Poder Constituyente, ya que estas modalidades determinan cómo se ejerce la soberanía popular y qué tan inclusivo, legítimo o democrático resulta el proceso. En efecto, el Poder Constituyente podría ser ejercido directamente por el pueblo a través de asambleas ciudadanas o referéndums; o a través de representantes en el marco de una Asamblea Constituyente.

Por supuesto, la participación ciudadana en un Estado democrático no se agota en los momentos constituyentes. Existe un amplio abanico de mecanismos de democracia participativa y directa que operan en la vida cotidiana de las instituciones: desde la iniciativa legislativa popular y la revocatoria de autoridades, hasta los presupuestos

participativos, las audiencias públicas y diversos espacios de consulta y vigilancia ciudadana. Todos estos instrumentos contribuyen, en mayor o menor medida, a materializar el principio democrático y a tender puentes entre la sociedad y el Estado.

No obstante, cuando nos situamos específicamente en el ámbito de los procesos de reforma constitucional, la forma en que se manifiesta el poder constituyente adquiere una relevancia particular. Y es que, a diferencia de las decisiones de política pública ordinaria, la creación o modificación de la norma fundamental implica definir las bases mismas del pacto social: la distribución del poder, el catálogo de derechos fundamentales y los límites a la actuación estatal. En este nivel fundacional, la modalidad de ejercicio del poder constituyente —esto es, si el pueblo participa directamente a través de referéndums o asambleas constituyentes, o si su participación se limita a elegir representantes que deliberarán sin consulta popular ulterior— incide significativamente en el carácter más o menos inclusivo, legítimo y democrático del resultado.

Por ello, el gran desafío en los procesos constituyentes es diseñar mecanismos que logren un equilibrio virtuoso entre la legitimidad democrática, que exige participación efectiva y vinculante, y la viabilidad política, que requiere capacidad para procesar complejidades y alcanzar acuerdos. No se trata de afirmar que la manifestación del poder constituyente determine toda la participación ciudadana posible en un Estado, sino de reconocer que, en el nivel constitucional, las decisiones sobre cómo se ejerce ese poder tienen consecuencias profundas y duraderas sobre la calidad de la democracia.

1.1.2. Poder constituido

El concepto de poder constituido surge como contraposición al poder constituyente, ya que, mientras el poder constituyente es la fuente originaria de todo poder político, el poder constituido como concepto se refiere a las instituciones y órganos que, una vez creada la Constitución, se encargan de hacerla efectiva y de aplicar las normas que ella establece. Este término cobra relevancia a partir de las teorías formuladas por Sieyes (1789), quien sostuvo que los poderes constituidos se derivan y están subordinados al marco normativo constitucional previamente establecido. Es decir, el poder constituido no posee una autonomía originaria, sino que opera dentro de los límites y bajo las reglas dictadas por el poder constituyente. Esta teoría sostiene que el documento constitucional

supremo es la base última para la aprobación y la toma de decisiones por parte de los diversos órganos estatales.

La importancia de los poderes constituidos en los sistemas políticos contemporáneos es innegable ya que estos poderes son los encargados de salvaguardar los principios mediante los cuales las instituciones distribuyen el poder. Estos principios se manifiestan en diferentes estructuras, como son los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada uno con funciones, regulaciones y limitaciones definidas en los documentos constitucionales. Estas instituciones son responsables de promulgar leyes, supervisar y administrar justicia, por lo que es crucial contar con una estructura legal clara para asegurar que cumplan con sus restricciones y se eviten abusos de poder. La Constitución juega un papel fundamental al prevenir el abuso de poder y garantizar un orden democrático efectivo. Además, el gobierno debe ejercer sus poderes constitucionales de manera eficiente, satisfaciendo las expectativas y necesidades del público, mientras rinde cuentas bajo supervisión judicial. Este enfoque es esencial para mantener el equilibrio político y social, ya que el poder, en última instancia, reside en el pueblo (González, 2024, p.19). De esta manera, los poderes constituidos, al cumplir con su función constitucionalmente asignada, contribuyen al correcto funcionamiento del sistema ya que aseguran que el poder se ejerza en beneficio del pueblo.

En las democracias representativas, el Poder Constituido se desenvuelve a través de órganos elegidos por el pueblo, como los parlamentos y los gobiernos, es decir, la legitimidad del Poder Constituido proviene directamente del Poder Constituyente. Asimismo, la periodicidad de las elecciones garantiza que el Poder Constituido esté siempre sometido al control popular y que pueda ser renovado si así lo decide la mayoría.

Sin embargo, la democracia no solo implica la elección de representantes, sino también la existencia de mecanismos que limiten el poder de estos y garanticen el respeto de los derechos fundamentales. Como apunta Garrido, en muchos casos los Poderes Constituidos pueden intentar expandir su autoridad más allá de lo permitido por la Constitución o actuar en contra de los intereses de la ciudadanía. En este sentido, el Poder Constituido debe estar sometido a un control democrático tanto formal, a través de mecanismos como la separación de poderes, el control judicial y la participación ciudadana; como informal, a través de la opinión pública y los medios de comunicación

(2018, p. 143). Por lo que, es vital que las reformas constitucionales o cambios significativos en las estructuras de gobierno, sean aprobados mediante procesos democráticos adecuados, como referendos o elecciones libres, ello con el fin de asegurar que el Poder Constituido no solo actúe dentro del marco legal preestablecido sino también con un mandato claro del pueblo.

1.1.3. Reforma constitucional

La reforma constitucional es un proceso que implica la modificación, total o parcial, de la Constitución de un Estado, la cual es la forma en la que se atiende la necesidad de adaptar el marco normativo fundamental a las cambiantes realidades sociales, políticas y económicas de una nación.

A la hora de establecer la jerarquía y estructura del Estado, el Constituyente crea distintas instituciones jurídicas para que lleven a cabo el desarrollo y buen funcionamiento del aparato político creado. Es así, que uno de estos Poderes Constituidos es el poder de reforma que permite modificar la Constitución de manera que esta se pueda adaptar a las nuevas circunstancias histórico-sociales. Siguiendo lo que nos dice De Vega “el poder de reforma, en la medida en que aparece reglado y ordenado en la Constitución, se convierte en un poder limitado, lo que quiere decir que la actividad de revisión no puede ser entendida nunca como una actividad soberana y libre” (2006, p.11). En otras palabras, estamos ante un poder que deriva de la propia Constitución y que, por tanto, está sujeto a los límites y procedimientos que ella misma establece.

De este modo vislumbramos las diferencias fundamentales entre el poder constituyente originario y el poder constituido de reforma. El primero ha sido definido como plenipotenciario porque no reconoce límites jurídico-formales a su actuación. Esto se debe a su naturaleza fundacional: al ser anterior y creador del ordenamiento jurídico, sería contradictorio exigirle que se someta a procedimientos que él mismo aún no ha establecido. Sin embargo, como ya se advirtió, esta falta de límites formales no implica una ausencia total de límites, pues su legitimidad está condicionada por principios ético-sustanciales como el respeto a los derechos humanos. Por el contrario, el poder constituido de reforma sí está sujeto a límites jurídicos estrictos, tanto formales como materiales, precisamente porque actúa dentro del marco y bajo las reglas que el poder constituyente originario estableció.

En esa misma línea, Nogueira sostiene que el poder de reforma no puede transformarse en poder constituyente:

El poder de reforma constitucional constituye un poder constituido, un poder creado y regulado por la Constitución, teniendo limitaciones formales y materiales. Como señala Zagrebelsky: el poder de revisión constitucional no es el poder constituyente, sino un poder constituido, sometido a la Constitución, aunque se trate “del poder dotado de la máxima eficacia jurídica entre todos los previstos en el ordenamiento actual”, el cual tiene límites, salvo que se manifieste como un *poder extra y contra ordinem*, lo cual es inadmisibles en el marco del Estado Constitucional democrático. En tal supuesto, se convertiría en un poder constituyente originario que debiera recabar su legitimación en la voluntad del cuerpo político de la sociedad (2017, p. 333).

Dicho de otro modo, los poderes constituidos nacen gracias al Poder Constituyente quien los crea y limita dentro de lo establecido en la Constitución. Siendo así, el Constituyente podría modificar la estructura y competencias de los poderes constituidos al cambiar de Constitución, pero estos jamás podrán atentar contra el Constituyente puesto que su accionar se encuentra limitado a lo estrictamente previsto en la Carta Magna.

Al respecto, el poder constituido de reforma cumple importantes funciones. Primero, facilita la adecuación de la realidad política a la jurídica, contribuyendo a preservar la Constitución y evitando su ruptura o deslegitimación social. Segundo, actúa como una institución de garantía, ya que protege la supremacía constitucional al establecer su propio mecanismo de reforma, evitando así que su reforma se de a través de una ruptura violenta del ordenamiento o de un abuso de facultades de los poderes constituidos. Tercero, promueve la coincidencia entre la Constitución formal y material, es decir, entre el texto constitucional y las prácticas socio-políticas efectivas del país, lo que fortalece su vigencia y adaptabilidad a los cambios sociales (Ayala, 2009, p.80). Estas importantes funciones deben ser ejercidas en diálogo permanente con la ciudadanía, titular última de la soberanía, cuyos cauces de participación directa (como el referéndum) constituyen la manifestación institucionalizada de esa soberanía durante la vigencia de la Constitución.

Por otra parte, el poder constituido tiene como principal característica presentar diferentes límites jurídicos tanto formales como materiales, los cuales delimitan su accionar. De un lado, como apunta Oyarte (1998, p.73), los límites formales se refieren a los trámites y procedimientos que debe seguir el poder reformador para llevar a cabo la reforma planteada. El grado de dificultad de dichos procedimientos será proporcional al grado de rigidez de cada Constitución, los mecanismos mayormente utilizados para esto son las mayorías especiales, el mayor número de debates, la aprobación por legislaturas sucesivas, etc.

Del otro lado, los límites materiales pueden ser expresos o implícitos. Los primeros, conocidos como cláusulas pétreas o de intangibilidad, son aquellos contenidos o principios que la propia Constitución establece de manera expresa como inmodificables, excluyéndolos de cualquier proceso de reforma. Como señala Nogueira Alcalá, estas cláusulas constituyen "impedimentos que se establecen deliberadamente a la revisión de ciertos contenidos asegurados por la Constitución, imposibilitando la reforma o eliminación de dichas instituciones respetando la continuidad constitucional" (2017, p. 338). Su justificación, según De Vega, radica en la necesidad de proteger la "identidad" y la "continuidad de la Constitución considerada como un todo", evitando que el poder de reforma, que es un poder constituido y limitado, pueda destruir los principios fundamentales que definen el pacto social (2006, p. 14).

Los segundos, por su parte, son aquellos principios supremos de la Constitución que forman parte de la estructura política del Estado y que, aunque no estén explícitamente mencionados como inalterables, no pueden ser modificados, ya que cualquier cambio en ellos supondría la "destrucción" de la Constitución. Sobre este punto, Tapia Valdés (2008, p. 133), en su análisis sobre el Poder Constituyente, sostiene que existen límites "metajurídicos" que son consustanciales al sistema democrático, tales como "la existencia de elecciones libres, informadas y periódicas; la alternancia en el poder; [y] los principios de supremacía constitucional". De no respetarse, el ejercicio del poder de reforma se tornaría "irregular" y daría lugar a una "dictadura de la mayoría". En una línea complementaria, Hernández Valle (1993, p. 151) precisa que estos límites adquieren especial relevancia en el contexto de la "democracia constitucional", donde la Constitución debe asegurar "la vivencia cotidiana de la democracia" y la protección de los derechos fundamentales.

En el caso peruano, el Tribunal Constitucional ha desarrollado el tema de los límites materiales implícitos en la sentencia recaída en el Expediente N° 0014-2002-AI/TC (fundamento jurídico 76). El Tribunal identificó como tales a aquellos principios supremos que, aunque no estén explícitamente mencionados en el texto constitucional como inalterables, forman parte de la estructura política del Estado y no pueden ser modificados porque cualquier cambio en ellos supondría la "destrucción" de la Constitución. Entre estos principios, el Tribunal ha incluido la dignidad humana, la soberanía popular, el Estado democrático de derecho, la forma republicana de gobierno y, en términos generales, el régimen político y la forma del Estado. Es importante precisar que esta enumeración de límites implícitos no es extrapolable automáticamente a cualquier ordenamiento jurídico, pues responde a una interpretación específica de los principios y valores que forman la Constitución peruana de 1993.

A lo largo de la historia, la ciudadanía ha percibido la Constitución no solo como un documento que define las normas del país, sino también como un espejo de sus principios y valores más profundos. Por ello, la posibilidad de reformarla está estrechamente vinculada a esta concepción. La Constitución es un pilar fundamental que se adapta en respuesta a las demandas de progreso y a las contribuciones de la sociedad. Un punto clave es el derecho primordial de un pueblo a dictar sus propias leyes, lo cual incluye la facultad de modificarlas a través de mecanismos que aseguren la coherencia y estabilidad del orden jurídico.

En este sentido, la reforma constitucional no solo es una herramienta técnica y jurídica, sino también una herramienta democrática que permite mantener la legitimidad del sistema político. Al garantizar que la Constitución pueda ser modificada de acuerdo con las demandas de progreso y los aportes de la ciudadanía, se refuerza la idea de que el poder emana del pueblo y que este tiene la capacidad de moldear su futuro dentro de un marco de coherencia y estabilidad jurídica. De esta manera, se garantiza que la sociedad participe activamente en la construcción y evolución de su orden constitucional, adaptándolo a las necesidades y aspiraciones colectivas.

Sin embargo, en el contexto peruano, esto no se aplica plenamente debido a la Ley 31399, promulgada en 2021, que limita el uso del referéndum. Esta ley subordina

cualquier referéndum en materia de reforma constitucional a la aprobación previa del Congreso, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 206 de la Constitución (que será explicado en el subcapítulo 1.3.1). De esta manera, se elimina la posibilidad de que la ciudadanía active autónomamente un referéndum por iniciativa propia, tal como lo reconoce el artículo 32 de la Constitución. Aunque en teoría busca estabilidad, esta restricción dificulta la participación ciudadana directa, reduciendo la capacidad del pueblo para impulsar cambios constitucionales sin el aval del Legislativo. Así, se debilita la posibilidad de adaptar la Constitución a las demandas sociales, afectando la legitimidad y flexibilidad del sistema político.

De esta manera, la distinción entre la naturaleza del Poder Constituyente originario y el poder constituido de reforma no es una mera sutileza académica, sino que tiene consecuencias prácticas fundamentales, especialmente para justificar por qué los límites impuestos a este último son tan rigurosos. El poder de reforma actúa como un guardián de la obra del Constituyente originario, y su principal función no es innovar libremente, sino garantizar la continuidad y estabilidad del pacto constitucional. Por lo que, sus límites se justifican por tres razones fundamentales:

Primero, para preservar la identidad constitucional. La Constitución incorpora principios irrenunciables (dignidad humana, soberanía popular, forma republicana de gobierno) que no pueden ser modificados por mayorías parlamentarias circunstanciales, por muy calificadas que sean. Permitirlo equivaldría a que el poder delegado destruya las bases del poder que lo creó.

Segundo, para garantizar la soberanía popular en el tiempo. Los procedimientos agravados de reforma aseguran que cualquier cambio constitucional goce de un consenso suficientemente amplio y estable que trascienda una coyuntura política específica, protegiendo así a las minorías y evitando que mayorías pasajeras usurpen facultades que pertenecen al pueblo.

Tercero, por diferenciación funcional. Mientras el poder constituyente originario tiene la misión de fundar un nuevo orden en momentos excepcionales, el poder de reforma debe actualizar el orden existente sin romperlo. Esta función de renovación dentro de la continuidad exige límites estrictos para evitar que el cambio se convierta en ruptura.

En suma, los límites al poder de reforma no son obstáculos antidemocráticos, sino garantías institucionales de que la voluntad del pueblo, expresada en su momento constituyente, no sea suplantada por la voluntad de sus representantes.

1.2. ¿Por qué es importante el principio democrático?

El principio democrático establece que el poder reside en el pueblo y que las decisiones colectivas deben adoptarse a través de mecanismos que representen la voluntad popular. Este principio, junto con el de supremacía constitucional, constituyen los dos pilares básicos del Estado Constitucional (Hernández Valle, 1993, p. 143; Nogueira, 2017, p. 234; Peralta, 2007, p. 388). En efecto, no es concebible una democracia constitucional donde la participación ciudadana y la soberanía popular no estén reconocidas y garantizadas íntegramente. Y es que, la soberanía popular, al concebirse como la idea de que el poder político supremo reside en el pueblo quien es el titular único de la soberanía, necesita justamente de la participación política de los ciudadanos para poder materializarse.

Es así que las personas pueden elegir sin miedo, ya que la democracia significa que el poder viene del pueblo y se usa para ellos. Esto quiere decir que un país recibe su poder de lo que sus ciudadanos quieren. Los ciudadanos son aquellos que tienen derecho a decidir sobre las cosas que afectan a sus vidas y su entorno (Castellanos, 2022, p. 117). En otras palabras, el poder político pertenece al pueblo, se ejerce para su beneficio y se legitima a través de la participación libre y consciente de los ciudadanos en las decisiones que los afectan.

Tal es así que, en una democracia, como el poder reside en el pueblo, cualquier cambio significativo en la estructura del Estado o en los derechos fundamentales debe ser legitimado por este (Álvarez, 2023, p. 143). Por estas razones, si bien el principio democrático irradia la totalidad del ordenamiento jurídico, su presencia en la institución de la reforma constitucional tiene una especial relevancia ya que dichas reformas podrían afectar la correcta protección de los derechos fundamentales o el funcionamiento de la estructura estatal.

Ahora bien, el principio democrático no se agota en una única forma de participación. Por el contrario, admite diversas manifestaciones que, en conjunto, aseguran que el poder del pueblo se ejerza de manera efectiva en la vida del Estado. En primer lugar, está la democracia representativa, en la que los ciudadanos eligen periódicamente a sus autoridades para que tomen decisiones en su nombre. En este modelo, la legitimidad democrática de las decisiones adoptadas por los representantes electos no proviene de la participación directa de los ciudadanos en cada decisión concreta, sino del hecho de que dichos representantes han sido investidos mediante el voto popular y actúan dentro del marco constitucional. Como explica Hernández Valle (1993, p. 149), "los elegidos son los representantes de la Nación soberana, pero en ningún caso los representantes soberanos de la Nación", lo que significa que ejercen un poder delegado y sujeto a control.

En segundo lugar, encontramos la democracia participativa, que complementa el sistema representativo con mecanismos que permiten a la ciudadanía intervenir en asuntos públicos específicos (audiencias, consultas, presupuestos participativos, etc.), sin que ello implique sustituir la función de las autoridades electas.

En tercer lugar, está la democracia directa, que faculta al pueblo para tomar decisiones vinculantes sin intermediarios, a través de mecanismos como el referéndum, la iniciativa legislativa popular o la revocatoria de autoridades. Esta modalidad, presente en la Constitución peruana de 1993 como una de sus principales innovaciones (Blancas Bustamante, 2004, p. 194), permite que la voluntad popular se exprese de manera inmediata en cuestiones fundamentales.

Estas tres dimensiones no son excluyentes, sino complementarias. Un sistema democrático robusto requiere tanto de la representación, que garantiza la gobernabilidad y la deliberación calificada, como de la participación directa, que asegura canales de expresión popular frente a eventuales déficits de representatividad. Por ello, no toda decisión adoptada por una autoridad elegida es contraria al principio democrático, siempre que dicha autoridad actúe dentro de sus competencias constitucionales y bajo los mecanismos de control y rendición de cuentas propios del sistema representativo.

Ahora bien, la relevancia específica de la democracia directa —y dentro de ella, del referéndum— en el contexto de las reformas constitucionales radica en la naturaleza misma de la Constitución. La reforma constitucional no es una decisión política ordinaria, sino una que afecta las bases mismas del pacto social. Por ello, aunque la democracia representativa sea plenamente legítima para la generalidad de las decisiones públicas, en el nivel constitucional —especialmente cuando se trata de reformas totales o que afectan principios fundamentales— la participación directa del pueblo adquiere un valor particular, pues es el titular originario del poder constituyente quien debe pronunciarse sobre las transformaciones del orden fundamental.

