



CÁMARA
DE DIPUTADOS
CONGRESO DEL PERÚ

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00648-2026-2031-CD
RU 47842-CD

22 OCTUBRE 2026 12:44 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

CÉSAR AUGUSTO HOLGUÍN LOAIZA
Diputado de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE
RESTABLECE EL CONTENIDO
ESENCIAL DEL DERECHO
CONSTITUCIONAL DE
REFERÉNDUM

El Grupo Parlamentario **AHORA NACIÓN**, a iniciativa del señor Diputado de la República que suscribe, **CÉSAR AUGUSTO HOLGUÍN LOAIZA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 102, inciso 1) y 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 8 y 25, literal c) del Reglamento de la Cámara de Diputados, proponen la siguiente **PROPOSICIÓN LEGISLATIVA**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE RESTABLECE EL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE REFERÉNDUM

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto restablecer el contenido esencial del derecho de referéndum que le corresponde a la ciudadanía peruana y derogar la Ley N° 31399, Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Artículo 2. Derogatoria de la Ley N° 31399

Se deroga la Ley N° 31399, Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Artículo 3. Restitución de la normativa anterior

Se restituyen, con el texto vigente antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31399, los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Lima, 06 de octubre de 2026.

Freshman
BUTRÓN
MARTÍNEZ

César Augusto Holguín Loaiza
DOCRO AN

Estadimir Soto

Jair Manrique

CÉSAR AUGUSTO HOLGUÍN LOAIZA

César A. Holguín Loaiza
Irene Huéscar

JOSE MARCELO SANCHEZ

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema público

La Ley N° 31399 desnaturaliza el derecho ciudadano a la participación política a través del referéndum, el cual es un derecho base de un Estado Democrático de Derecho. En este caso, la mencionada ley limita la participación política directa y sin intermediaciones, forzando necesariamente el filtro del Congreso de la República. Para ello, modifica los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, en los siguientes términos:

Versión original de la Ley N° 26300	Versión modificada por la Ley N° 31399
Artículo 40.- No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 32 de la Constitución.	Artículo 40.- Improcedencia de referéndum 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.
Artículo 44.- 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, 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.

II. Evidencia que sustenta el problema

Sobre la improcedencia del referéndum: primera modificación

- La primera modificación versa sobre la improcedencia del referéndum: precisa que no se pueden someter a referéndum las reformas constitucionales que no cumplan con el procedimiento fijado por el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política del

Perú, esto es que toda reforma constitucional debe ser aprobada con mayoría absoluta del número legal de miembros de cada cámara, y ratificada mediante referéndum. Esto significa que no cabe un referéndum directo por iniciativa ciudadana para modificar la Constitución.

- El artículo 32 de la Constitución Política del Perú señala las materias que no pueden someterse a referéndum: la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor.

Sin embargo, con los cambios realizados mediante Ley N° 31399 se establece, además 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; esto es, se ha adicionado a los supuestos previstos en el artículo 32 de la Constitución uno nuevo, ajeno al propio texto del citado artículo, restringiendo de esta forma un derecho fundamental de manera arbitraria y vía norma infra constitucional.

- Repárese que estaríamos frente a una norma claramente inconstitucional que modifica por la vía legal, una norma de rango superior. Por lo tanto, se justifica la derogatoria de la Ley N° 31399.

Sobre la autoridad que convoca a referéndum

- Por su parte, la segunda modificación versa sobre la autoridad que convoca a referéndum: establece de forma explícita que la convocatoria a referéndum para una reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, pero únicamente "por disposición del Congreso". Antes, el Jurado Nacional de Elecciones era la autoridad exclusiva encargada de convocar a cualquier referéndum.
- Al respecto, el Jurado Nacional de Elecciones emitió un comunicado en fecha 09 de abril de 2022, en donde claramente indica que la convocatoria a referéndum para aprobar una reforma constitucional no puede hacerse directamente, de acuerdo con la Ley N.° 31399:

"En efecto, la citada ley, aprobada por el Congreso de la República y publicada el pasado 30 de enero modificó el artículo 40 de la Ley N.° 26300 señalando que no procede la convocatoria a un referéndum para reformar la Constitución, si es que no se tramita según el procedimiento definido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política. Es decir, si la propuesta de reforma no es previamente aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros"¹.

- En relación a los cambios al artículo 44, en donde se modifica a la autoridad legitimada para convocar a referéndum en caso de una reforma constitucional, el Jurado Nacional de Elecciones mostró su fuerte rechazo, en el sentido de que la convocatoria a todo referéndum, incluyendo el de reforma constitucional, debe seguir siendo potestad del

¹ <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Nota/11304>

organismo electoral dado que es el que posee la capacidad técnica especializada para determinar la fecha más idónea para su realización conforme a ley.