Es en este marco donde debe evaluarse la regulación del referéndum en el Perú. No se trata de sostener que toda decisión debe ser adoptada directamente por el pueblo —lo que sería inviable en un Estado moderno—, sino de garantizar que, en aquellas materias que afectan el núcleo del pacto social, existan cauces efectivos para que la soberanía popular se manifieste de manera directa cuando así lo demande la ciudadanía. La tensión, por tanto, no es entre democracia representativa y democracia directa como modelos excluyentes, sino entre un diseño institucional que asegura canales de participación popular y otro que los restringe injustificadamente.

1.3. Reforma de la Constitución en el Perú

Desde sus inicios como República hasta el presente, el Perú ha tenido 12 Constituciones, un número mayor al de otros países latinoamericanos, siendo únicamente superada por Bolivia y Venezuela. Lamentablemente, este alto número se debe a la inestabilidad política y la alta cantidad de gobiernos y autoridades dictatoriales en nuestra historia, más no a un elevado grado de participación política de la ciudadanía en la elaboración y promulgación de dichas Cartas Magnas.

La actual Constitución ha sido ampliamente criticada por el contexto político social que le dio origen. Así, Ponce Flores (2017, p. 26) señala múltiples problemas en el origen de la Constitución del 93. Entre ellos destaca el golpe de Estado del 5 de abril de 1992, el desconocimiento del proceso de enmienda establecido por la Constitución del 79, la ausencia de los partidos políticos tradicionales en las elecciones para el Congreso Constituyente Democrático, la reelección automática y la ley de interpretación auténtica, entre otros.

Medidas de orden constitucional y legal también se han adoptado en contextos de crisis política en los que el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo ha sido cuestionado. Durante el gobierno de Alberto Fujimori, por ejemplo, se implementaron cambios normativos en un contexto de excepción que afectaron el equilibrio de poderes y limitaron derechos civiles y políticos, lo que suscitó un cuestionamiento generalizado sobre su legitimidad¹. Estos cambios han sido criticados, asimismo, por no abordar adecuadamente problemas estructurales del país —como la corrupción y la falta de representatividad política—, lo que ha contribuido a una percepción generalizada de que las reformas constitucionales funcionan, en ocasiones, como instrumentos al servicio del poder político más que como herramientas para el cambio social.

La actual Constitución de 1993 regula en su artículo 206 el tema de las reformas constitucionales de la siguiente manera:

“Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral”

Así, tanto en la iniciativa de reforma como en la aprobación de esta se contemplan supuestos que permiten la participación directa de la ciudadanía. Esto se relaciona también con el artículo 32° de la Constitución, el cual señala entre los temas que pueden

¹ Entre las medidas cuestionadas durante el gobierno de Fujimori destacan: (a) la inclusión de la reelección presidencial inmediata en la Constitución de 1993 (artículo 112), interpretada extensivamente mediante la Ley N° 26657 (Ley de interpretación auténtica) para habilitar una nueva reelección; (b) la concentración de facultades legislativas en el Ejecutivo y el control sobre el Congreso. Aprovechando una amplia mayoría parlamentaria afín, el Ejecutivo impulsó la aprobación de leyes que delegaban facultades legislativas y recurrió sistemáticamente a decretos de urgencia para gobernar sin control efectivo del Congreso; y (c) las modificaciones al control constitucional efectuadas por la Ley N° 26435 que exigía seis votos para declarar la inconstitucionalidad de una norma, así como la remoción de magistrados del Tribunal Constitucional en 1997. Estas medidas fueron cuestionadas por afectar principios como la separación de poderes, el Estado de derecho y los derechos políticos.

ser sometidos a consulta popular por referéndum, la reforma parcial o total de la Constitución.

No obstante, de una lectura estrictamente literal del artículo 206 podríamos llegar a dos conclusiones. Primero, que cualquier propuesta de reforma constitucional, sin importar cuál sea su origen (gubernamental, parlamentario o popular), tendrá que pasar necesariamente por el Congreso y ser aprobada previamente por este. Y segundo, que la necesidad de un referéndum popular ratificatorio dependería del número de votos obtenidos en el Congreso, sin intervención directa de la ciudadanía en esta decisión.

Sin embargo, el método literal es el más básico de los métodos disponibles, pues se centra en el análisis del texto de la norma desde una perspectiva más lingüística que jurídica. Por ello, debe complementarse con otros enfoques interpretativos. En el caso de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha establecido que su interpretación no puede reducirse a los métodos tradicionales de interpretación legal, sino que debe guiarse por principios específicos de interpretación constitucional. En la sentencia recaída en el Expediente N° 5854-2005-PA/TC (caso Lizana Puelles), el Tribunal precisó los siguientes principios: el principio de unidad de la Constitución, que exige que el texto constitucional sea interpretado como un todo armónico, evitando contradicciones entre sus disposiciones; el principio de efecto integrador, que busca que la interpretación contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones entre los poderes públicos y la sociedad; el principio de concordancia práctica, conforme al cual, ante un aparente conflicto entre bienes o derechos constitucionales, debe buscarse una solución que optimice su realización armónica sin sacrificar ninguno de ellos; el principio de fuerza normativa de la Constitución, que exige que la interpretación otorgue plena eficacia a las disposiciones constitucionales, evitando interpretaciones que las vacíen de contenido; y el principio de corrección funcional, que impide desvirtuar las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada órgano constitucional (fundamento jurídico 12).

Ahora bien, para aplicar estos principios a la interpretación de los artículos 32 y 206 de la Constitución, debemos recordar que el Tribunal ha enfatizado que "nunca ha sido ni será válido interpretar las disposiciones constitucionales de manera aislada" (STC 5854-2005-PA/TC, fundamento jurídico 16). Por el contrario, debe preferirse una interpretación sistemática que armonice ambos preceptos para favorecer la protección de

los derechos políticos de los ciudadanos (Egiguren, 2018, p. 252). En efecto, el Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia que "en materia de derechos fundamentales el operador judicial no puede sustentar sus decisiones amparándose únicamente en una interpretación literal de uno o más preceptos constitucionales" (STC 1941-2002-AA/TC, fundamento jurídico 5), pues ello desnaturaliza la fuerza normativa de la Constitución y limita la eficacia de los derechos que ella garantiza.

Ciertamente, si se aplica una interpretación literal y aislada del artículo 206 de la Constitución, se concluiría que la aprobación de cualquier reforma constitucional corresponde exclusivamente al Congreso. Esto establecería un criterio restrictivo para el referéndum, limitando la participación ciudadana, ya que su realización dependería de que el Congreso apruebe previamente la reforma con mayoría absoluta.

La historia reciente muestra que la reforma constitucional en Perú ha perdido su legitimidad y se presenta como un conflicto entre el poder político y la voluntad popular, por lo que existe la necesidad urgente de buscar un equilibrio (Gutiérrez, 2023, p. 268). Como es sabido, la percepción ciudadana sobre los procesos de reforma constitucional en Perú está marcada por una desconfianza hacia las instituciones políticas, razón por la cual, muchos ciudadanos consideran que las reformas son impulsadas por intereses partidarios o personales más que por un genuino deseo de mejorar el sistema democrático. Esta desconfianza se ve exacerbada por la falta de transparencia en los procesos legislativos y por la percepción de que los políticos priorizan sus agendas sobre las necesidades del pueblo, en este sentido, los recientes intentos de reforma han generado un debate público intenso sobre la necesidad de involucrar a la ciudadanía en estos procesos.

Por esta razón, la participación del pueblo es fundamental para la legitimación de cualquier reforma constitucional. Empero, hasta ahora, muchos procesos han sido percibidos por la población como excluyentes, lo que plantea un desafío significativo para el futuro del marco constitucional peruano. Esto es, garantizar que las reformas no solo sean legales y con respeto al debido proceso, sino también legítimas desde el punto de vista social y político y que la inclusión efectiva de la ciudadanía en estos procesos contribuya a restaurar la confianza en las instituciones y fortalecer el sistema democrático (Landa, 2023, p. 346). Como menciona el autor, el desafío que se nos presenta no es baladí, no basta con que las reformas cumplan con los requisitos legales y el debido

proceso; deben ser percibidas como justas y representativas por la sociedad. Esto implica un esfuerzo deliberado por incluir a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, no como un mero trámite, sino como una oportunidad para fortalecer la democracia y reconstruir la confianza en las instituciones. En un contexto como el peruano, donde la desconfianza hacia las instituciones políticas es alta, este enfoque inclusivo no solo es deseable, sino necesario para garantizar la estabilidad y legitimidad del sistema constitucional a largo plazo.

Esta necesaria inclusión de la ciudadanía en los procesos de reforma constitucional no debe entenderse como una reactivación del poder constituyente originario en sentido estricto, sino como el ejercicio de los derechos de participación política que la propia Constitución reconoce. Cuando el pueblo se pronuncia mediante referéndum sobre una reforma constitucional, actúa dentro del marco que la norma fundamental le ha otorgado, no fuera de él. La diferencia es relevante: no se trata de un poder absoluto y sin límites, sino de un poder constitucionalmente regulado que debe ejercerse respetando los procedimientos y garantías establecidos. Lo que resulta inadmisibles, como se sostiene en esta tesis, es que mediante una ley ordinaria se impongan restricciones que, en los hechos, impidan o dificulten irrazonablemente ese ejercicio, pues ello equivaldría a que el poder constituido (el Congreso) cerrara las puertas a la manifestación institucionalizada de la soberanía popular.

1.3.1 El procedimiento de reforma constitucional antes de la Ley N° 31399

Para comprender el impacto restrictivo de la Ley N° 31399, es necesario explicar previamente cómo se encontraba regulado el procedimiento de reforma constitucional en el ordenamiento peruano antes de su promulgación.

El artículo 206 de la Constitución establece un procedimiento bifronte para la reforma constitucional. Por un lado, contempla una vía con referéndum obligatorio: toda reforma debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros (actualmente, 66 votos) y luego ratificada mediante referéndum popular. Por otro lado, establece una vía sin referéndum, que opera como excepción: puede omitirse la consulta popular cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios

del número legal de congresistas (actualmente, 87 votos). En ambos supuestos, la ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

En cuanto a la iniciativa, el propio artículo 206 señala que corresponde: (i) al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; (ii) a los congresistas; y (iii) a un número de ciudadanos equivalente al 0.3% de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral. Esta previsión constitucional reconoce, por tanto, la posibilidad de que la ciudadanía impulse directamente reformas constitucionales.

La lectura del artículo 206 debe complementarse con el artículo 32 de la Constitución, que establece entre las materias que pueden ser sometidas a referéndum "la reforma total o parcial de la Constitución". Esta disposición ha sido interpretada por un sector de la doctrina como el reconocimiento de una vía autónoma de reforma constitucional de origen popular, que permitiría a la ciudadanía impulsar directamente cambios constitucionales a través del referéndum, sin necesidad de pasar por el filtro previo del Congreso (Egiguren, 2018, p. 254).

Sobre esta base, la Ley N° 26300 —Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos— desarrollaba en sus artículos 39, 40 y 44 los mecanismos para hacer efectivo el referéndum en materia de reforma constitucional. En su redacción original, esta ley permitía que la ciudadanía, cumpliendo los requisitos de firmas establecidos, pudiera solicitar la convocatoria a referéndum para aprobar o rechazar reformas constitucionales, sin que fuera exigible una aprobación previa del Congreso.

Es en este contexto normativo donde debe situarse la promulgación de la Ley N° 31399, que modifica los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300 para introducir un "filtro institucional" que condiciona la procedencia del referéndum en materia de reforma constitucional a la aprobación previa del Congreso, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 206 de la Constitución. De esta manera, como se verá a continuación, la ley cuestionada restringe la posibilidad de que la ciudadanía active por sí misma un proceso de reforma constitucional vía referéndum, subordinando dicha iniciativa a la voluntad del Parlamento.

1.3.2 ¿Es siempre necesario el referéndum en las reformas constitucionales?

La pregunta sobre si toda reforma constitucional debe indefectiblemente implicar un referéndum u otro mecanismo de participación ciudadana directa admite una respuesta matizada, que depende del alcance material de la reforma y de su impacto en los principios fundamentales del orden constitucional.

No toda reforma requiere consulta popular directa; muchas modificaciones técnicas o de detalle pueden ser legítimamente adoptadas por los representantes electos a través de procedimientos agravados. Sin embargo, existe un consenso doctrinal en que aquellas reformas que afectan el núcleo esencial o la identidad constitucional —los principios supremos que definen el pacto social— sí requieren, para ser legítimas, la intervención directa del titular del poder constituyente originario: el pueblo (Nogueira, 2017, p. 336; De Vega, 2006, p. 14). En estos casos, el referéndum no es una opción, sino una exigencia del principio democrático.

En el caso peruano, la Constitución de 1993 adopta una solución equilibrada. Por un lado, prevé un procedimiento ordinario de reforma que puede culminar sin referéndum si se alcanza una mayoría calificada en dos legislaturas sucesivas (artículo 206). Por otro lado, reconoce expresamente la posibilidad de someter a referéndum la reforma total o parcial de la Constitución por iniciativa ciudadana (artículo 32), abriendo así una vía autónoma de participación directa. Este diseño refleja la idea de que la participación directa no es exigible en toda reforma, pero debe estar disponible como opción para aquellas que la ciudadanía considere fundamentales.

Lo que resulta incompatible con el principio democrático, y constituye el núcleo de la crítica a la Ley N° 31399, es que una ley ordinaria cierre por completo la posibilidad de que la ciudadanía active esa vía autónoma de participación directa, subordinándola a un filtro previo del Congreso. No se trata de sostener que toda reforma deba pasar por referéndum —lo que sería inviable y desproporcionado—, sino de garantizar que, para aquellas reformas que la ciudadanía considere suficientemente importantes, exista un cauce efectivo para que su voz sea escuchada de manera vinculante. Esa es la esencia de la democracia participativa: no sustituir a la representación, sino complementarla en los momentos y materias en que la soberanía popular decide manifestarse directamente.

1.4. Sobre la Ley N° 31399

La Ley N° 31399, promulgada el 18 de diciembre de 2021, regula los procedimientos relacionados con cambios constitucionales, especialmente con la regulación de referéndums. En concreto, esta ley modifica los Art. 40° y 44° de la Ley N° 26300, que regula el ejercicio de los derechos de participación. Uno de los cambios más resaltantes es la inclusión de un nuevo caso de nulidad del referéndum.

De esta manera, las cuestiones que no hayan sido tramitadas según los procedimientos señalados en el artículo 206° de la Constitución² no podrán ser sometidas a referéndum sin la aprobación de los miembros del parlamento, lo que da lugar a un gran debate sobre los límites de la participación política. Los cambios introducidos se aprecian mejor en el siguiente cuadro:

Tabla 1

Comparativo del texto de la autógrafo de ley, con relación a los artículos 40 y 44 de la Ley 26300

Ley 26300	Autógrafo de Ley
Artículo 40°.- Imprudencia de referéndum No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 32° de la Constitución.	Artículo 40.- Imprudencia de referéndum No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución, <u>ni aquellas que no se tramiten según el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política.</u>
Artículo 44.- Autoridad que convoca a referéndum La convocatoria a Referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas.	Artículo 44.- Autoridad que convoca a referéndum La convocatoria a referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas, <u>salvo que se trate de una reforma constitucional, en cuyo caso es convocado por el presidente de la República, por disposición del Congreso, de conformidad con el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política.</u>

Fuente: Ley 26300 y autógrafo de ley
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Sobre la tramitación de la ley, en la exposición de motivos del Dictamen en mayoría del Proyecto de Ley N°00644-2021-CR se cita la Sentencia recaída en el

² **Artículo 206.-** Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República (...)

expediente N° 00050-2004-PI/TC donde se afirma que “el Poder Constituyente se ha autolimitado en la actual Constitución -artículo 206°- a través del Poder de revisión constitucional, lo que hace posible la existencia de una reforma constitucional, siempre y cuando se siga lo formal y materialmente establecido” (p. 9-10). Así, se defiende la idea de que la reforma total de la Constitución debe darse únicamente al amparo del artículo 206 de esta.

¿Cómo se compatibiliza lo anterior con el artículo 32 de la Constitución que habla sobre la posibilidad de que se lleve a cabo un referéndum para la reforma total de la Constitución? La lógica de la ley es la siguiente: el artículo 32 debe ser leído a la luz del artículo 206 debido a que la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos en su artículo 39 literal a) indica que procede el referéndum en los casos de “La reforma total o parcial de la Constitución, de acuerdo al artículo 206 de la misma”.

El contexto de la aprobación de la Ley N° 31399 es crucial para comprender su contenido y consecuencias, ya que la ley fue propuesta durante un contexto de crisis política en Perú, cuando el Congreso buscaba evitar que las iniciativas ciudadanas procedieran sin controles previos. Este enfoque consideraba que los cambios constitucionales aprobados en el referéndum podían convertirse en una herramienta política para lograr intereses especiales. Esto ha suscitado críticas, las que afirman que la ley restringe injustificadamente el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos y socavaba los mecanismos democráticos establecidos para que los ciudadanos participen en los asuntos públicos. En efecto, como apunta Wieland, lo establecido por la ley también puede interpretarse como un intento de los parlamentarios de tener un fuerte control sobre los cambios que la ciudadanía quiera plantear a la Constitución (2023, p. 6).

La Ley N° 31399 ha provocado un debate en la política y el mundo académico. Por un lado, los partidarios de la Ley argumentan que exigir una revisión legislativa antes de cualquier referéndum proporcionaría un control adicional sobre las propuestas que puedan violar el orden constitucional y así evitar la impulsividad o imprudencia de una determinada decisión. Esta postura se sustenta en una interpretación conservadora del poder de reforma, enfatizando los límites procedimentales, la estabilidad institucional y el rol deliberativo del Congreso. Sin embargo, esta postura choca con el principio

democrático al restringir la participación directa, lo que revela una tensión irresuelta entre soberanía popular y gobernabilidad.

Por otro lado, los críticos argumentan que la ley crea obstáculos innecesarios al ejercicio del derecho al voto y limita la capacidad de las personas para influir directamente en decisiones fundamentales que afectan su gobernanza, lo que además desestabiliza el sistema político. Igualmente, como sostiene Palomino y Paiva, la ley podría crear un desequilibrio en el sistema democrático, dando al Congreso un control innecesario sobre los procesos que facilitan la participación de los ciudadanos, lo que genera preocupación sobre cómo estas restricciones afectan la legitimidad del sistema político y reducen la confianza pública en las instituciones (2023, p. 77).

No puede dejar de mencionarse que esta ley ha sido materia de un pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional. En efecto, en la sentencia recaída en el expediente 00001-2022-PI/TC, el Tribunal resuelve una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ley N° 31399. La demanda alegaba que esta ley vulneraba diversos artículos de la Constitución y tratados internacionales al restringir el derecho al referéndum en materia de reforma constitucional.

En primer lugar, el Tribunal sostiene que el Perú se adscribe a una democracia representativa y que "las vías participativas son formas complementarias que coadyuvan al fortalecimiento de la democracia, pero no sustituyen al poder y sus instituciones" (fundamento jurídico 150). Si bien es cierto que la democracia representativa es el modelo predominante, esta afirmación subordina los mecanismos de democracia directa a la voluntad del Congreso, desnaturalizando su carácter autónomo. Como se desarrollará en el Capítulo II, el referéndum no es un mero "complemento" que puede ser activado discrecionalmente por el Congreso, sino la manifestación de un derecho fundamental cuyo ejercicio no puede ser condicionado por una ley ordinaria de manera que se vacíe su contenido esencial.

En segundo lugar, el Tribunal afirma que "el principio democrático y el de soberanía popular, se encauzan por la vía representativa" (fundamento jurídico 151). Esta afirmación, además de desconocer que la soberanía popular puede manifestarse tanto por

vía directa como indirecta (artículo 2.17 de la Constitución), omite considerar que el artículo 32 de la Constitución reconoce expresamente la posibilidad de someter a referéndum "la reforma total o parcial de la Constitución" sin condicionarlo a una aprobación previa del Congreso.

Así, la sentencia mencionada trabaja también los conceptos de poder constituyente, poder constituido y reforma constitucional. No obstante, el enfoque con el cual se interpretan dichos conceptos es mucho más restringido ya que se afirma que el poder revisor (reformador) de la Constitución ha sido asignado al Congreso. De esta manera, se privilegia una visión representativa de la democracia, mediante la cual, el pueblo no puede decidir por sí mismo, si no es través de sus representantes.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que en el capítulo III de la presente tesis se desarrollarán a profundidad las razones por las cuales, a pesar de la declaratoria de constitucionalidad, esta ley representa un retroceso en la protección del derecho al referéndum y agrava la crisis de representatividad que atraviesa el país.

Finalmente, en base a los conceptos analizados previamente y a la importancia del principio democrático, especialmente en un contexto como el peruano donde las instituciones públicas atraviesan graves crisis de legitimidad, concluimos que no es viable jurídicamente la reforma total de la Constitución o crear una Constitución nueva, sin la participación y deliberación del poder constituyente originario, es decir, de la población.

1.5. Reflexiones finales

Este capítulo ha explorado la naturaleza y alcances de las reformas constitucionales, sentando las bases conceptuales para el análisis crítico que se desarrolla en la tesis. En primer lugar, se han distinguido claramente las nociones de poder constituyente originario —que reside en el pueblo y se manifiesta en momentos fundacionales— y poder constituido de reforma —un poder derivado, sujeto a límites formales y materiales que la propia Constitución establece. Esta distinción es fundamental: el poder constituido de reforma no puede suplantar al poder constituyente, pues ello implicaría que el poder delegado destruya las bases del poder que lo creó.

En segundo lugar, el estudio del principio democrático ha permitido precisar que este principio no se agota en una única forma de participación. La democracia representativa, participativa y directa son manifestaciones complementarias de la soberanía popular. Sin embargo, en el ámbito de las reformas constitucionales — especialmente aquellas que afectan el núcleo esencial del pacto social— la participación directa adquiere un valor particular, pues es el titular originario del poder constituyente quien debe pronunciarse sobre las transformaciones del orden fundamental.

En tercer lugar, se ha analizado el procedimiento de reforma constitucional en el Perú, destacando que la lectura aislada y literal del artículo 206 no puede prevalecer sobre una interpretación sistemática que armonice este precepto con el artículo 32 de la Constitución. Esta interpretación garantista permite reconocer que la ciudadanía puede activar autónomamente un referéndum para reformar la Constitución sin necesidad de que medie aprobación previa del Congreso. Asimismo, se ha precisado que no toda reforma constitucional exige referéndum; la exigencia de participación directa se justifica especialmente cuando se afectan principios fundamentales o cuando la ciudadanía considera que una reforma es suficientemente importante como para pronunciarse directamente.

Finalmente, se ha presentado un análisis preliminar de la Ley N° 31399, que modifica la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos para subordinar el referéndum constitucional a la aprobación previa del Congreso. Aunque esta ley ha sido declarada constitucional por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00001-2022-PI/TC, los conceptos desarrollados en este capítulo —especialmente la distinción entre poder constituyente y poder constituido, y la naturaleza del principio democrático— permiten anticipar las críticas que se desarrollarán en los capítulos siguientes.

En conclusión, las reformas constitucionales deben ser un mecanismo democrático que adapte el marco normativo a las realidades cambiantes, pero para ser efectivas y legítimas requieren la participación activa de la ciudadanía y el respeto irrestricto al principio democrático. Solo así se garantizará que las reformas no solo sean legales, sino también social y políticamente legítimas. Por ello, el siguiente capítulo abordará el referéndum como el mecanismo idóneo para canalizar esa participación ciudadana.

CAPÍTULO II: EL REFERÉNDUM COMO DERECHO FUNDAMENTAL

En el presente capítulo se defenderá la premisa de que el referéndum, en tanto manifestación del derecho de participación política, debe ser interpretado de manera que garantice efectivamente la participación ciudadana directa. Esto a propósito de la concepción restrictiva del referéndum que se ha impuesto a partir de la promulgación de la Ley N° 31399 y la sentencia que confirma su constitucionalidad.

Para esto, primero se debe recordar que existen múltiples manifestaciones del derecho a la participación ciudadana, pero entre ellos destaca el referéndum como mecanismo de participación emblemático. Además, los derechos de participación ciudadana están vinculados con la democracia directa ya que permiten la participación del pueblo de manera directa y sin intermediarios. Asimismo, se estudiará el concepto de referéndum, el cual se entiende como un mecanismo de democracia directa que permite a los ciudadanos decidir sobre la aprobación de normas jurídicas.

Lo anterior permitirá evidenciar que el referéndum constituye un instrumento que fortalece la legitimidad democrática de las instituciones estatales, en tanto posibilita la incorporación directa de la voluntad ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

En esa línea, se verá que en el Perú el derecho al referéndum está reconocido tanto a nivel constitucional como legal, incluso la jurisprudencia constitucional ha destacado el importante papel que debe cumplir este mecanismo en los procesos de reforma constitucional. No obstante, en la actualidad se encuentra severamente restringido por la Ley N° 31399, la cual establece que las cuestiones que no hayan sido tramitadas según los procedimientos señalados en el artículo 206° de la Constitución no podrán ser sometidas a referéndum sin la aprobación de los miembros del parlamento.

Finalmente, en el derecho comparado, el referéndum es ampliamente reconocido como un mecanismo clave para integrar a los ciudadanos en la toma de decisiones fundamentales del Estado. Así, la experiencia regional demuestra que, para fortalecer la legitimidad democrática, el Perú debería promover una regulación más clara y accesible sobre referéndum.

2.1. El derecho a la participación ciudadana y la democracia directa

Los derechos de participación ciudadana o política son aquellos que permiten a los ciudadanos intervenir en la vida pública, influir en las decisiones del gobierno y ejercer control sobre los asuntos del Estado. Estos derechos son fundamentales en los sistemas democráticos y están reconocidos tanto en instrumentos internacionales del sistema universal como del sistema interamericano de derechos humanos.

En el ámbito del sistema universal, el artículo 21.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que "toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos". Por su parte, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto.

En el marco del sistema interamericano, el artículo XX (20) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone que "toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres". Asimismo, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) garantiza a todos los ciudadanos el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas; y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Estos instrumentos internacionales reconocen, por tanto, que la participación ciudadana puede ejercerse tanto de manera directa (a través de mecanismos como el referéndum, la iniciativa legislativa popular o la revocatoria de autoridades) como indirecta (a través de representantes electos). Este reconocimiento refuerza la importancia del referéndum como mecanismo de democracia directa dentro de los Estados constitucionales.

En el ordenamiento jurídico peruano la participación ciudadana, o participación política, está consagrada como un derecho fundamental en la Constitución, estableciendo también que todo individuo tiene derecho a dedicarse a los asuntos públicos de su comunidad y el país. Esto es un indicador de la importancia de la participación ciudadana en los procesos de gobernanza y toma de decisiones en el Estado, ya que está vinculada intrínsecamente con el desarrollo de las comunidades y la sociedad en general. Por ello es necesario que se promueva y facilite la participación ciudadana a través de diversos mecanismos, tales como las estrategias de descentralización que crean espacios para que los ciudadanos sean escuchados en los asuntos de gobernanza local e iniciativas de desarrollo, las cuales tendrán consecuencias directamente sobre su calidad de vida (Palumbo et al., 2022, p. 1475-1475).

Como menciona Landa, los derechos de participación política son derechos subjetivos individuales que facultan a su titular a participar, de modo directo, en la formación de normas —leyes, ordenanzas municipales y regionales o reforma de la Constitución— o de materias relativas al proceso de descentralización, como la conformación de macrorregiones (2017, p. 102). Esto significa que dichos derechos no se limitan únicamente a la elección periódica de representantes, sino que se refieren también a la participación sin intermediarios en decisiones políticas concretas.

Sin embargo, pese a la existencia de marcos normativos que apoyan la participación ciudadana, existen desafíos por superar, entre estos, muchos ciudadanos perciben su participación como ineficaz, es decir, consideran que su participación no impacta de manera significativa en las decisiones públicas, lo que puede conducir a la desvinculación y al escepticismo hacia los procesos gubernamentales. Por lo cual es de vital importancia que los mecanismos de participación ciudadana, además de contar con un marco normativo claro y favorable, sean empleados y ejercidos por los ciudadanos,

enfaticando la percepción en la población de la participación ciudadana como una herramienta para exigir rendición de cuentas, transparencia y lucha contra la corrupción en sus autoridades (Palumbo et al., 2022, p. 1476).

En este contexto, la democracia directa emerge como un modelo que busca superar los límites de la participación tradicional, acercando el poder de decisión a la ciudadanía sin depender exclusivamente de intermediarios. Mientras que los derechos de participación política garantizan espacios formales de intervención, la democracia directa lleva estos principios a su máxima expresión, permitiendo que el pueblo no solo opine o elija representantes, sino que decida directamente sobre políticas, leyes o reformas clave. Este sistema, aunque con desafíos prácticos, refleja un ideal democrático más inclusivo y fortalecedor, donde la soberanía popular se ejerce sin filtros.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la democracia directa faculta a la ciudadanía para ejercer el poder de manera inmediata, prescindiendo de intermediarios institucionales. Sin embargo, la democracia directa también presenta una serie de retos particulares. Como apunta Nino, los oponentes de este modelo sostienen que los ciudadanos comunes no están suficientemente bien informados e intelectualmente preparados para comprender los temas complejos que algunas veces se ven involucrados en esas decisiones, esto en parte ya que sus opiniones se ven manipuladas por grupos que tienen acceso a los medios de comunicación y con dinero suficiente para solventar campañas mediáticas (1997, p. 206-207).

Ahora bien, la afirmación de que la ciudadanía carece de la preparación necesaria para participar efectivamente en mecanismos de democracia directa denota un sesgo elitista que menoscaba las capacidades deliberativas de la población. Contradictoriamente, esta postura pasa por alto que los mismos riesgos señalados —como la desinformación, la manipulación mediática o la injerencia de grupos de interés— también están presentes, e incluso pueden verse exacerbados, en los sistemas de representación política tradicional. Si bien es innegable que determinadas materias, como las reformas tributarias o los tratados internacionales, entrañan un alto grado de complejidad técnica, consideramos que la respuesta no radica en limitar los espacios de participación ciudadana, sino en robustecer los mecanismos institucionales que promuevan la educación cívica, la transparencia en la información y la deliberación

pública inclusiva. La experiencia de países como Suiza evidencia que, cuando se implementan instrumentos adecuados —tales como materiales de votación neutrales, períodos de debate amplio y sistemas efectivos de rendición de cuentas—, la ciudadanía es capaz de adoptar decisiones informadas y razonables.

Asimismo, cabe destacar que la susceptibilidad a la manipulación mediática no constituye una particularidad de la democracia directa. En los sistemas representativos, los candidatos y partidos políticos igualmente dependen de campañas financiadas por privados, lo que puede condicionar su agenda y decisiones. La diferencia fundamental reside en que, bajo el modelo de democracia directa, el cuerpo electoral ostenta la facultad de dirimir definitivamente sobre las políticas públicas e incluso rectificar decisiones previas mediante nuevos procesos referendarios. Por el contrario, en los sistemas puramente representativos, las determinaciones adoptadas por las autoridades electas permanecen inmodificables hasta la conclusión de su mandato, lo que limita la capacidad de corrección por parte de la ciudadanía.

Por otro lado, la democracia directa también presenta varias ventajas valiosas, ellas incluyen ofrecer válvulas de escape frente al descontento popular, posibilitar un mejor control de funcionarios corruptos y permitir que voces que no son normalmente tomadas en cuenta sean escuchadas (Nino, 1997, p. 209). En conclusión, los desafíos de la democracia directa no justifican un rechazo preliminar y tajante, sino que exigen instituciones más robustas para garantizar procesos participativos inclusivos y bien informados. La verdadera amenaza para la democracia no es la participación ciudadana, sino un sistema que concentra el poder en pocas manos sin mecanismos efectivos de control popular.

2.2. El referéndum en la teoría constitucional y política

El referéndum es un mecanismo de democracia directa que permite a la ciudadanía participar en la toma de decisiones mediante una consulta democrática sobre una propuesta concreta. Los orígenes de esta institución se pueden rastrear hasta las polis griegas donde los ciudadanos votaban directamente sobre leyes y decisiones importantes, lo que constituía una forma primitiva de democracia directa. Igualmente, en la República Romana se utilizaban plebiscitos para consultar a la *plebe* sobre decisiones políticas relevantes (Chanamé Orbe, 2020, p. 153).

En ese sentido, debemos establecer las diferencias entre los conceptos de referéndum y plebiscito ya que ambos términos suelen confundirse y utilizarse indistintamente en la doctrina, pero sobre todo en las legislaciones de cada país. La confusión entre estas figuras es natural ya que, en ambos casos, se trata de consultas populares no electorales en las que los ciudadanos toman decisiones de manera directa sobre asuntos relevantes para el Estado. No obstante, la diferencia fundamental entre ambas figuras radica en el contenido de lo que se somete a votación. En el caso del referéndum, lo que se somete a votación son normas jurídicas, mientras que, en el caso del plebiscito, la consulta gira en torno a decisiones políticas concretas (Blancas Bustamante, 2004, p.195). Cabe mencionar que esta diferenciación responde a fines académicos ya que, en la actualidad, la mayoría de los países utiliza el término “referéndum” y quienes utilizan el término “plebiscito”, en realidad lo definen en términos similares al referéndum (Zovatto Garetto, 2015, p.37).

Ahora bien, por otro lado, Blancas Bustamante (2004) ha propuesto una tipología para clasificar referendums bastante completa que consta de seis criterios: i) fundamento jurídico; ii) materia; iii) eficacia jurídica; iv) tiempo de realización; v) origen y vi) ámbito territorial.

Primero, por su fundamento jurídico, el referéndum puede ser obligatorio cuando su celebración constituye un requisito indispensable para la validez de una norma jurídica, o facultativo, cuando no ocurre lo anterior. Segundo, por su materia, este puede ser constitucional, cuando está dirigido a aprobar o modificar normas constitucionales, o legislativo, cuando versa sobre normas con rango de ley.

Tercero, por su eficacia jurídica, el referéndum puede ser vinculante, cuando sus resultados son jurídicamente obligatorios y generan efectos directos en el ordenamiento legal, o consultivo, cuando carece de tales efectos y tiene un valor más bien político al reflejar la opinión ciudadana sobre un tema concreto. Cuarto, por el momento u oportunidad de su realización, el referéndum puede ser sucesivo, si se lleva a cabo después de la aprobación o formulación de una norma, permitiendo ratificarla o rechazarla o previo si es que ocurre antes de la creación de la norma.

Quinto, por su origen, puede ser institucional, cuando su convocatoria es competencia exclusiva de una autoridad o entidad estatal, o popular cuando se activa a iniciativa ciudadana, mediante la solicitud de un grupo de electores. Finalmente, el referéndum puede ser también clasificado desde una perspectiva territorial. Así, puede distinguirse entre referéndum nacional, cuando se aplica a normas de alcance general para todo el país, como leyes ordinarias o reformas constitucionales, y subnacional, cuando su ámbito de aplicación se circunscribe a jurisdicciones regionales o locales.

En el Perú, por ejemplo, el referéndum es facultativo, vinculante, de origen institucional o popular, y puede ser constitucional o legislativo. De esta manera, el referéndum peruano es facultativo ya que no es un requisito obligatorio para la validez de las leyes ordinarias, salvo en casos excepcionales, como reformas constitucionales en algunos supuestos. Por su materia, puede ser constitucional cuando se convoca para aprobar o reformar la Constitución, o legislativo cuando se refiere a leyes ordinarias o normas con rango de ley. También, es vinculante ya que de acuerdo al artículo 32 de la Constitución, los resultados del referéndum son obligatorios y tienen efectos directos en el ordenamiento jurídico. Finalmente, en el caso peruano los referéndums pueden ser de origen institucional cuando son convocados por el Congreso de la República o el Ejecutivo, o populares cuando son solicitados por un número determinado de ciudadanos siguiendo los requisitos y procesos establecidos en la Ley 26300. Sobre este tema se entrará en mayor detalle en el subcapítulo 2.4.

2.3. Vinculación entre referéndum y legitimidad democrática

La relación entre el referéndum y la legitimidad democrática obedece a un criterio de medio y fin, es decir, a través del mecanismo del referéndum, el cual permite una participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones de los asuntos de Estado, se logra que la voluntad popular se haga manifiesta en forma de mandato para el gobierno y las instituciones, los cuales al obedecer dicho mandato en mayor o menor medida, tendrán también una mayor o menor legitimidad democrática pues representan esta voluntad popular (Serrafero y Eberhardt, 2021, p. 706-707). Por lo tanto, el referéndum es un mecanismo que ayuda a fortalecer la legitimidad democrática de las instituciones del Estado en el sentido que les permite recoger la voluntad popular de forma directa.

Sobre el principio democrático, el Tribunal Constitucional ha sostenido que este alude no solo al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo, sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado. De ahí que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa en la vida política, económica, social y cultural de la Nación (Expediente N°00030-2005-PI/TC, fundamento jurídico 22).

La democracia se basa en el reconocimiento de que la persona humana y su dignidad constituyen tanto el origen como la finalidad del Estado (artículo 1 de la Constitución). Por ello, la intervención ciudadana en la construcción de la voluntad político-estatal es un requisito esencial para asegurar el pleno respeto de sus opiniones y razonamientos, elementos que se consolidan a través de los derechos constitucionales (Chanamé Orbe, 2020, p. 152). De esta manera, el referéndum es considerado por la doctrina como un derecho fundamental vinculado intrínsecamente a otros derechos del mismo nivel como la igualdad, la libertad y la participación política, que en conjunto constituyen las bases e ideales de los Estados democráticos modernos.

Inclusive, en un escenario de una legitimidad democrática en crisis, los mecanismos de democracia directa como el referéndum pueden ser una alternativa de solución para recuperar el poder de la voluntad popular secuestrado por instituciones que, en lugar de representar los intereses de los ciudadanos, persiguen los intereses individuales de las autoridades de turno.

En consonancia con lo anterior, el referéndum, como mecanismo de participación ciudadana, cumple tres funciones esenciales para el sistema democrático. En primer lugar, actúa como expresión directa de la voluntad popular, permitiendo a los ciudadanos decidir *sin intermediarios* sobre temas trascendentales, lo que fortalece la legitimidad política y el sentido de pertenencia al sistema. En segundo término, refuerza el consentimiento ciudadano al generar mandatos populares que, al ser acatados por las instituciones, legitiman sus acciones y aumentan la confianza en el Estado. Finalmente, promueve una democracia participativa al complementar el sistema representativo, acercando las

decisiones de gobierno directamente a la ciudadanía y reduciendo la brecha entre gobernantes y gobernados (Barreyro, 2019, p. 77).

No obstante, para cumplir con dichas funciones se requieren algunas condiciones. Al respecto, Nino ha enumerado algunos requisitos necesarios para garantizar la calidad deliberativa de cualquier proceso de discusión colectiva, como los mecanismos de participación ciudadana. Por solo mencionar algunos, tenemos: la inclusión de todos los actores relevantes en el debate y la toma de decisiones; una participación basada en condiciones equitativas y libres de coerción; la posibilidad de que los ciudadanos expresen sus intereses y los sustenten con argumentos válidos; un tamaño adecuado del grupo deliberante para optimizar la calidad de los resultados; la ausencia de minorías marginadas, junto con una dinámica flexible en la conformación de mayorías y minorías según los temas abordados; entre otros (1997, p.180).

Lo señalado por Nino revela la tensión entre la teoría deliberativa y la realidad de muchas democracias, especialmente en la región. Su vigencia reside en recordarnos que la calidad de la participación no depende solo de votar, sino de cómo se debate y decide. Un referéndum diseñado bajo estos principios sería más legítimo, pero su implementación exige reformas institucionales profundas —algo que, como se demostrará más adelante, rara vez priorizan los poderes establecidos.

De esta manera, el derecho al referéndum constituye un mecanismo esencial para la materialización de la democracia, pues opera como un puente entre el principio de soberanía popular y su ejercicio práctico en la toma de decisiones. No obstante, la vinculación entre referéndum y democracia no es automática ya que requiere diseños institucionales que equilibren participación directa, protección de minorías y calidad deliberativa.

2.4. El derecho al referéndum en el ordenamiento jurídico peruano

En el Perú, el referéndum es considerado un derecho de participación política. Su reconocimiento constitucional se encuentra en el artículo 31 de la Constitución, que establece expresamente que "los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, revocatoria de autoridades y rendición de cuentas". Este artículo no solo enumera el referéndum como uno de los

mecanismos de democracia directa, sino que también precisa que "es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos", lo que refuerza su carácter vinculante y la especial protección que merece.

Adicionalmente, el artículo 32 de la Constitución regula las materias que pueden ser sometidas a referéndum —reforma total o parcial de la Constitución, aprobación de normas con rango de ley, ordenanzas municipales y materias relativas al proceso de descentralización— así como aquellas excluidas expresamente (normas tributarias y presupuestales, tratados internacionales en vigor y la supresión o disminución de derechos fundamentales). Esta disposición constituye el marco sustantivo que delimita el ámbito de aplicación del referéndum.

El derecho al referéndum también se desprende del artículo 2, inciso 17 de la Constitución, que reconoce el derecho de toda persona "a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación". En conjunto, estos artículos configuran el referéndum como un mecanismo de participación ciudadana directa, dotado de contenido propio y protegido por la máxima jerarquía normativa.

Como señala Wieland (2008, p. 284), el derecho de referéndum se concibe como un mecanismo para facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos de la sociedad. Esta concepción es de vital importancia, pues no se limita al derecho de los ciudadanos a votar en un referéndum, sino a intervenir activamente en los asuntos públicos a través del referéndum.

Marco constitucional

El referéndum está delimitado por el artículo 32° de la Constitución que establece que pueden ser sometidas a referéndum: 1) La reforma total o parcial de la Constitución; 2) La aprobación de normas con rango de ley; 3) Las ordenanzas municipales y 4) Materias relacionadas con el proceso de descentralización. Igualmente, esta normativa establece limitaciones para las consultas que pueden someterse a referéndum tales como las referentes a la supresión o disminución de derechos fundamentales, normas tributarias y presupuestales ni tratados internacionales vigentes.

La Constitución de 1993 trajo como una de sus principales novedades la incorporación de varios mecanismos de democracia directa, como son el referéndum, la iniciativa legislativa popular, la revocatoria de autoridades, remoción de funcionarios públicos y la rendición de cuentas.

No obstante, debe señalarse que el supuesto espíritu "participacionista" de los constituyentes de 1993 fue contradictorio con la práctica política del gobierno del que la mayoría de ellos formó parte, pues no solo no alentó el uso de estos mecanismos, sino que, en las pocas oportunidades en las que los ciudadanos intentaron ejercerlos, se impulsaron modificaciones legales que restringieron su alcance (Blancas Bustamante, 2004, p. 194). Como se verá más adelante, el estudio de la Ley N° 26300 —Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos— y sus posteriores modificaciones evidencia que históricamente se han endurecido los requisitos y limitado los mecanismos de participación como respuesta a los distintos intentos ciudadanos de hacer uso de estos.

Por otro lado, como parte del bloque de constitucionalidad también se debe mencionar el desarrollo jurisprudencial que ha realizado el Tribunal Constitucional respecto a la figura del referéndum. Para lo cual, analizaremos las sentencias más relevantes que han interpretado los alcances y límites de esta figura³.

Una primera interrogante planteada en la temprana jurisprudencia del TC es la referida a si el referéndum es un derecho autónomo o una manifestación del derecho de participación política. En la sentencia del Expediente N° 0003-1996-AI/TC se aborda este tema a propósito de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la Ley N° 26592, la cual planteaba la modificación de los artículos 13, 15 y 16 de la ya citada Ley N° 26300 Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano.

Así, en dicha oportunidad, el Tribunal definió el referéndum como el procedimiento mediante el cual el pueblo o el cuerpo electoral decide en definitiva y en

³ Para efectos metodológicos, se aclara que las sentencias analizadas han sido seleccionadas con base en su relevancia temática y su contribución a la configuración del derecho al referéndum en el Perú. Se incluyen los pronunciamientos que definen su naturaleza jurídica, su relación con la reforma constitucional, el control de leyes aprobadas por referéndum, y los límites materiales del poder de reforma. No se pretende un análisis exhaustivo de toda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sino una selección de los hitos jurisprudenciales más representativos.

forma directa cuestiones relativas a la legislación, con lo cual, las funciones de gobierno son ejercidas en forma directa por el pueblo sin la intermediación de otras instituciones. Además, el Tribunal sostuvo que el referéndum constituye un derecho fundamental cuyo ejercicio resulta inviolable, no pudiendo ser objeto de restricciones, limitaciones o impedimentos por parte de ninguna institución dentro del sistema democrático.

La cuestión sobre si el referéndum constituye un derecho fundamental autónomo o una manifestación del derecho de participación política reconocido en el artículo 2.17 de la Constitución ha generado debate en la doctrina. Esta distinción, aunque aparentemente teórica, tiene implicancias prácticas relevantes en términos de la intensidad de su protección y los límites a su restricción.

La STC 0003-1996-AI/TC pareció inclinarse por la primera postura al señalar que el referéndum es "uno de los derechos fundamentales del ciudadano, cuyo ejercicio no puede ser restringido, limitado o impedido por cualquier otra institución del contorno democrático" (fundamento 7), lo que ha sido interpretado por la doctrina como un reconocimiento de su carácter autónomo. Sin embargo, como se verá en sentencias posteriores, el Tribunal ha matizado esta posición, situando al referéndum dentro del contenido protegido del derecho de participación política.

Para efectos de esta investigación, se asume la postura de que el referéndum es una manifestación del derecho de participación política, pero con la precisión de que ello no implica un debilitamiento de su protección. Por el contrario, al ser parte del contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental, el referéndum goza de la misma fuerza normativa que cualquier otro derecho fundamental.

Ahora bien, sobre el tema del referéndum constituyente tenemos la sentencia del Expediente N° 0014-2002-AI/TC. Esta sentencia ha sido mencionada en el capítulo precedente en tanto analiza a profundidad el tema de las reformas constitucionales en la Constitución del 93. Así, en su fundamento jurídico 117 indica que

“Aunque no con la claridad que se hubiese deseado, fue eso lo que se pensó durante los debates en el Congreso Constituyente Democrático. Allí, en efecto, al analizarse la introducción de los mecanismos de democracia directa y, entre ellas la del referéndum, se concordó (tácitamente) en

la absoluta necesidad de que, en el supuesto de reforma total de la Constitución, tuviera que participar el pueblo directamente. Ello, en atención a la trascendencia que tiene el acto de instaurar un nuevo orden constitucional” (el subrayado es nuestro).

De la misma manera, dicha sentencia también resalta que la prohibición de que determinadas materias puedan ser objeto de referéndum (artículo 32 de la Constitución) no implica restringir la reforma de la Constitución. Es más, la sentencia señala que “la elaboración del proyecto de la nueva Constitución en sede parlamentaria, necesaria e inexorablemente deba concluir con su sometimiento a referéndum, so pena de declararse la inconstitucionalidad de dicho proceso” (fundamento jurídico 115). Esta sentencia es relevante porque reconoce que el referéndum puede activarse por iniciativa ciudadana sin necesidad de que medie aprobación previa del Congreso, al menos en el supuesto de reforma total de la Constitución.

Asimismo, también existen otras sentencias que han trabajado la figura del referéndum en distintos escenarios. Tenemos, por ejemplo, la sentencia recaída en el Expediente N° 0028-2005-PI/TC, relativa al referéndum para la conformación de regiones. Ahí, el Tribunal definió al referéndum como “una forma de encuesta general sobre una cuestión de índole general que merece una respuesta concreta por parte de la población” y como “una votación oficial para asuntos especiales, donde la opinión del electorado es solicitada para un tema específico” (fundamento jurídico 4). Esta definición, aunque contextualizada en el ámbito de la descentralización, ha sido citada en pronunciamientos posteriores.

Por otro lado, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0007-2012-PI/TC, el Tribunal abordó la cuestión de si las leyes aprobadas por referéndum pueden ser objeto de control constitucional. Al respecto, señaló que el hecho de que el pueblo se pronuncie democráticamente en un referéndum, no lo hace como un poder jurídicamente ilimitado, sino como un poder constituido, y por consiguiente, limitado, esencialmente por el respeto a la Norma Fundamental (fundamento jurídico 18). Con ello, descartó que las leyes aprobadas por referéndum estén exentas de control constitucional.

Yendo a sentencias más recientes sobre la materia, en el Expediente N° 00013-2020-PI/TC, el Tribunal reafirmó su competencia para controlar leyes de reforma

constitucional aprobadas por referéndum. En este pronunciamiento, estableció criterios relevantes sobre la formulación de las preguntas objeto de consulta, señalando que estas deben garantizar neutralidad y tener relación directa con la materia objeto de consulta (fundamento jurídico 63). Asimismo, destacó la necesidad de que el referéndum se realice "en el contexto de un amplio proceso de deliberación, donde se brinde información adecuada sobre el contenido efectivo de las disposiciones objeto de consulta" (fundamento jurídico 69). Igualmente, en uno de los más recientes casos, el Expediente N° 0001-2023-PI/TC, el Tribunal delimita con precisión los límites materiales implícitos que el poder de reforma no puede traspasar. Entre ellos, destaca la soberanía popular, el Estado democrático de derecho y la forma republicana de gobierno.

De esta manera, queda claro que la jurisprudencia constitucional reconoce al referéndum como un mecanismo de participación a través del cual el pueblo se expresa directamente, lo que garantiza la legitimidad democrática de distintos procesos, como el de reforma constitucional.

Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

La Ley N°26300, promulgada en 1994, suponía el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, algunos de ellos recientemente introducidos por la Constitución de 1993 como el referéndum y la revocatoria de autoridades. Así, esta ley en su artículo 2 señala como derechos de participación ciudadana los siguientes:

- a) Iniciativa de reforma constitucional; b) iniciativa en la formación de leyes; c) referéndum; d) iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y ordenanzas municipales; y, e) otros mecanismos de participación establecidos en la legislación vigente (el subrayado es nuestro).

No obstante, la puesta en práctica de esta ley no ha sido pacífica. En 1996 se intentó hacer uso del referéndum para que la ciudadanía se pronuncie sobre la posible derogación de la ley que permitía una reelección presidencial en el 2000. Pero, el Congreso de ese entonces aprobó la Ley N° 26592 que modificaba la Ley N° 26300 para establecer que todo referéndum requería una iniciativa legislativa desaprobada por el Congreso, siempre que haya contado con el voto favorable de no menos de dos quintos de los votos del número legal de los miembros del Parlamento.

Diversos juristas peruanos como Miró Quesada (2002, p. 36) consideraron en su momento que dicha ley desnaturalizaba la esencia del referéndum como mecanismo de consulta popular directa ya que, al haber intermediación del Congreso, la naturaleza directa de la consulta popular pierde su esencia y su razón de ser. Esta norma fue considerada inconstitucional en su oportunidad por cinco de los siete magistrados del Tribunal Constitucional ya que, si bien el Legislativo puede regular el ejercicio de los derechos fundamentales, no puede desnaturalizar o vaciar el contenido esencial del derecho al referéndum al imponer requisitos que en la práctica funcionan como restricciones o limitantes al ejercicio de este derecho. No se puede dejar de mencionar la similitud entre dicha ley y la actual Ley N° 31399 que también ha sido acusada de obstaculizar los intentos ciudadanos de llevar a cabo un referéndum de iniciativa popular.

Ahora bien, la ley N°26300 define en su artículo 37 al referéndum como “el derecho de los ciudadanos para pronunciarse conforme a la Constitución en los temas normativos que se le consultan”. Así, dicha norma regula la forma y condiciones para la realización del ejercicio de los derechos de participación y control ciudadanos, incluyendo el referéndum, estableciendo que puede ser solicitado por un número no menor al diez por ciento (10.00%) del electorado nacional. Cabe precisar que los resultados del referéndum determinan la entrada en vigor de las normas aprobadas o la derogación de las desaprobadas, asimismo una norma aprobada mediante referéndum no puede ser modificada durante los dos años siguientes a su entrada en vigor, a excepción que se convoque a un nuevo referéndum o que así lo apruebe el Congreso con una mayoría calificada (Wieland, 2008, p. 276).

La Ley N° 31399

Como ya se mencionó, la Ley N° 31399 modifica los Art. 40° y 44° de la Ley N° 26300, que regula el ejercicio de los derechos de participación, el principal cambio es la inclusión de un nuevo caso de nulidad del referéndum. En consecuencia, las cuestiones que no hayan sido tramitadas según los procedimientos señalados en el artículo 206° de la Constitución no podrán ser sometidas a referéndum sin la aprobación de los miembros del parlamento.

En la sentencia recaída en el expediente 00001-2022-PI/TC, el Tribunal Constitucional resuelve la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ley 31399. En dicha sentencia se desarrolla la figura del referéndum como un derecho de participación ciudadana vinculado al ejercicio de la democracia directa, pero sujeto a límites y procedimientos específicos establecidos en la Constitución y las leyes. Además, se señala que el sistema peruano es predominantemente representativo, y que el referéndum actúa como complemento, no como sustitución de las decisiones del Congreso. En consecuencia, se limita la participación ciudadana y se fortalece el rol del Parlamento ya que el pueblo participa como ratificador (vía referéndum) o mediante el consenso parlamentario (doble votación calificada), más no de manera autónoma y directa.

Al respecto, consideramos que el Tribunal no aborda adecuadamente el impacto de la Ley N° 31399 en el contenido esencial del derecho al referéndum. Como ha señalado el propio Tribunal en su jurisprudencia temprana, "el referéndum constituye un derecho fundamental cuyo ejercicio resulta inviolable, no pudiendo ser objeto de restricciones, limitaciones o impedimentos por parte de ninguna institución dentro del sistema democrático" (STC N° 0003-1996-AI/TC, fundamento jurídico 7). Al exigir que cualquier referéndum en materia de reforma constitucional sea previamente aprobado por el Congreso siguiendo el procedimiento del artículo 206, la Ley N° 31399 impone una restricción que, en la práctica, vacía de contenido el derecho reconocido en el artículo 32, pues subordina su ejercicio a la voluntad del mismo órgano que, en muchos casos, podría verse afectado por la reforma propuesta.

Antes de presentar las modificaciones más relevantes que ha sufrido la Ley N° 26300, es importante señalar que varias de ellas fueron aprobadas en respuesta a intentos ciudadanos de activar mecanismos de participación directa. Para entender mejor esta tendencia a restringir los derechos de participación ciudadana, se realizó el siguiente cuadro donde se grafican algunas modificaciones controversiales a la Ley 26300 Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos:

Tabla 2

Artículo	Redacción original	Modificatoria	Contexto social/político	Situación actual
-----------------	---------------------------	----------------------	---------------------------------	-------------------------

16°	“El Proyecto de ley rechazado en el Congreso puede ser sometido a referéndum conforme a esta ley. (...)”	“Todo referéndum requiere una iniciativa legislativa desaprobada por el Congreso, la misma que puede ser sometida a referéndum conforme a esta ley, <u>siempre que haya contado con el voto favorable de no menos de dos quintos de los votos del número legal de los miembros del Congreso.</u>” Modificación realizada por la Ley 26592	La Federación de Trabajadores Petroleros (FENPETROL), representando a empleados de Petro-Perú, solicitó al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) los padrones electorales para recolectar firmas y convocar un referéndum sobre la privatización de la empresa estatal. El oficialismo se opuso alegando que no existía proyecto de ley alguno.	De conformidad con el Artículo 2 de la Ley N° 27520, publicada el 26-09-2001, se restablece la plena vigencia de la redacción original de este artículo.
39°	“Procede el referéndum en los siguientes casos: (...) c) Para la desaprobación de leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia, así como de las normas a que se refiere el inciso anterior.”	Literal “c” derogado por el Artículo 1 de la Ley N° 26670.	Un grupo de ciudadanos solicita al JNE que se le otorguen planillones con la finalidad de recolectar firmas para someter a referéndum la ley 26657, que interpreta el artículo 112° de la Constitución, referida a la reelección presidencial.	De conformidad con el Artículo 2 de la Ley N° 27520, publicada el 26-09-2001, se restablece la plena vigencia de este literal.
40°	“No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 32 de la Constitución.”	“No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución, ni aquellas que no se tramiten según el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política.” Modificación	Iniciativas ciudadanas orientadas a la aprobación de una ley, vía referéndum, que permita la convocatoria a una asamblea constituyente para la elaboración de un nuevo texto constitucional.	Modificación vigente

		realizada por la Ley 31399.		
44°	“La convocatoria a Referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas.”	“La convocatoria a referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas, salvo que se trate de una reforma constitucional, en cuyo caso es convocado por el presidente de la República, por disposición del Congreso, de conformidad con el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política”. Modificación realizada por la Ley 31399.	Iniciativas ciudadanas orientadas a la aprobación de una ley, vía referéndum, que permita la convocatoria a una asamblea constituyente para la elaboración de un nuevo texto constitucional.	Modificación vigente

Fuente: Leyes N° 26300, 26592, 26670, 27520, 31399; STC 0003-1996-AI/TC; STC 00001-2022-PI/TC. Elaboración propia.

En síntesis, el referéndum en el Perú está reconocido como un derecho de participación política, y mecanismo de democracia directa, a nivel constitucional por la Carta Magna del 93 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y a nivel legal, por la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. De esta manera, como se mencionó anteriormente, el referéndum peruano, por su naturaleza jurídica, puede ser constitucional (para reformas a la Carta Fundamental) o legislativo (sobre leyes ordinarias); siempre tiene carácter vinculante en sus efectos; su fundamento es predominantemente facultativo, salvo excepciones constitucionales; y en cuanto a su origen, puede ser institucional (convocado por el Congreso o el Presidente) o surgir de iniciativa ciudadana, aunque en este último caso requiere necesariamente la validación del Poder Legislativo para su convocatoria efectiva.

Actualmente, la figura del referéndum se encuentra severamente restringida por la Ley 31399 ya que esta elimina la posibilidad de que se realice un referéndum por iniciativa ciudadana directa y, por el contrario, fortalece el rol del Congreso como filtro obligatorio para llevar a cabo un referéndum sobre reforma constitucional.

Una posición que refuerza la interpretación aquí defendida es la del constitucionalista Luciano López Flores, quien sostiene que el artículo 32 de la Constitución establece una vía autónoma de reforma constitucional por iniciativa ciudadana, independiente del procedimiento regulado en el artículo 206. Según López Flores (2019, p. 153), el artículo 206 regula el procedimiento ordinario de reforma impulsado por el Congreso, mientras que el artículo 32 reconoce la posibilidad de que la ciudadanía, mediante la recolección de firmas, active directamente un referéndum para reformar total o parcialmente la Constitución, sin necesidad de que el Congreso apruebe previamente la reforma. Esta interpretación se fundamenta en una lectura sistemática de la Constitución que armoniza ambos artículos sin que uno anule al otro. Desde esta perspectiva, la Ley N° 31399 no solo restringe un derecho, sino que desconoce la naturaleza autónoma que el Constituyente de 1993 quiso otorgar a la participación ciudadana directa en materia constitucional.

Como advierte Neyra Zegarra, esta interpretación ha tenido manifestaciones concretas en la práctica, pues desde el año 2003 se han presentado múltiples iniciativas ciudadanas ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) para adquirir kits electorales con el objeto de convocar a referéndum para una reforma total de la Constitución. Si bien ninguna de estas iniciativas ha completado el número de firmas requerido, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre su viabilidad, y en algunos casos ha permitido la adquisición del kit electoral, reconociendo así —al menos preliminarmente— la posibilidad de activar esta vía autónoma de reforma constitucional (2021, p. 40-42). Este antecedente resulta relevante, pues evidencia que existe una práctica institucional que reconoce la autonomía del artículo 32 frente al procedimiento del artículo 206.

2.5. El derecho al referéndum en el derecho comparado

El referéndum es un mecanismo que integra a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre asuntos públicos y fundamentales del Estado, con lo que se busca

fortalecer los valores democráticos, de ahí el por qué dicho mecanismo ha sido regulado y potenciado en distintos países con tradiciones jurídicas diversas, pero con la misma aspiración democrática.

En efecto, los mecanismos de democracia directa se fueron incluyendo o ampliando en la mayoría de las constituciones latinoamericanas en las últimas décadas, como una forma de tratar de reducir el déficit democrático creciente (Lissidini, 2021, p. 4). Además, el análisis del derecho comparado constituye una herramienta metodológica valiosa para comprender las distintas aproximaciones que los ordenamientos jurídicos han adoptado respecto del referéndum. Para efectos de esta investigación, se han seleccionado los sistemas constitucionales a partir de los siguientes criterios: i) Países con tradición consolidada en democracia directa (Suiza y Uruguay); ii) Países de la región con influencia en el constitucionalismo peruano (España y Argentina); iii) Países de la región con procesos constituyentes recientes y jurisprudencia relevante en control de reformas constitucionales (Colombia, Bolivia y Ecuador).

A continuación, se analiza la regulación del referéndum en cada uno de estos países, con especial atención a las materias que pueden ser sometidas a consulta popular, los mecanismos de activación (iniciativa ciudadana o institucional) y los efectos vinculantes de sus resultados⁴.

Suiza

En Suiza, el referéndum es un pilar fundamental de su sistema de democracia directa, reconocido en la Constitución Federal (Arts. 138–142) y regulado por la Ley Federal sobre Derechos Políticos. En Suiza, la experiencia referendaria se remonta al nacimiento de la primera constitución confederal. En las últimas décadas su uso se ha incrementado y desde 1980, concretamente, se han celebrado más de 300 referendos constitucionales y legislativos a nivel federal, a los que habría que añadir varios cientos más a nivel cantonal, la mayoría a iniciativa popular (Garrido López, 2021, p. 162).

⁴ La selección de países realizada no pretende ser exhaustiva. Por ejemplo, Chile no ha sido incluido porque su mecanismo de consulta popular tiene un carácter predominantemente institucional y su reciente proceso constituyente (2021-2023) presenta particularidades que exceden el ámbito de análisis de esta investigación.

Así, el modelo suizo es reconocido principalmente por su amplitud y frecuencia de uso. Esta amplitud se demuestra por ejemplo en la materia, en Suiza los referéndums pueden abarcar temas constitucionales, como la modificación de la Constitución Federal; legislativos, como la aprobación de leyes federales; y también, administrativos. Asimismo, siempre tienen efectos jurídicos vinculantes.

Si bien la mayoría de los referéndums en Suiza son facultativos, el ordenamiento jurídico establece la obligatoriedad de este mecanismo para algunos casos de especial relevancia como las reformas constitucionales o la adhesión a organizaciones internacionales. Además, por su origen los referéndums pueden ser institucionales cuando son convocados por el Parlamento Federal o populares cuando nacen de iniciativas ciudadanas.

Finalmente, la frecuencia con la que se utiliza esta figura en Suiza también se debe a que no solo es utilizada a nivel nacional sino sobre todo a nivel cantonal y distrital. De esta manera, Suiza destaca como uno de los ejemplos más avanzados de democracia directa del mundo, donde el referéndum actúa como un contrapeso constante al poder legislativo y con amplia participación ciudadana en todos los niveles territoriales.

España

En España, el marco jurídico del referéndum se establece en la Constitución de 1978. Aunque no se reconoce explícitamente como un derecho fundamental, el artículo 23.1 garantiza a los ciudadanos la participación en los asuntos públicos, ya sea directamente o a través de representantes electos mediante sufragio universal. La normativa constitucional diferencia claramente entre dos tipos de referéndums. Por un lado, referéndums obligatorios, exigidos constitucionalmente para validar ciertas reformas a la Carta Magna, según lo dispuesto en los artículos 167 y 168. Estos procesos son vinculantes y su resultado tiene plenos efectos jurídicos. Por otro lado, tenemos los referéndums facultativos, previstos en el artículo 92 para temas de especial relevancia nacional, que pueden ser convocados por el Gobierno o las Cortes Generales. A diferencia de los anteriores, estos no producen efectos jurídicos vinculantes.

Cabe destacar que, pese a estar previsto en el ordenamiento jurídico, el referéndum facultativo no se ha puesto en práctica en los últimos años, quedando como

una figura teórica dentro del sistema político español. Finalmente, cabe resaltar que el referéndum en España únicamente se convoca de manera institucional, no está previsto el referéndum por iniciativa ciudadana.

Diversos autores en la doctrina española han analizado la efectividad y las limitaciones de la regulación actual sobre el referéndum y otros mecanismos de participación ciudadana. Sobre el tema, Garrido López resalta la crisis de la democracia representativa en dicho país y propone impulsar y reforzar mecanismos de democracia directa, como el referéndum y la iniciativa legislativa popular, para complementar la democracia representativa (2021, p. 170-171).

Argentina

En Argentina, el referéndum está contemplado en la Constitución Nacional, la cual establece en su artículo 40° que la Cámara de Diputados puede someter a consulta popular un proyecto de ley, este tipo de consulta tiene carácter vinculante, es decir, el resultado debe ser acatado por el Poder Legislativo. Dicho artículo también establece que puede ser sometido a consulta popular no vinculante todo asunto de interés general para la Nación.

El referéndum en Argentina puede desarrollarse en tres niveles territoriales: nacional, provincial o municipal. En cuanto a su alcance temático, solo abarca cuestiones legislativas y administrativas, ya que el sistema jurídico excluye expresamente su aplicación para reformas constitucionales (reservadas exclusivamente a la Convención Constituyente). Un aspecto fundamental del modelo argentino es su carácter estrictamente institucional, la convocatoria corresponde únicamente al Congreso Nacional o al Poder Ejecutivo, sin que exista posibilidad de activarlo mediante iniciativas ciudadanas.

Bolivia

El ordenamiento jurídico boliviano regula el derecho al referéndum en el artículo 11° de su Constitución Política, en virtud del cual se establece que la democracia se ejerce a través de mecanismos como el referéndum. Igualmente, la Constitución también precisa que el referéndum puede ser convocado para la aprobación de leyes, políticas públicas de relevancia y reformas constitucionales. Cabe agregar que, la Ley N° 26 del Régimen

Electoral regula los requisitos y el procedimiento de convocatoria y realización de los referéndums ya sean a nivel nacional, departamental o municipal.

Debe señalarse que, si bien el referéndum en Bolivia puede abarcar temas constitucionales, legislativos y políticos, su realización es obligatoria en varios casos como los de las reformas constitucionales o la aprobación de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, esto en virtud de los artículos 411 y 275 de la Constitución, respectivamente.

Asimismo, en la mayoría de los casos el referéndum es vinculante, es decir, que goza de efectos jurídicos directos. También debe mencionarse que este mecanismo puede ser de origen tanto institucional como popular. En resumen, Bolivia tiene uno de los sistemas de democracia directa más robustos de América Latina, con mecanismos innovadores como el revocatorio y una activa participación ciudadana, aunque con tensiones políticas recurrentes.

Uruguay

En Uruguay, la Constitución de 1967 (reformada en 1996) establece un marco robusto para la democracia directa, reconocido en los artículos 79 y 82. El país permite tres tipos principales de referéndum: el referéndum derogatorio, que habilita a la ciudadanía a anular leyes con el respaldo del 25% del electorado; el referéndum constitucional, que se origina por iniciativa ciudadana y requiere firmas del 10% del padrón electoral; y el referéndum revocatorio que se utiliza para revocar el mandato de autoridades electas.

Estos mecanismos han sido utilizados con frecuencia, destacando casos emblemáticos como la derogación de la Ley de Privatizaciones en 1992 o la reforma constitucional de 2014 sobre crímenes de la dictadura. Así también, cabe resaltar que el referéndum en Uruguay solo se realiza a nivel nacional, es decir, no existe a nivel departamental o local.

En el caso uruguayo, la democracia directa —a diferencia de otros países— no puede ser promovida por el Poder Ejecutivo (pero sí por la Asamblea General) y no existen limitaciones, ni restricciones, respecto a los temas que pueden ser propuestos por

la ciudadanía; de hecho, se han promovido consultas relativas al presupuesto nacional (Lissidini, 2021, p. 5). Además, todos los referéndums tienen efectos vinculantes para las autoridades.

En resumen, Uruguay tiene uno de los sistemas de democracia directa más avanzados de la región ya que sus distintos tipos de referéndum cuentan con un fuerte componente de participación ciudadana directa.

Ecuador

En Ecuador, la Constitución de 2008, en sus artículos 104 a 106 y 441, consagra un sistema amplio de participación directa. Entre sus herramientas destacan el referéndum constitucional, para reformas parciales o totales de la Constitución; el referéndum legislativo, para crear, modificar o derogar leyes; y el referéndum administrativo, para consultar sobre decisiones de gobierno. Además, también es posible someter a referéndum la revocatoria de autoridades.

La mayoría de los referéndums en Ecuador tienen efectos vinculantes, siendo excepcional su uso con fines consultivos. Por otro lado, por su origen, el referéndum puede ser institucional, cuando lo convoca el Presidente de la República o la Asamblea Nacional; o popular, cuando es convocado por la ciudadanía como puede suceder en los referéndums constitucionales y legislativos donde se requieren firmas de al menos el 8% de las personas inscritas en el registro electoral.

Un aspecto relevante del sistema ecuatoriano, compartido con el modelo colombiano, es la existencia de un control preventivo de constitucionalidad sobre las consultas populares y referéndums. De acuerdo con el artículo 438 de la Constitución ecuatoriana, la Corte Constitucional debe emitir un dictamen previo sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas antes de que la consulta sea convocada.

En resumen, Ecuador tiene uno de los sistemas de democracia directa más activos de la región, con amplios mecanismos de participación ciudadana. No obstante, este marco ha sido objeto de utilización política en contextos de alta polarización⁵.

⁵ En 2018, el presidente Lenín Moreno convocó a un referéndum y consulta popular que abordó siete preguntas, entre ellas la limitación de la reelección indefinida de autoridades (que afectaba directamente al

Colombia

En Colombia, el referéndum está regulado en la Constitución Política de 1991, específicamente en los artículos 40, 103, 104, 241 y 378. Este ordenamiento constitucional ha sido particularmente relevante para el constitucionalismo peruano, pues la Constitución de 1993 se inspiró en diversos aspectos del modelo colombiano, especialmente en la organización del Tribunal Constitucional y en los mecanismos de participación ciudadana.

La Constitución colombiana distingue entre dos tipos de referéndum. Por un lado, el referéndum constitucional, que puede convocarse para reformar parcial o totalmente la Carta Magna. En este supuesto, la iniciativa puede provenir del Gobierno (mediante ley aprobada por el Congreso) o de la ciudadanía (mediante iniciativa popular). En ambos casos, el texto de reforma debe ser sometido a consideración del pueblo, y su aprobación requiere la mayoría de los votos válidos (artículo 378). Por otro lado, existe el referéndum legislativo, que permite consultar a la ciudadanía sobre la aprobación o derogación de leyes ordinarias (artículo 104).

Un aspecto distintivo del modelo colombiano -compartido con el sistema ecuatoriano- es el control preventivo de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional sobre los referéndums. De acuerdo con el artículo 241, numeral 3, de la Constitución, corresponde a la Corte "decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional, estos últimos solo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización". Esta competencia ha sido interpretada extensivamente por la Corte, que ha desarrollado una importante jurisprudencia en materia de control de reformas constitucionales.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana resulta particularmente relevante para esta investigación por su desarrollo de la doctrina de la sustitución de la

expresidente Rafael Correa) y la creación de un Consejo de Participación Ciudadana. La consulta fue aprobada por amplia mayoría, lo que significó un cambio significativo en el equilibrio político del país (Pozo, 2020, pp. 223-230). En 2023, el presidente Guillermo Lasso activó el mecanismo constitucional de "muerte cruzada" (artículo 148 de la Constitución ecuatoriana) para disolver la Asamblea Nacional y convocar a elecciones anticipadas, evitando así un juicio político en su contra. Posteriormente, el presidente Daniel Noboa convocó a un referéndum en 2024 sobre reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia.

Constitución. En la sentencia C-551/03, la Corte estableció que el poder de reforma constitucional no puede utilizarse para "sustituir" la Constitución, es decir, para reemplazar sus elementos esenciales o definitorios. Como señaló la Corte, "el poder de revisión constitucional, incluso si se recurre a un mecanismo de referendo, no es obra del poder constituyente originario ni del pueblo soberano sino que es expresión de una competencia jurídicamente organizada por la propia Constitución, y por ello se encuentra necesariamente limitado por la imposibilidad de sustituir la Carta, ya que ello implicaría que el poder de reforma se erige en poder constituyente originario" (C-551/03, fundamento 40).

En cuanto a los efectos jurídicos, el referéndum en Colombia tiene carácter vinculante. Una vez aprobada la consulta, el resultado debe ser acatado por las autoridades, y la norma consultada entra en vigor o es derogada según corresponda. Sin embargo, como se ha señalado, la Corte Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad del referéndum si se vulneran los límites procedimentales o materiales establecidos en la Constitución.

El análisis comparado del referéndum en países como España, Argentina, Bolivia, Uruguay, Ecuador, Colombia y especialmente Suiza —el paradigma global de la democracia directa— evidencia la diversidad de enfoques para integrar este mecanismo, adaptándose a sus contextos jurídicos y políticos. Mientras algunos países, como Uruguay y Suiza, han implementado sistemas robustos con amplia participación ciudadana y efectos vinculantes, otros, como España y Argentina, lo limitan a decisiones institucionales con alcances más restrictivos.

En Perú, aunque la Constitución de 1993 reconoce el referéndum (artículos 31, 32 y 206), su uso ha sido esporádico y sujeto a tensiones políticas, como en los intentos de reforma constitucional o consultas sobre temas críticos. La experiencia regional demuestra que, para fortalecer la legitimidad democrática, el Perú debería promover una regulación más clara y accesible del referéndum —incluyendo iniciativas ciudadanas y temas vinculantes—, evitando su instrumentalización partidaria y garantizando su función como herramienta de participación efectiva, tal como ocurre en los países con sistemas más consolidados y equilibrados.

2.6. Reflexiones finales

Este capítulo ha profundizado en el referéndum como manifestación del derecho fundamental de participación política, analizando su naturaleza, regulación en el ordenamiento jurídico peruano y su tratamiento en el derecho comparado. En primer lugar, se ha establecido que los derechos de participación ciudadana, reconocidos tanto en el sistema universal como en el interamericano, permiten que el pueblo intervenga en los asuntos públicos tanto de manera directa como indirecta. En este marco, el referéndum se erige como un mecanismo emblemático de democracia directa, que permite a los ciudadanos decidir sobre la aprobación de normas jurídicas sin intermediarios.

En segundo lugar, se ha examinado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el referéndum. Desde la STC 0003-1996-AI/TC, que lo reconoció como un derecho fundamental "inviolable", hasta las sentencias más recientes, el Tribunal ha desarrollado una doctrina que, aunque con matices, reconoce al referéndum como una herramienta esencial para la legitimidad democrática. Particularmente relevante es la STC 00001-2023-PI/TC, que ha delimitado con precisión los límites materiales implícitos del poder de reforma —entre ellos la soberanía popular, el Estado democrático de derecho y la forma republicana de gobierno—, estableciendo un parámetro fundamental para evaluar cualquier restricción al derecho al referéndum.

En tercer lugar, se ha analizado la regulación del referéndum en el Perú, destacando su reconocimiento constitucional en los artículos 31 y 32, así como su desarrollo legal en la Ley N° 26300. Se ha evidenciado una tendencia histórica a restringir los mecanismos de participación ciudadana cada vez que la ciudadanía intenta ejercerlos, como demuestran las sucesivas modificaciones a la Ley N° 26300. En este contexto, la Ley N° 31399 —que introduce un "filtro institucional" que subordina el referéndum constitucional a la aprobación previa del Congreso— representa una nueva manifestación de esta tendencia restrictiva.

En cuarto lugar, el análisis comparado ha permitido identificar distintos modelos de regulación del referéndum. Países como Suiza y Uruguay han consolidado sistemas robustos de democracia directa, con amplia participación ciudadana y efectos vinculantes. España y Argentina representan modelos donde el referéndum tiene un carácter predominantemente institucional. Colombia, Bolivia y Ecuador, por su parte, han

incorporado el referéndum en sus procesos constituyentes recientes, destacando especialmente la jurisprudencia colombiana sobre la doctrina de la "sustitución de la Constitución", que ha establecido límites materiales incluso a las decisiones adoptadas por referéndum.

En síntesis, el referéndum no es solo un mecanismo jurídico, sino un símbolo de la soberanía popular. Su protección no depende de si se le califica como derecho autónomo o como manifestación del derecho de participación política; en ambos casos, goza de la máxima protección constitucional. Lo que resulta alarmante es que una ley ordinaria imponga restricciones que, en la práctica, vacíen de contenido este derecho. La Ley N° 31399, al subordinar el referéndum a la voluntad del Congreso, desconoce la naturaleza autónoma que el artículo 32 confiere a la iniciativa ciudadana y contradice la jurisprudencia constitucional que ha reconocido la importancia de la participación directa en las reformas constitucionales.

Por estas razones, en el siguiente capítulo se analizará la crisis de representatividad en el Perú y se demostrará que el referéndum debe entenderse como un instrumento de participación popular directa que permite incluso la reforma total de la Constitución por iniciativa ciudadana, sin depender del Congreso.

CAPÍTULO III: CRISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD EN EL PERÚ

Este capítulo analiza la democracia representativa como sistema político donde los ciudadanos eligen representantes que toman decisiones en su nombre. Sin embargo, este modelo presenta graves deficiencias en la actualidad, entre las que destacan: la desconexión entre las élites políticas y la ciudadanía, la escasa rendición de cuentas, las prácticas clientelares y una creciente crisis de legitimidad. En el caso peruano, estos problemas se agudizan ya que, en los últimos años, la desconfianza hacia las instituciones políticas y el sistema democrático ha aumentado significativamente. Este fenómeno se explica por la recurrente disposición de los representantes electos a marginar la voluntad ciudadana ante coyunturas críticas, sustituyendo el diálogo con la sociedad por pactos entre élites de poder que privilegian intereses ajenos al mandato popular.

Seguidamente, se sostiene que la democracia directa, la participación ciudadana y el referéndum son manifestaciones esenciales del principio democrático, ya que permiten que la ciudadanía intervenga de manera activa en las decisiones políticas, reduciendo el distanciamiento entre gobernantes y gobernados. Por ello, resulta beneficioso incorporar elementos de democracia directa dentro de los sistemas representativos, complementando —no sustituyendo— la labor de los representantes electos.

La regulación actual del referéndum en el Perú vacía de contenido el referéndum porque lo interpreta de manera restrictiva y aislada en relación con las demás disposiciones constitucionales. El Tribunal Constitucional se pronunció sobre la ley 31399 mediante la sentencia del expediente 00001-2022-PI/TC. La sentencia, si bien aborda conceptos clave como el poder constituyente y constituido, adopta una interpretación restrictiva al sostener que la facultad de reformar la Constitución reside

exclusivamente en el Congreso. Esto consolida una visión de la democracia netamente representativa, donde la voluntad popular solo puede expresarse a través de sus representantes, sin mecanismos de decisión directa.

Así, en este trabajo se defiende la postura de que el referéndum debe entenderse como un instrumento de participación popular directa, que permite incluso la reforma total de la Constitución por iniciativa ciudadana, sin depender del Congreso. Por último, a manera de recomendación, se sugiere derogar la Ley N° 31399 en tanto restringe ilegítimamente la democracia y refuerza la concentración de poder en el Congreso debilitando así la participación ciudadana. Además, se debe reconocer y promover el referéndum como mecanismo válido y legítimo para reformar la Constitución ya que este salvaguarda principios democráticos esenciales.

3.1. Deficiencias actuales de la democracia representativa

La democracia representativa es un sistema político en el que los ciudadanos eligen a representantes para que tomen decisiones en su nombre. A diferencia de la democracia directa, donde las personas participan directamente en la toma de decisiones (como en referendos o asambleas populares), en la democracia representativa los ciudadanos delegan su poder en funcionarios electos. En palabras de Bobbio (1986, p.34), esto quiere decir 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.

De acuerdo con la propuesta metodológica de Landemore (2020, p.26), resulta pertinente categorizar las insuficiencias de la democracia representativa en dos dimensiones: la primera, relativa a las deficiencias de carácter empírico, contextualmente situadas en la realidad peruana; y la segunda, concerniente a las limitaciones conceptuales inherentes a la estructura misma del sistema representativo.

3.1.1. Deficiencias empíricas de la democracia representativa

La crisis de representatividad presenta una vertiente social, la cual se manifiesta en la desconexión existente entre las élites políticas y las demandas sociales, ya que la ciudadanía espera que sus representantes electos aborden con urgencia los problemas que afectan directamente su calidad de vida, tales como la pobreza, la desigualdad y la

inseguridad. Sin embargo, estos temas han quedado relegados en favor de intereses políticos particulares o luchas internas por el poder. La falta de atención a las necesidades y demandas de la población vienen generando un aumento en las protestas sociales, lo que podría devenir en un inevitable estallido social en caso no se cambie la orientación de los intereses de la clase política (Egusquiza, 2023).

Esta es la paradoja de la democracia representativa: un sistema que nació para evitar la "tiranía de las mayorías" pero que, en muchos casos, ha perpetuado la tiranía de las minorías privilegiadas que ostentan el monopolio de la política. Casos como el de Perú, donde las élites políticas suelen ignorar demandas sociales, ejemplifican esta contradicción. En el mismo sentido, Landemore señala que, si bien los indicadores formales pueden no ser capaces de detectar una crisis democrática, no deja de ser cierto que los ciudadanos experimentan una creciente alienación de su sistema y, de hecho, una forma de “disonancia democrática” (2020, p.28).

En el contexto peruano actual, la situación es visiblemente preocupante. De acuerdo a recientes encuestas de opinión, el 93% de los ciudadanos desaprueba la gestión del Congreso y el 93,9% desaprueba la gestión de la actual presidenta (Instituto de Estudios Peruanos, 2025). Igualmente, los escándalos de corrupción que involucran a funcionarios y partidos políticos sumados a la sensación que las decisiones políticas son tomadas en consensos secretos, sin una rendición de cuentas adecuada y en atención a intereses contrapuestos a la voluntad popular, ha producido que muchos ciudadanos sientan que su participación en el proceso democrático es irrelevante, lo que fomenta el cinismo y la apatía política. Queda claro entonces, que el deterioro de la confianza ciudadana en las instituciones ha erosionado progresivamente la legitimidad de la democracia representativa.

Este fenómeno encuentra su origen en múltiples factores, pero destaca especialmente la crisis terminal del sistema de partidos políticos. La extrema fragmentación partidaria ha producido un Congreso atomizado y disfuncional, incapaz de construir mayorías estables o de articular políticas públicas coherentes, produciendo así una percepción generalizada de ineficacia gubernamental. Esto se relaciona con lo recabado por La República (2024) a través de un pedido de acceso a la información pública realizado al Ministerio Público, mediante el cual se advierte que 67 congresistas

de la actual legislatura (2021-2026), es decir, más de la mitad, cuentan con denuncias e investigaciones a nivel fiscal por delitos contra la administración pública, contra la fe pública, contra el patrimonio, entre otros.

Por tanto, es plausible afirmar que la crisis de la representación se vincula con el desmontaje del Estado de Derecho, como afirma Vergara (2024), es habitual la manera en que el Congreso legisla en favor de intereses particulares, ya sea de índole criminal, lícita o informal. En el escenario actual, el mejor negocio que puede realizar un grupo de peruanos es organizarse para cooptar a un grupo de congresistas y conseguir que produzcan una legislación a la medida de sus intereses. Por eso, el autor apunta que, “se trata de un país con leyes y sin institucionalidad, con derecho y sin justicia”.

Así, la democracia representativa en el Perú presenta graves deficiencias estructurales que comprometen su funcionamiento. Siguiendo a Martín Tanaka (2005, p.22), el sistema político peruano se basa en personalismos carentes de estructuras programáticas, lo que ha derivado en una rotación caótica de figuras sin proyectos nacionales coherentes. Razón por la cual, no es de extrañar que el 90,6% de la población no se sienta representado por el Congreso y que el 85,6% señale que no hay algún partido político al cual se sienta cercano (Latinobarómetro, 2024).

En consecuencia, se viene haciendo constante la polarización extrema y los enfrentamientos entre los representantes políticos por apropiarse para sí mismos mayores atribuciones y poder político, mientras que en la ciudadanía hay un consenso el cual parece tener dos pilares: las demandas para combatir la inseguridad ciudadana y el rechazo absoluto a las instituciones como el Congreso y el Ejecutivo, sin que sean escuchadas. La clase política peruana en los últimos años ha tenido una agenda aparte totalmente desconectada de la voluntad popular pasando por la narrativa del fraude electoral y las acusaciones mutuas entre partidos, lo que ha generado una situación que no solo debilita aún más la democracia representativa, sino que también plantea riesgos para la estabilidad política del país, ya que en este contexto comienzan a considerarse cada vez más factibles alternativas no democráticas como soluciones a los problemas persistentes (Benites y Valverde, 2023).

El problema, como advierte Gargarella (2020, p.25), radica en que el buen funcionamiento del sistema no puede depender de la virtud individual de los gobernantes, sino de diseños institucionales que prevengan estos vicios. Sin embargo, el mecanismo de frenos y contrapesos -lejos de fomentar la deliberación democrática- presenta incentivos para la promoción de la negociación o, en todo caso, para provocar “bloqueos” en la discusión política (Gargarella, 2013, p.81), configurando un escenario donde las instituciones no logran canalizar adecuadamente las demandas ciudadanas ni contener los intereses particulares.

Este análisis revela cómo la combinación de personalismo político y diseños institucionales deficientes ha generado un círculo vicioso que erosiona la calidad de la representación democrática en el Perú. La desconexión entre las élites políticas y las necesidades ciudadanas, sumada a la incapacidad del sistema para autorregularse mediante sus mecanismos de control, configura un panorama donde la democracia representativa aparece como un sistema que reproduce exclusiones en lugar de corregirlas. Este panorama invita a cuestionar la eficacia del modelo representativo cuando opera en contextos de alta fragmentación política y debilidad institucional, como es el caso peruano.

3.1.2. Deficiencias conceptuales de la democracia representativa

El origen de este sistema se remonta a los primeros años de la República en Estados Unidos. Autores como Gargarella han argumentado que las instituciones características del modelo representativo se crearon bajo principios elitistas, los cuales hoy serían considerados claramente antidemocráticos. Un ejemplo emblemático de esta visión contraria a las mayorías fue expresado por James Madison, quien sostenía que, a mayor cantidad de miembros en una asamblea, las emociones predominarían sobre la razón. Además, afirmaba que, cuantos más integrantes hubiera, mayor sería la proporción de personas con escaso conocimiento y habilidades limitadas (Gargarella, 2013, p.50). Así, Gargarella nos invita a cuestionar si un sistema diseñado para contener, y no empoderar, a las mayorías puede llamarse realmente democrático.

En efecto, los fundamentos del sistema representativo estadounidense reflejaron una desconfianza explícita hacia las mayorías, basada en la idea de que el pueblo común carecía de la capacidad para decidir racionalmente sobre asuntos de interés público

(Gargarella, 2013, p. 29), lo que justificó la concentración del poder en manos de una minoría ilustrada. Sin embargo, este diseño no fue solo teóricamente elitista, sino también estructuralmente antidemocrático ya que buscó proteger los intereses de las élites económicas y sociales, especialmente la propiedad privada, frente a posibles demandas redistributivas de las mayorías (Gargarella, 2013, p. 32). Por ello, lejos de ser neutral, la arquitectura institucional original consolidó un mecanismo de dominación política en favor de los grupos más aventajados. Estas bases también explican por qué instituciones clave fueron diseñadas para filtrar la participación popular.

Al respecto, sobre las deficiencias estructurales de la democracia representativa, Landemore (2020, p. 39) considera que, por un lado, existe un ideal deliberativo (ciudadanos informados debatiendo racionalmente el bien común). Mientras que, por el otro, la realidad mecánica del sistema se basa en partidos políticos que compiten en elecciones periódicas. Por lo que, la necesidad de competir electoralmente fomenta la simplificación y el conflicto en lugar de la cooperación y la deliberación. Los partidos, pilares indispensables del sistema, son también los agentes que, al priorizar la victoria electoral, pueden erosionar la calidad del debate público y la confianza de los ciudadanos.

De esta manera, esta lógica del autointerés partidista se impone por completo al interés general. En efecto, si todos los funcionarios públicos se ven motivados por el autointerés a la vez que se organiza un sistema de controles donde casi todos ellos van a ser “controles internos”, el resultado más esperable es que se produzca un pacto o alianza entre esos funcionarios auto interesados. Dicho pacto va a orientarse a asegurar beneficios básicamente reservados para la élite de gobierno, contra o con indiferencia hacia la suerte de aquellos que se encuentran “por fuera” de ella (Gargarella, 2020, p.47).

Este panorama evidencia con crudeza la deficiente situación actual de los sistemas democráticos de la región: la paradoja de que los mecanismos diseñados para controlar el poder pueden terminar consolidándolo en manos de una élite autoreferencial. Cuando los funcionarios públicos actúan primordialmente motivados por autointerés dentro de un sistema donde los controles son ejercidos por pares (otros funcionarios), se crea una dinámica perversa de conveniencia antes que de fiscalización. Este fenómeno, que Gargarella describe como un "pacto entre autointeresados", explica en buena medida la creciente brecha entre las clases políticas y la ciudadanía común en América Latina.

En el caso peruano, esta lógica se manifiesta con particular claridad: las alianzas circunstanciales entre congresistas, la rotación de cargos entre un grupo reducido de actores políticos y los escándalos de corrupción sistémica revelan cómo las élites han convertido las instituciones en espacios de protección mutua antes que de servicio público. Lo más grave es que este pacto implícito opera con total indiferencia hacia quienes quedan excluidos del circuito de poder, generando una democracia "hueca" donde las instituciones formalmente existen, pero sustancialmente no representan ni responden a las mayorías. Esta crítica radical al diseño institucional contemporáneo cuestiona los supuestos básicos de la democracia representativa y plantea la urgencia de reinventar los mecanismos de control ciudadano sobre el poder.

En torno a esto, cabe mencionar que la sentencia del Tribunal Constitucional donde se convalida la constitucionalidad de la Ley N° 31399 opta por un enfoque que privilegia la democracia representativa por encima de otros mecanismos de participación. Así, en los fundamentos jurídicos 150 y 151 de dicha sentencia se señala lo siguiente:

150. El Perú se suscribe a una democracia representativa y es expresa el pluralismo político en el Congreso, donde confluyen legítimamente las fuerzas imperantes y actúan en representación de la comunidad. En ese sentido, las vías participativas son formas complementarias que coadyuvan al fortalecimiento de la democracia, pero no sustituyen al poder y sus instituciones.

151. En relación con este extremo de la demanda, se ha cuestionado que la Ley 31399 habría vaciado de contenido tanto el principio democrático como el principio de soberanía popular, porque dicha norma privaría a los ciudadanos de pronunciarse a través del referéndum respecto de diversas propuestas normativas que ellos mismos hubiesen presentado o, lo que es lo mismo, de iniciativa ciudadana. Dicha afirmación carece de fundamentación dogmática, en razón de que el principio democrático y el de soberanía popular, se encauzan por la vía representativa, como se ha puesto de relieve en el punto anterior.

Tal como se aprecia, la sentencia sostiene que la democracia representativa es básicamente la única vía legítima para ejercer la soberanía, por lo que cualquier limitación a la participación directa es irrelevante o carece de base para ser considerada una vulneración. Al afirmar que el principio democrático y de soberanía popular "se encauzan por la vía representativa", el texto eleva este modelo a la categoría de única vía legítima para expresar la voluntad popular. De esta manera, los mecanismos

participativos, como el referéndum, no son presentados como expresiones alternativas, sino que se encuentran subordinados conceptualmente a la vía representativa. Desde el enfoque plasmado en la sentencia, los principios democráticos y de soberanía ya se cumplen plenamente a través de las instituciones representativas de nuestro modelo. Claramente, las deficiencias empíricas y conceptuales de la democracia representativa que se desarrollaron en líneas anteriores parecen apuntar a que esto no sería así.

En conjunto, las deficiencias desarrolladas en los párrafos anteriores reflejan la urgencia de reformas estructurales que restauren la confianza en las instituciones y que garanticen una representación efectiva de los intereses de la ciudadanía. Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que las críticas a la democracia representativa que aquí se exponen no pretenden desconocer su legitimidad ni proponer su sustitución por mecanismos de democracia directa, sino evidenciar la necesidad de complementarla con espacios de participación popular que corrijan sus déficits estructurales, especialmente en contextos de crisis de legitimidad como el peruano.

3.2. Alcances sobre la democracia directa y la participación ciudadana

Como se ha señalado previamente en este trabajo, la democracia directa se constituye como un sistema político que otorga a los ciudadanos el poder de ejercer el gobierno sin mediación institucional. Su funcionamiento se materializa a través de mecanismos como consultas populares, iniciativas ciudadanas de ley y espacios de deliberación colectiva, que posibilitan que las determinaciones políticas —tanto la creación de leyes como la ejecución de medidas de gobierno— surjan de forma directa de la voluntad del pueblo.

La importancia de la democracia directa y la participación ciudadana no debe ser subestimada. En palabras de Nino, la participación atenúa el abismo que existe entre el gobierno y la sociedad, que se siente incluso en democracias que funcionan relativamente bien (1997, p.215). En otras palabras, cuando la ciudadanía participa más allá del voto electoral periódico, no solo ejerce su derecho constitucional de participación política, sino que también aumenta la transparencia y la rendición de cuentas, reduciendo así la brecha entre la elite gobernante y el pueblo mismo.

Si bien es una característica esencial de la representación política que los representados difieran a sus representantes, sin embargo, no se supone que lo hagan a ciegas. Algún nivel de control sobre los representantes debe ser mantenido (Lafont, 2021, p.178). Esta idea refuerza la necesidad de equilibrar la representación política con herramientas ciudadanas de rendición de cuentas. La democracia no puede reducirse a un acto de fe en las élites gobernantes; requiere de una participación vigilante que evite el abuso de poder o el distanciamiento entre gobernantes y gobernados.

La reflexión de Nino sobre la participación como mecanismo para atenuar el abismo entre gobierno y sociedad encuentra su máxima expresión práctica en los instrumentos de democracia directa, como el referéndum. Estos mecanismos son mucho más que un simple ejercicio de participación; constituyen la materialización de una rendición de cuentas efectiva, esta entendida como el deber fundamental de todo funcionario público de informar, justificar sus decisiones y someterse a consecuencias por su desempeño. Cuando la ciudadanía tiene la potestad de ratificar o revertir decisiones cruciales de sus representantes a través de un referéndum, se establece un canal de control que trasciende el acto electoral periódico. Esto, efectivamente, incrementa la transparencia y obliga a las élites a gobernar con la mirada puesta en el escrutinio público directo, reduciendo sustancialmente la brecha de desconfianza.

Precisamente, este control permanente responde a la advertencia de Lafont: la delegación del poder en representantes no puede ser un acto de fe a ciegas. La rendición de cuentas, a través de la democracia representativa, es decir, canalizada a través del voto o de los controles entre instituciones, suele ser insuficiente o vulnerable a la captura por intereses particulares. Herramientas como el referéndum empoderan a la ciudadanía para ejercer un control *a priori* y/o *a posteriori*, actuando como un contrapeso esencial. Así, la democracia directa no sustituye la representación, sino que la complementa y vigoriza, evitando que la delegación de poder se convierta en una abdicación del mismo y garantizando que la soberanía popular, fuente última de legitimidad, se mantenga vigente más allá de la elección ocasional.

En esa línea, coincidimos con Gargarella cuando afirma que los mecanismos institucionales diseñados para guiar y fiscalizar el trabajo de los funcionarios públicos han resultado, en la práctica, ineficaces. Esto se debe especialmente al énfasis en los

"controles internos" (ejercidos entre poderes del Estado) en detrimento de los "controles externos" o ciudadanos, lo que ha fomentado la consolidación de una clase política más interesada en protegerse a sí misma que en rendir cuentas. Como consecuencia, sus integrantes priorizan acuerdos entre ellos antes que una supervisión recíproca genuina (2020, p.60). Estos problemas estructurales fueron advertidos en el apartado anterior referentes a las deficiencias de la democracia representativa. No obstante, en este trabajo también se defiende la idea de que dichos problemas son fácilmente mitigables a través de la implementación de contrapesos ciudadanos efectivos.

Por otro lado, en el Perú la democracia directa es un mecanismo fundamental para la participación ciudadana que permite a los ciudadanos ser parte activa en la toma de decisiones políticas, lo que se refleja en la Constitución, la cual establece el derecho de todos los peruanos a participar en referendos, iniciativas legislativas y otros mecanismos de control ciudadano. Sin embargo, pese a su regulación en el ordenamiento jurídico, la aplicación de estos mecanismos en la realidad ha estado sujeta a desafíos políticos y sociales que han dificultado su pleno desarrollo.

En un contexto como el actual con una grave crisis de representatividad y una alta desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones y sus representantes electos, la democracia directa aparece como una alternativa viable para canalizar de manera tangible la voluntad popular. Por ello, no sorprende que la población haya comenzado a manifestarse y movilizarse exigiendo mayor participación en la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana. Este fenómeno evidencia la urgente necesidad de consolidar mecanismos de democracia directa, pues su ausencia podría derivar en un gradual deterioro de los valores democráticos e, incluso, en una mayor receptividad hacia propuestas autoritarias.

Y es que, como menciona Gargarella, la democratización requiere que la ciudadanía decida sobre las cuestiones en juego: que tenga la capacidad cotidiana para intervenir en ese proceso decisorio o supervisar lo que sus delegados hacen en su nombre (2020, p.46). Por ello, el referéndum y otros mecanismos de democracia directa surgen como alternativas para canalizar el descontento popular. Esto en razón de que, el referéndum es un mecanismo a través del cual el poder constituyente, es decir, la voluntad popular, se manifiesta dentro del marco constitucional.

De esta manera, queda en evidencia que la democracia directa y la participación ciudadana no son un reemplazo, sino un correctivo necesario para las fallas de la representación. Al empoderar a la ciudadanía, se logra un sistema más legítimo, transparente y cercano a las necesidades reales de la sociedad. Como señala Wieland Conroy, el propio concepto de referéndum presupone un marco de gobierno representativo, pues su función esencial es validar o rectificar decisiones previamente adoptadas por órganos electos, no reemplazar su labor (2008, p. 278-279).

Finalmente, la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en los modelos donde se privilegia la democracia representativa contribuye a la inclusión de grupos marginados. Como advierte Nino, existe un círculo vicioso pernicioso: cuando determinados sectores sociales no encuentran opciones políticas que los representen, su desinterés por participar se acrecienta, lo que a su vez perpetúa su invisibilización en el sistema (1997, p.216). Por ello, resulta urgente no solo fortalecer el uso de mecanismos de democracia directa, sino también garantizar su autenticidad, transparencia y efectividad. Solo así estos mecanismos trascenderán su carácter formal para convertirse en herramientas sustantivas de inclusión política, capaces de materializar el principio democrático.

En resumen, la participación ciudadana y los instrumentos de democracia directa como el referéndum guardan una relación esencial con el principio democrático, pues materializan el ideal de soberanía popular al permitir que la ciudadanía intervenga directamente en decisiones políticas clave. Esta conexión normativa justifica la incorporación progresiva de elementos de democracia directa en los sistemas representativos, no como sustitución sino como complemento necesario. Como se mencionó en el capítulo anterior, cuando se diseñan adecuadamente, estos mecanismos cumplen una triple función democratizadora: (1) corrigen el déficit representativo al incluir voces tradicionalmente excluidas de los circuitos institucionales; (2) fortalecen la rendición de cuentas al someter periódicamente a escrutinio popular decisiones de especial trascendencia; y (3) revitalizan la cultura cívica al fomentar una ciudadanía más informada y comprometida. Por ello, potenciar estos instrumentos no implica debilitar las instituciones representativas, sino más bien enriquecer el sistema democrático mediante

un equilibrio inteligente entre la eficiencia de la representación política y la legitimidad que otorga la participación directa.

Acerca del tema, la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00001-2022-PI/TC donde se analiza la constitucionalidad de la Ley N° 31399, estima que los mecanismos de democracia directa establecidos en la Constitución se han desarrollado legalmente a través de la Ley N° 26300 y que el legislador puede regular diversos aspectos relacionados con los derechos de participación directa, con el límite de no vaciarlos de contenido, limitar irrazonablemente y de forma desproporcionada su ejercicio (fundamento jurídico 129), lo cual, a su entender, no ha sucedido en el presente caso.

No obstante, tal como se defiende a lo largo del trabajo, la Ley N° 31399 limita irrazonablemente el referéndum como mecanismo de democracia directa ya que justamente impide que este mecanismo sea usado directamente por la población y le impone el “filtro” institucional del Congreso. Esto contraviene la esencia misma del referéndum como mecanismo de participación que debe servir para empoderar a la ciudadanía frente a poderes estatales muchas veces sordos a las demandas populares.

3.3. Críticas a la regulación actual del referéndum en reformas constitucionales

El ordenamiento jurídico peruano regula el referéndum como un mecanismo para las reformas constitucionales. Sin embargo, la actual regulación de este mecanismo presenta varias deficiencias que pueden limitar su efectividad como herramienta de participación ciudadana. Estas deficiencias normativas han sido objeto de crítica por parte de diversos especialistas, organismos nacionales e internacionales, y de la propia ciudadanía, que percibe una creciente desconexión entre la voluntad popular y el funcionamiento de las instituciones representativas.

Una de las principales críticas recae sobre la Ley N.º 31399 que, al reformar la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, establece como requisito la aprobación previa del Congreso para que una reforma constitucional pueda ser sometida a referéndum (Ruiz Molleda, 2022). Esta reforma introduce un “filtro institucional” que, si bien puede entenderse como una salvaguarda dentro del modelo representativo, termina funcionando como un obstáculo al ejercicio del poder constituyente. El Congreso, en este esquema, actúa como un guardián del proceso, lo que reduce la autonomía del referéndum

como mecanismo de democracia directa y limita su potencial transformador. En la práctica, esto significa que la ciudadanía no puede impulsar directamente reformas constitucionales a través del referéndum sin el aval del poder legislativo, incluso si estas propuestas gozan de un amplio respaldo popular. En un contexto de crisis de representación y baja legitimidad institucional, este filtro puede funcionar como una forma de blindaje del *statu quo* político.

Este tipo de restricciones genera una frustración creciente entre la población, pues el referéndum, en lugar de actuar como un canal de expresión ciudadana ante la ineficacia del sistema político, se convierte en un instrumento controlado por las mismas élites que muchas veces son objeto del descontento. Esta percepción de instrumentalización del mecanismo se agrava con la modificación del artículo 44 de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, el cual ahora establece que el Presidente de la República solo puede convocar a referéndum por disposición del Congreso, una fórmula que refuerza la dependencia del Ejecutivo frente al Legislativo y restringe aún más las posibilidades de canalizar demandas ciudadanas por vías no convencionales.

De este modo, el referéndum pierde su carácter de mecanismo accesible, autónomo y democrático, y es percibido como una herramienta sometida a la voluntad de las mayorías parlamentarias, que podrían usar su poder para bloquear o manipular iniciativas populares. En contextos de inestabilidad política y alta polarización, esto puede tener consecuencias particularmente negativas, como el aumento de la desafección ciudadana, la deslegitimación del sistema democrático y el debilitamiento de la cohesión social.

3.3.1 Análisis crítico de la Ley N° 31399 y la sentencia del Tribunal Constitucional

Como se adelantó en el Capítulo I, la Ley 31399, promulgada el 18 de diciembre de 2021, modificó los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300 —Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos— estableciendo que "no pueden someterse a referéndum las materias y normas [...] que no se tramiten según el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política". En otras palabras, cualquier referéndum en materia de reforma constitucional requiere de la aprobación previa del Congreso de la República. Esta disposición ha sido objeto de una demanda de inconstitucionalidad, resuelta por el Tribunal Constitucional mediante la

sentencia recaída en el Expediente N° 00001-2022-PI/TC. En dicho pronunciamiento, el Tribunal declaró infundada la demanda, convalidando así la constitucionalidad de la ley cuestionada.

a) Los argumentos del Tribunal Constitucional

En su sentencia, el Tribunal sostuvo que el Perú se adscribe a una democracia representativa y que "las vías participativas son formas complementarias que coadyuvan al fortalecimiento de la democracia, pero no sustituyen al poder y sus instituciones" (fundamento jurídico 150). Asimismo, afirmó que "el principio democrático y el de soberanía popular, se encauzan por la vía representativa" (fundamento jurídico 151).

El Tribunal también señaló que el poder de reforma constitucional ha sido asignado al Congreso por el artículo 206 de la Constitución, y que el referéndum es un mecanismo de ratificación o de excepción, no un instrumento autónomo de participación ciudadana.

b) Crítica a la sentencia

A juicio de esta investigación, la sentencia del Tribunal Constitucional resulta problemática por las siguientes razones:

En primer lugar, la interpretación aislada y literal del artículo 206 de la Constitución. El Tribunal omite considerar que el artículo 32 de la Constitución reconoce expresamente la posibilidad de someter a referéndum "la reforma total o parcial de la Constitución" sin condicionarlo a una aprobación previa del Congreso. Procedamos a examinar la interpretación jurídica que debe orientar el ejercicio del referéndum en procesos de reforma constitucional, retomando y profundizando el marco conceptual establecido en el capítulo 1.

A partir de una lectura estrictamente literal del artículo 206 de la Constitución, se pueden extraer dos conclusiones. Primero, que cualquier propuesta de reforma constitucional, sin importar cuál sea su origen, tendrá que pasar necesariamente por el Congreso y ser aprobada previamente por este. Y segundo, que la necesidad de un referéndum popular ratificatorio dependería del número de votos obtenidos en el Congreso, sin intervención directa de la ciudadanía en esta decisión.

Sin embargo, debemos recordar que el método literal es el más limitado de los métodos disponibles ya que únicamente permite realizar un examen lingüístico del texto normativo. Por lo que, debe tomarse como un punto de partida que requiere ser complementado con otros enfoques jurídicos constitucionales como el método de interpretación sistemático que nos permitirá analizar conjuntamente los artículos 32 y 206 para armonizar su contenido y garantizar que se favorezcan los derechos políticos de los ciudadanos (Egiguren, 2018, p. 253). En efecto, como se viene sosteniendo en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional los preceptos de la Constitución se deben interpretar de manera sistemática y no aislada puesto que así se favorece una mejor protección de los derechos fundamentales. Al respecto, es menester recordar lo que el Tribunal Constitucional señaló en el expediente 1941-2002-AA/TC:

En materia de derechos fundamentales el operador judicial no puede sustentar sus decisiones amparándose únicamente en una interpretación literal de uno o más preceptos constitucionales, ya que, rara vez, la solución de una controversia en este ámbito puede resolverse apelándose a este criterio de interpretación. Requiere, por el contrario, de un esfuerzo de comprensión del contenido constitucionalmente protegido de cada uno de los derechos, principios o bienes constitucionales comprometidos, para, después de ello, realizar una ponderación de bienes (fundamento jurídico 5)

De esta manera, a partir de una interpretación literal y aislada del artículo 206 de la Constitución, se puede concluir que la aprobación de cualquier reforma constitucional corresponde exclusivamente al Congreso. No obstante, este enfoque no solo impondría barreras innecesarias al referéndum al subordinarlo a decisiones parlamentarias, sino que también erosionaría el principio democrático al minimizar los espacios de participación ciudadana directa en asuntos constitucionales fundamentales.

Esta perspectiva resulta particularmente problemática si consideramos que, como señala Nino, una Constitución es relevante porque ella expresa una convención fundamental del país: un acuerdo en el tiempo entre diversos grupos sociales, acerca de cómo el poder coercitivo del Estado será distribuido y de los límites de aquel poder respecto de los individuos (1997, p. 47). Precisamente, al concentrar en el Congreso la potestad exclusiva sobre reformas constitucionales -sin mecanismos robustos de participación ciudadana- se desvirtúa este carácter convencional y pluralista de la Carta

Magna, transformando lo que debería ser un pacto social dinámico en un instrumento rígido controlado por la élite política.

La contradicción es evidente: mientras la Constitución pretende ser la expresión de un consenso histórico colectivo, su posible reforma quedaría sujeta a la voluntad unilateral de un órgano representativo, generando así una asimetría peligrosa entre los detentadores formales del poder de reforma y los ciudadanos como titulares últimos de dicho poder. Tal escenario no hace más que agravar la ya exacerbada crisis de legitimidad que atraviesa el país. Razón por la cual, en el presente trabajo se ha sostenido que no es viable jurídicamente la reforma total de la Constitución o crear una Constitución nueva, sin que se permita la participación y deliberación del poder constituyente originario, es decir, de la población.

En segundo lugar, el Tribunal desconoce su propia jurisprudencia temprana, en la que sostuvo que el referéndum es "un derecho fundamental cuyo ejercicio resulta inviolable, no pudiendo ser objeto de restricciones, limitaciones o impedimentos por parte de ninguna institución dentro del sistema democrático" (STC 0003-1996-AI/TC, fundamento jurídico 7). Al exigir la aprobación previa del Congreso, la Ley N° 31399 impone una restricción que, en la práctica, vacía de contenido el derecho reconocido en el artículo 32, subordinando su ejercicio a la voluntad del mismo órgano que podría verse afectado por la reforma propuesta.

Tal como se estableció en el capítulo 2, el referéndum es un mecanismo diseñado para fortalecer la participación política y democrática, trascendiendo los marcos de la democracia puramente representativa. Así, este mecanismo debe permitir que la ciudadanía intervenga directamente en la toma de decisiones sobre iniciativas normativas, sin depender de lo que decidan el Congreso o el Poder Ejecutivo.

Por estas consideraciones, es factible que el referéndum puede convertirse en una vía alternativa a las decisiones del Congreso o del Gobierno en materia normativa, llegando incluso a permitir que la ciudadanía tome determinaciones contrarias a las adoptadas por estos órganos. Bajo esta lógica, el artículo 206 de la Constitución establecería el procedimiento habitual para la reforma constitucional, la cual debe ser aprobada inicialmente por el Congreso, sujetándose luego a un posible referéndum

ratificatorio. Sin embargo, el artículo 32, inciso 1, abriría una opción distinta: permitir que una reforma constitucional sea impulsada directamente por la ciudadanía mediante un referéndum, sin necesidad de pasar por el Congreso (Egiguren, 2018, p. 254).

Además, como ya se desarrolló ampliamente en el capítulo 1, un principio fundamental del derecho constitucional es que el poder constituyente reside en el pueblo, siendo este su legítimo titular. Esto aplica tanto en el ejercicio del poder constituyente originario (que da vida a una nueva Constitución) como en el derivado (que delega en el Congreso la facultad de reformarla). Por lo tanto, no sería aceptable que una decisión parlamentaria de reforma contradiga, en última instancia, la voluntad popular.

En tercer lugar, la sentencia adopta una visión restringida de la democracia, al sostener que el principio democrático "se encauza por la vía representativa". Esta afirmación contradice lo dispuesto en el artículo 2.17 de la Constitución, que reconoce el derecho a participar "directamente" en los asuntos públicos, así como lo establecido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que garantiza a los ciudadanos el derecho de participar "directamente o por medio de representantes libremente elegidos".

Reconocer el referéndum como mecanismo válido y legítimo para reformar la Constitución fortalece la democracia al ampliar la participación ciudadana en decisiones fundamentales, otorgando mayor legitimidad a los cambios constitucionales al expresar directamente la voluntad popular. Este instrumento sirve como contrapeso al poder de las élites políticas, evitando que el monopolio de las reformas recaiga únicamente en el Congreso o el Gobierno, y fomenta una cultura política más activa donde la sociedad ejerce un rol protagónico. Además, alineado con el principio de soberanía popular, reafirma que el poder constituyente reside esencialmente en el pueblo, tanto para crear como para modificar su marco constitucional.

Aunque es cierto que los mecanismos de democracia directa como el referéndum no son inmunes a la aprobación de normas deficientes, esto no invalida su importancia democrática, sino que más bien exige diseñar salvaguardias institucionales adecuadas. Recordemos que una mala legislación probablemente puede ser aprobada en una iniciativa o referéndum casi tan a menudo como lo es en las legislaturas (Nino, 1997, p.

207), esto ya que el referéndum no es una solución perfecta, sino un componente necesario de un sistema plural de controles democráticos que, al ampliar las voces en el proceso constituyente, reduce la probabilidad de que prevalezcan intereses particulares sobre el bien común.

Finalmente, no se puede dejar de mencionar que la sentencia 00001-2022-PI/TC del Tribunal Constitucional al privilegiar una interpretación aislada y formalista del artículo 206° de la Constitución, no solo falla en optimizar la efectividad del derecho fundamental a la participación, sino que además debilita la legitimidad democrática de la Carta Magna.

Así, la interpretación restrictiva del referéndum que consolida la Ley 31399 —y que fue avalada por el Tribunal Constitucional— resulta incompatible con los principios desarrollados en los capítulos anteriores. Como se expuso en el capítulo 1, el poder constituyente originario no puede ser suplantado por el poder constituido de reforma, so pena de vaciar de contenido la soberanía popular. Del mismo modo, esta ley desconoce la naturaleza del referéndum como derecho fundamental, analizado en el capítulo 2, al subordinarlo a la voluntad del Congreso y negar su carácter autónomo como expresión de la ciudadanía. Lejos de ser una mera regulación procedimental, la Ley N° 31399 representa un intento de sustituir la voluntad popular por el criterio de las élites legislativas, lo que agrava la crisis de representatividad que este capítulo diagnostica.

En conclusión, la regulación actual del referéndum en el Perú presenta serias limitaciones que comprometen su efectividad como mecanismo de democracia directa. Lejos de empoderar a la ciudadanía, su diseño normativo refuerza las barreras institucionales y reproduce lógicas de exclusión política. En un contexto marcado por crisis recurrentes de representación y desconfianza hacia las instituciones, se vuelve imperativo repensar y reformar la normativa que regula el referéndum, de modo que este pueda cumplir con su función sustantiva: ser un canal legítimo y efectivo para la expresión de la voluntad popular en un sistema democrático inclusivo, plural y deliberativo.

3.4.Recomendaciones

A la fecha, la constitucionalidad de la Ley 31399 ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional a través de la sentencia emitida en el expediente 00001-2022-PI/TC. No obstante, cabe resaltar que la declaratoria de constitucionalidad de una ley no impide que posteriormente esta pueda ser derogada o modificada. La confirmación de constitucionalidad solo significa que, de acuerdo al órgano revisor, la ley se ajusta a la Constitución en el momento de su análisis, pero no la convierte en inmutable.

La derogación de la Ley N° 31399, que establece limitaciones al referéndum como mecanismo de reforma constitucional, resulta necesaria por su incompatibilidad con los principios democráticos y el marco constitucional peruano. Esta norma vulnera el artículo 32° de la Constitución, que reconoce el referéndum como un derecho político de la ciudadanía, así como el artículo 206°, que lo establece como vía para aprobar reformas constitucionales. Además, contradice el principio democrático de soberanía popular consagrado en el artículo 45° de la Carta Magna, según el cual el poder del Estado emana del pueblo, quien puede ejercerlo directamente a través de mecanismos como el referéndum.

La ley cuestionada refleja una preocupante tendencia a concentrar el poder reformador en manos del Congreso, debilitando el rol de la ciudadanía como sujeto constituyente. Este enfoque no contribuye a suplir las carencias de la democracia representativa, pero además resulta particularmente cuestionable en el contexto actual de crisis de representatividad política, donde la ciudadanía manifiesta una creciente desconfianza hacia las instituciones públicas, y especialmente hacia el poder legislativo. Al reservar al Parlamento la facultad exclusiva de decidir qué materias pueden ser sometidas a consulta popular, la norma desnaturaliza el carácter participativo que debería tener todo proceso de reforma constitucional en un sistema democrático. Esta restricción carece de sustento jurídico sólido, pues como ha señalado el Tribunal Constitucional en su temprana jurisprudencia, el pueblo peruano conserva su condición de "constituyente originario", lo que implica que su voluntad no puede verse limitada por disposiciones legales de carácter ordinario.

Sin embargo, no basta con derogar la ley cuestionada, también se debe reconocer y promover el referéndum como mecanismo válido y legítimo para reformar la

Constitución ya que este mecanismo resguarda principios democráticos esenciales. En primer lugar, fortalece la legitimidad del orden constitucional al permitir que la ciudadanía participe directamente en las decisiones fundamentales que configuran el pacto social. En segundo término, el referéndum funciona como contrapeso necesario frente a posibles abusos del poder legislativo, particularmente en escenarios donde los intereses partidarios entran en contradicción con las demandas sociales. En palabras de Gargarella, se deben fortalecer los controles “populares” sobre el poder, quitando el cuasimonopolio que hoy ejerce la clase dirigente de los mecanismos de control (2020, p.79). El caso peruano resulta emblemático al respecto, mientras el Congreso ha demostrado recurrentes dificultades para procesar reformas urgentes demandadas por la ciudadanía, como la reforma política o judicial, el referéndum se presenta como instrumento idóneo para superar estos bloqueos institucionales.

Desde una perspectiva institucional, el referéndum ofrece una vía ágil para actualizar la Constitución cuando los procedimientos legislativos ordinarios resultan lentos o bloqueados, contribuyendo a prevenir una crisis de representatividad. En contextos de desconfianza hacia los partidos tradicionales, funciona como una válvula de escape democrática que canaliza demandas sociales de manera pacífica e inclusiva. Así, este mecanismo no solo refuerza la democracia, sino que garantiza que la evolución constitucional responda a la voluntad colectiva y no quede sujeta a negociaciones entre actores políticos circunstanciales.

Finalmente, es esencial promover una educación cívica en los ciudadanos sobre sus derechos y los procedimientos de consulta popular, lo que no solo aumentaría el conocimiento sobre cómo participar en referéndums, sino que fomentaría una mayor empatía política en la ciudadanía y simpatía con los valores democráticos. La educación cívica debería incluir contenidos sobre las implicaciones y consecuencias de las decisiones tomadas a través de los mecanismos como el referéndum.

Sobre este punto, la idea de que la educación cívica es valiosa y necesaria para garantizar una efectiva participación ciudadana ha sido defendida desde diversos enfoques dogmáticos, entre ellos destaca el republicanismo. Como menciona Sandel (2023, p.334), según la tradición republicana, la educación pública es esencial para la participación ciudadana porque su fin último es la formación cívica. Su carácter 'público'

no se limita a su financiación, sino que reside en su misión de ser un espacio de integración social donde se aprenden, practican y cultivan los hábitos democráticos indispensables para que las personas puedan convertirse en ciudadanos activos y capaces de autogobierno.

En conclusión, la derogación de la Ley 31399 se justifica por su carácter restrictivo de derechos fundamentales y por su incompatibilidad con el principio democrático. Al mismo tiempo, el fortalecimiento del referéndum como mecanismo de reforma constitucional responde a la necesidad de profundizar la calidad democrática del sistema político peruano, ampliando los canales de participación ciudadana en las decisiones fundamentales del Estado. En un contexto de creciente desafección política como el actual, resulta imperativo recuperar el sentido originario de la Constitución como pacto social ampliamente legitimado, donde la ciudadanía no sea mera espectadora sino protagonista activa de los procesos de transformación institucional.

3.5. Reflexiones finales

Este capítulo ha analizado la crisis de representatividad en el Perú, evaluando críticamente la regulación actual del referéndum a la luz de la Ley 31399 y la sentencia del Tribunal Constitucional que la confirmó. En primer lugar, se ha diagnosticado que la democracia representativa, predominante en nuestro sistema político, exhibe graves deficiencias tanto empíricas como conceptuales. La desconexión entre élites políticas y ciudadanía, la baja rendición de cuentas, el clientelismo y la crisis de legitimidad se han agudizado en el Perú, reflejándose en alarmantes índices de desaprobación hacia el Congreso y los partidos políticos. Este panorama evidencia que los mecanismos de control interno han sido cooptados por las élites, generando un "pacto entre autointeresados" que margina a la ciudadanía de los procesos decisorios clave.

En segundo lugar, se ha postulado que la democracia directa y la participación ciudadana activa emergen como correctivos necesarios frente a estas deficiencias. Lejos de sustituir a la representación, estos mecanismos la complementan, reduciendo la brecha entre gobernantes y gobernados, fortaleciendo la rendición de cuentas y canalizando el descontento social de manera pacífica e institucional. En este marco, el referéndum se constituye como una herramienta esencial para devolver el poder a la ciudadanía,

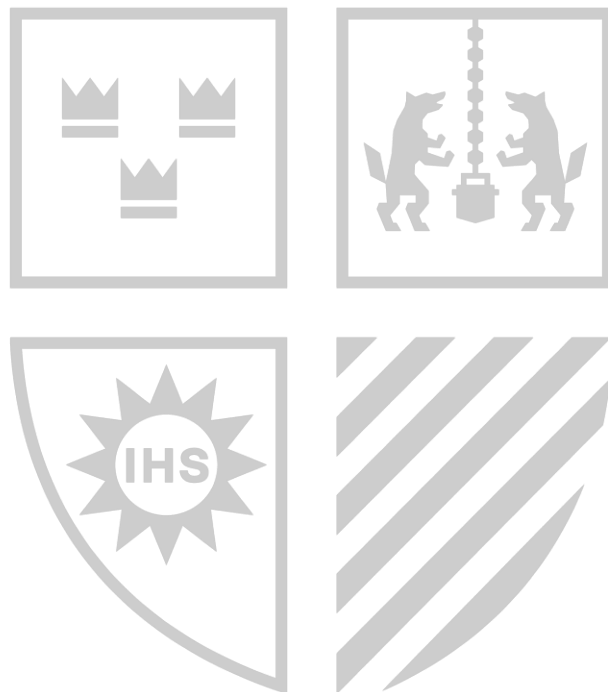
especialmente en contextos donde las instituciones representativas han dejado de servir al interés general.

En tercer lugar, se ha desarrollado un análisis crítico de la Ley N° 31399 y de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00001-2022-PI/TC. Aunque la sentencia declaró constitucional la ley, se han identificado graves problemas en su argumentación: (i) una interpretación aislada y literal del artículo 206, que desconoce la autonomía del artículo 32; (ii) un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional temprana que reconocía el referéndum como un derecho fundamental "inviolable"; y (iii) una visión restringida de la democracia que sostiene que el principio democrático "se encauza por la vía representativa", contradiciendo lo dispuesto en el artículo 2.17 de la Constitución y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Lejos de ser una mera regulación procedimental, la Ley 31399 vacía de contenido el derecho al referéndum y subordina la voluntad popular a la del Congreso, reforzando un modelo de democracia representativa en crisis.

Finalmente, se han planteado recomendaciones orientadas a fortalecer la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional. Estas incluyen: (i) la derogación de la Ley N° 31399 por su incompatibilidad con el principio democrático; (ii) la promoción de una interpretación constitucional que armonice los artículos 32 y 206, reconociendo el referéndum como mecanismo autónomo de reforma constitucional por iniciativa ciudadana; (iii) el fortalecimiento de la educación cívica para garantizar procesos referendarios informados y deliberativos; y (iv) el diseño de reformas institucionales que equilibren la democracia representativa con mecanismos robustos de democracia directa.

En síntesis, a lo largo de este trabajo se ha construido un argumento progresivo: el Capítulo I estableció que la reforma constitucional, especialmente la de carácter total, debe contar con la intervención directa del poder constituyente originario, es decir, del pueblo. El Capítulo II demostró que el referéndum es la herramienta idónea para materializar dicha participación, al constituir un derecho fundamental que dota de legitimidad democrática a las decisiones del Estado. Frente a este marco, este capítulo ha evidenciado que la Ley 31399 no solo contradice ambos postulados, sino que consolida un modelo de democracia representativa en crisis, donde la ciudadanía queda excluida de

las decisiones fundamentales. Derogar esta ley y fortalecer el referéndum no es, por tanto, una opción, sino un imperativo constitucional y democrático para reconectar el ordenamiento jurídico con la voluntad soberana del pueblo.



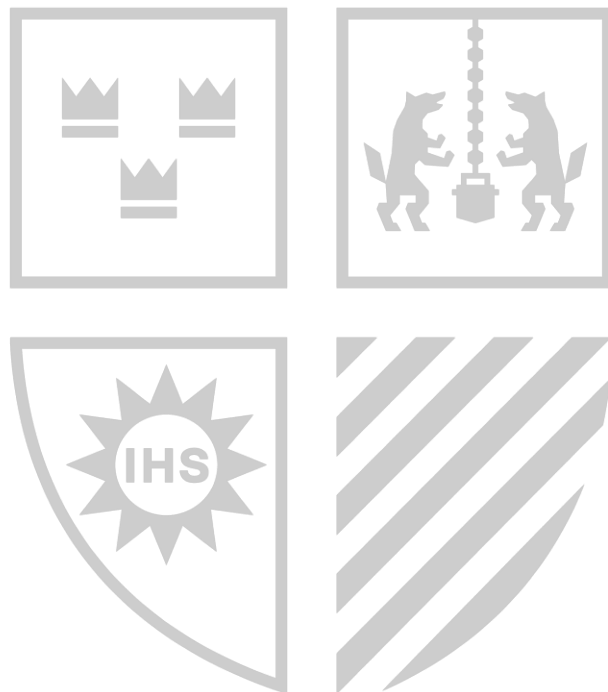
CONCLUSIONES

1. La presente investigación se orientó a responder la siguiente cuestión fundamental: ¿Resulta constitucionalmente relevante la participación ciudadana directa, materializada a través del referéndum, en los procesos de reforma constitucional en el Perú, sobre todo en un escenario de aguda crisis de representatividad como el actual?
2. La tesis central sostenida y demostrada a lo largo del trabajo afirma que el referéndum constituye un mecanismo no solo relevante, sino indispensable, para la legitimidad de las reformas a la Carta Magna. En un contexto donde las instituciones representativas, especialmente el Congreso, padecen una severa deslegitimación y desconexión con la voluntad popular, la participación directa de la ciudadanía emerge como un correctivo viable para restablecer el vínculo entre el poder constituyente originario (el pueblo) y el orden constitucional, garantizando que las transformaciones fundamentales del pacto social respondan a una auténtica voluntad colectiva y no a intereses particulares o de corto plazo de la élite política.
3. El poder constituyente originario reside en el pueblo, por lo que cualquier reforma constitucional de carácter total o sustancial —es decir, aquella que afecta el núcleo esencial o la identidad constitucional— debe contar con su participación directa. Las reformas parciales que no comprometen estos principios fundamentales pueden ser legítimamente adoptadas por los representantes electos a través de procedimientos agravados, siempre que existan cauces para que la ciudadanía active mecanismos de democracia directa si lo considera necesario.
4. El referéndum, como manifestación del derecho fundamental de participación política, fortalece la legitimidad democrática al permitir que la voluntad popular se exprese de manera directa en decisiones constitucionales. La regulación

restrictiva impuesta por la Ley N° 31399 no solo contradice la jurisprudencia constitucional inicial que lo reconocía como un derecho "inviolable", sino que también se distancia de los estándares del derecho comparado. Países con democracias más robustas, como Uruguay y Suiza, han consolidado sistemas donde el referéndum es un instrumento accesible y autónomo, demostrando que su fortalecimiento, y no su restricción, es lo que fortalece la calidad de la democracia.

5. La profunda crisis de representatividad que atraviesa el Perú —evidenciada por la altísima desaprobación ciudadana al Congreso, la fragmentación partidaria, la captura de las instituciones por intereses particulares y la percepción generalizada de que las élites políticas actúan de espaldas al interés común— exige con urgencia mecanismos de democracia directa que funcionen como correctivos efectivos. En este escenario, el referéndum no puede ser tratado como un mero complemento o figura simbólica, sino como una herramienta esencial para reducir la brecha entre gobernantes y gobernados, canalizar el descontento de manera pacífica e institucional, y restaurar la confianza en el sistema mediante una participación ciudadana con poder de decisión real.
6. Una interpretación sistemática y garantista de la Constitución, que armonice los artículos 32° y 206°, permite y exige entender el referéndum como un instrumento autónomo para impulsar reformas constitucionales, incluso por iniciativa ciudadana y sin depender de la intermediación del Congreso. Esta lectura, que prioriza la protección de los derechos fundamentales de participación por encima de un formalismo legal restrictivo, revela que la Ley N° 31399 representa un retroceso democrático. Por lo tanto, su derogación y la implementación de un marco normativo que promueva el referéndum como vía legítima y accesible para la reforma constitucional se convierten en imperativos necesarios para reconectar el ordenamiento jurídico con la voluntad soberana del pueblo.
7. La experiencia del derecho comparado y la propia naturaleza del sistema constitucional peruano demuestran que la democracia representativa y la directa no son excluyentes, sino complementarias. Por lo tanto, el fortalecimiento del referéndum como instrumento autónomo de reforma constitucional no debilita al sistema representativo, sino que, por el contrario, lo revitaliza al inyectarle

legitimidad ciudadana, funcionando como un contrapeso esencial frente a la posible captura de las instituciones por intereses ajenos al bien común. La incorporación de este mecanismo de participación decisoria, lejos de ser una amenaza, constituye una evolución natural y necesaria hacia una democracia más robusta, inclusiva y legítima en el Perú.



RECOMENDACIONES

En relación a las conclusiones planteadas, se emiten las siguientes recomendaciones:

1. Derogar la Ley N° 31399 por ser incompatible con el principio democrático y los derechos de participación política. Esta medida es urgente para eliminar el “filtro institucional” que subordina el referéndum a la voluntad del Congreso y restablecer su carácter autónomo como herramienta de expresión popular.

2. Promover una interpretación constitucional que reconozca el referéndum como mecanismo válido para la reforma total o parcial de la Constitución por iniciativa ciudadana, especialmente cuando dichas reformas afectan el núcleo esencial del pacto social. El Tribunal Constitucional y los operadores jurídicos deben adoptar un enfoque sistemático y garantista que armonice los artículos 32° y 206° de la Constitución, priorizando la protección de los derechos fundamentales de participación.

3. Fortalecer la educación cívica y los mecanismos de transparencia para garantizar procesos referendarios informados y deliberativos. Es esencial implementar programas de formación ciudadana que expliquen el alcance y los procedimientos del referéndum, así como garantizar el acceso a información veraz y neutral durante las consultas populares.

4. Diseñar e implementar reformas institucionales que equilibren la democracia representativa con mecanismos robustos de democracia directa. Esto incluye la posibilidad de referéndums vinculantes por iniciativa popular, la regulación de campañas informativas obligatorias y la creación de instancias de deliberación pública previas a las consultas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, I. (2023). Identidad constitucional, reforma constitucional y democracia militante. *Justicia*, 28(44), 127–146. <https://doi.org/10.17081/just.28.44.6863>
- Ayala, J. (2009). La problemática del poder constituyente y la reforma de la Constitución. *Revista de Derecho de la Universidad Central de Venezuela*, 134, 57-89. Recuperado de http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/134/ucv_2009_134_57-89.pdf
- Barreyro, M. (2019). Formas puras y corruptas de referéndums. Notas para una evaluación de su legitimidad democrática. *Isonomía*, 71–102.
- Blancas Bustamante, C. (2004). El referéndum en la Constitución peruana. *Revista Elecciones*, 3(3), 193–221. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2004.v3n3.08>
- Benavides, J. (2017). Poder Constituyente y Derecho Internacional de los Derechos Humanos. *Cálamo - Revista de Estudios Jurídicos*, 7, 31–41. <https://revistas.udlapublicaciones.com/index.php/RevistaCalamo/article/view/244/387>
- Benites, A., y Valverde, L. (2023). El estancamiento de la democracia en el Perú. *IDEHPUCP*. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/el-estancamiento-de-la-democracia-en-el-peru-27949/>
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Castellanos, J. (2022). Transparencia y participación ciudadana: la lucha contra la corrupción como eje vertebrador del proceso democrático. *Revista Española de La Transparencia*, 15, 107–129. <https://doi.org/10.51915/ret.220>
- Chanamé Orbe, R. (2020). *El referéndum constitucional peruano*. *Revista de Derecho y Ciencia Política*, 75(75), 147–167. <https://doi.org/10.62450/unmsm.derecho/2020.v75n75.06>
- De Vega García, P. (2006). La Reforma Constitucional como defensa de la Constitución y de la Democracia. *II Jornadas de Derecho Constitucional sobre la Reforma de la Constitución*. 1-27.

- Eguiguren Praeli, F. (2018). El referéndum y sus alcances en la reforma de la Constitución en el Perú: ¿Solo procede para ratificar una reforma aprobada previamente por el Congreso? *Pensamiento Constitucional* (23), 243-259.
- Egusquiza, L. (2023). La democracia peruana en la encrucijada. *Idea International*. <https://www.idea.int/es/news/la-democracia-peruana-en-la-encrucijada>
- Gargarella, R. (2013). *Crisis de la representación política*. Buenos Aires: Fontamara
- Gargarella, R. (2020). *La derrota del derecho en América Latina*. Buenos Aires: Siglo veintiuno.
- Garrido, C. (2018). La utilidad del referéndum como acicate y contrapeso en las democracias representativas. *Revista de Estudios Políticos*, 181, 135–165. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.181.05>
- Garrido López, C. (2021). Crisis del paradigma representativo y propuestas de impulso de la democracia directa. *Revista de Derecho Político*, (112), 139–173. <https://doi.org/10.5944/rdp.112.2021.32219>
- González, C. A. (2024). La división de poderes como elemento esencial de una democracia de calidad. *Revista de La Facultad de Derecho de México*, 74, 439–460. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2024.e.88953>
- Gutiérrez, R. (2023). Bicentenario de la república: cultura y reforma constitucional. *Athina*, 015, 267–279. <https://doi.org/10.26439/athina2023.n015.6496>
- Hernández Valle, R. (1993). El Poder Constituyente Derivado y los Límites Jurídicos del Poder de Reforma Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*. (37), 143-158.
- Instituto de Estudios Peruanos. (2025). *Informe de opinión Julio 2025*. <https://estudiosdeopinion.iep.org.pe/informe/iep-informe-de-opinion-julio-2025/>
- Lafont, C. (2021). *Democracia sin atajos. Una concepción participativa de la democracia deliberativa*. Madrid: Editorial Trotta
- Landa, C. (2017). *Los derechos fundamentales*. Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/9786123172312>
- Landa, C. (2023). La crisis de la democracia en el Perú, el rol de la justicia y la reforma constitucional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 27(2), 337–359. <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.27.10>
- Landemore, H. (2022). *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*. Princeton University Press.
- Latinobarómetro (2024). Plataforma de análisis online: Latinobarómetro 2024. <https://www.latinobarometro.org/odajds/>

- Lissidini, A. (2021). Democracia directa contra déficit democrático: el caso uruguayo. *RECERCA. Revista De Pensament I Anàlisi*, 28(1). <https://doi.org/10.6035/recerca.5600>
- López Flores L. (2019). Cuestión de (des)confianza. Lima: Legisprudencia.pe.
- Miró Quesada Rada, F. (2002). La democracia directa en el Perú: Aspectos constitucionales y procesales del Referéndum durante el régimen dictatorial de Alberto Fujimori. *Derecho y Sociedad*, (18), 34-42.
- Neyra Zegarra, A. C. (2021). *El control constitucional del objeto del referéndum: Una propuesta de nuevos parámetros para una mayor eficacia del derecho de participación ciudadana* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Nino, C. (1997). La Constitución de la democracia deliberativa. Buenos Aires: Gedisa.
- Nogueira Alcalá, H. (2017). Poder constituyente, reforma de la Constitución y control jurisdiccional de constitucionalidad. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional*, 1(36). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.36.10868>
- Oyarte Martínez, R. (1998). Límite y limitaciones al Poder Constituyente. *Revista Chilena de Derecho*. Número especial, 65-84.
- Palomino, J., & Paiva, D. (2023). La peligrosa judicialización de la política un complicado panorama desde el Perú. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 27(1), 51–87. <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.27.02>
- Palumbo, G., Tejada, G., Inche, J., y Gomero, J. (2022). Participación ciudadana y gestión pública en Lima, Perú. *Revista Venezolana de Gerencia*, 27(100), 1474–1488. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.27.100.12>
- Peralta Martínez, R. (2007). Sobre el Poder Constituyente y la Rigidez Constitucional. *Pensamiento Constitucional* (12), 377-400.
- Ponce Flores, G. (2017). *La Constitución antidemocrática: Análisis sobre el origen y aprobación de la Constitución Política de Perú de 1993*. (Tesis de pregrado). Universidad Nacional del Altiplano, Puno.
- Pozo, J. (2020). Ecuador: La consulta popular, entre lo ciudadano y lo político. En F. Tuesta y Y. Welp (coords.), *El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina* (pp. 207-235). PUCP.
- Rodas, D., Erazo, J., Pinos, C., & Narváez, C. (2020). Derecho a la resistencia en el marco constitucional ecuatoriano, aplicación del principio democrático y seguridad jurídica. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas.*, 5, 78–100. https://fundacionkoinonia.com.ve/ojs/index.php/Iustitia_Socialis/article/view/603/903

- Rousseau, J. J. (1762). El Contrato Social. In Partido de la Revolución Democrática (Ed.), *El Contrato Social* (2017th ed.).
- Ruiz Molleda, J. (2022). Ocho comentarios a la autógrafa aprobada por el Congreso que restringe referéndum. Instituto de Defensa Legal. <https://www.idl.org.pe/ocho-comentarios-a-la-autografa-aprobada-por-el-congreso-que-restringe-referendum/>
- Sáenz, E. (2016). La regulación del referendo en el derecho comparado: Aportaciones para el debate en España. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, 123–153. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.108.04>
- Sandel, M. J. (2023). *El Descontento Democrático. En Busca de una Filosofía Pública*. Penguin.
- Serrafero, M., y Eberhardt, M. (2021). Referéndums en europa y américa latina. Casos controvertidos. *Anales de La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Universidad Nacional de La Plata*, 51(51), 703–726. <https://doi.org/10.24215/25916386e099>
- Sieyes, E.-J. (1789). ¿Qué Es El Tercer Estado ? In Biblioteca Omegalfa (Ed.), 1789 (2019th ed.). Biblioteca Omegalfa. <https://borisbarriosgonzalez.files.wordpress.com/2011/09/sieyes-que-es-el-tercer-estado.pdf>
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Tapia Valdés, J. (2008). PODER CONSTITUYENTE IRREGULAR: LOS LÍMITES METAJURÍDICOS DEL PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO. *Estudios constitucionales*, 6(2), 121-142. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002008000100005>
- Vergara, A. (2024). Crisis de representación, tantas veces, por Alberto Vergara. *La República*. <https://larepublica.pe/opinion/2024/10/05/crisis-de-representacion-tantas-veces-por-alberto-vergara-202740>
- Villacorta, C., Quilca M. (28 de mayo de 2024). 67 congresistas en la Fiscalía: juntos acumulan 729 delitos. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2024/05/28/congreso-del-peru-67-congresistas-en-la-fiscalia-juntos-acumulan-729-delitos-poder-judicial-ministerio-publico-corrupcion-en-el-peru-1820812>
- Wieland, H. (2008). El referéndum. Concepto general y regulación legal en el Perú. *Derecho PUCP*, 61, 273–304.
- Wieland, H. (2023). *El referéndum en el Perú: Doctrina, regulación legal y jurisprudencia ... - Hubert Wieland Conroy - Google Libros* (Palestra Editores S.A.C. (ed.)). Palestra Editores S.A.C.

Zovatto Garetto, D. (2015). Las instituciones de la democracia directa. *Revista de Derecho Electoral*, (20), 34-75.