- Esta modificatoria al artículo 44 también resulta incongruente con el propio contenido del artículo 206 de la Constitución al establecerse sobre este extremo una limitante no prevista en el texto constitucional. La función de convocatoria a referéndum, ahora otorgada al Congreso, no cuenta con asidero en la Constitución Política ni en ninguna norma del ordenamiento legal, generando por el contrario un limitante a las competencias del Presidente de la República para convocar a referéndum, situación que afecta el principio de razonabilidad, de seguridad jurídica, y equilibrio de poderes.

En conclusión, el derecho al referéndum es un derecho fundamental, según señala la Constitución Política del Perú por lo que no debería existir un obstáculo para su ejercicio libre y absoluto. Desde la dación de la Ley N° 31399, publicada el 30 de enero de 2022, se estableció una valla arbitraria que impide el ejercicio de este derecho ciudadano y prácticamente le otorga al Congreso de la República una facultad no prevista en el diseño constitucional vigente.

III. Objetivo general y objetivos específicos

Objetivo general:

- La proposición legislativa tiene por objeto restablecer el contenido esencial del derecho de referéndum que le corresponde a la ciudadanía peruana y derogar la Ley N° 31399, Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Objetivos específicos:

- a) Con esta norma se restituyen, con el texto vigente antes de la entrada en vigor de la Ley N° 31399, los artículos 40 y 44 de la Ley Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, con el fin de corregir la desnaturalización del derecho a referéndum.
- b) Generar seguridad jurídica para la ciudadanía peruana y afianzar los mecanismos de democracia directa en nuestro país.

IV. Fundamentación de la iniciativa

La importancia del derecho de referéndum radica en que es una expresión de la democracia directa, en donde el pueblo puede intervenir, sin ningún intermediario, en la actividad constitucional, legislativa o administrativa del país. Por tanto, su ejercicio no puede ser restringido, limitado o impedido por cualquier otra institución.

De mantenerse la vigencia de la citada ley, se generaría un serio impedimento para consolidar el derecho ciudadano a la participación política a través de referéndum, de allí la necesidad de expulsar del ordenamiento jurídico las disposiciones contenidas en la Ley N° 31399, volviendo

las cosas al estatus anterior. Esto es, cuando era posible ejercer el derecho al referéndum sin restricciones, y así se cumplía uno de los fundamentos de todo sistema democrático, permitiendo que el pueblo, de manera soberana, se pronuncie en el ámbito de los asuntos públicos.

V. Antecedentes legislativos, investigaciones y fuentes utilizadas

El referéndum es el derecho de los ciudadanos para pronunciarse conforme a la Constitución en los temas normativos que se le consultan, según el artículo 37 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Asimismo, la Constitución Política del Perú, en su artículo 2, numeral 17, dispone que los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

De igual manera, el artículo 31 establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum. A su vez, el artículo 32 fija las materias 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. Las materias relativas al proceso de descentralización.

Asimismo, se establece que no pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor.

El derecho fundamental al referéndum se encuentra reconocido en diferentes convenios y tratados internacionales. Por ejemplo, según la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a. **de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;**
 - b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. (*Énfasis agregado*).

Según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25:

Artículo 25

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

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

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

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. (*Énfasis agregado*).

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Exp. N° 003-96-/TC sostiene:

Que, el referéndum es el procedimiento mediante el cual el pueblo o el cuerpo electoral decide, en definitiva, y en forma directa algunas cuestiones relativas a la legislación; Que, mediante el referéndum el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa; colaborando directamente en la formulación o reforma de una norma constitucional o legislativa o en la formación de un acto administrativo. De esta manera, las funciones del Gobierno son ejercidas en forma directa por el pueblo sin la intermediación de otras Instituciones; Que, por los enunciados anteriores se considera al referéndum como el sistema de democracia directa, cuya iniciativa para realizarlo debe partir de un porcentaje del electorado o de los ciudadanos y el cumplimiento de los requisitos para llevarlo a cabo debe ser función propia de los ciudadanos interesados en su realización; Que, por las razones expuestas anteriormente se considera 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; Que el criterio preponderante atribuye al referéndum la naturaleza de ser decisorio, antes que ratificatorio o aprobatorio, constituyendo así un acto decisorio autónomo, que sólo adquiere validez cuando se le ha sometido a la votación popular, y ha sido adoptada por él.

La sentencia antes citada resulta ilustrativa pues se produjo ante una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 26592, "Modifican artículos de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos", publicada el 18 de abril de 1996. La referida Ley N° 26592 establecía que todo referéndum requiere una iniciativa legislativa desaprobada por el Congreso, la misma que puede ser sometida a referéndum conforme a esta ley siempre que haya contado con el voto favorable de no menos de los 2/5 de los votos del número legal de los miembros del Congreso (48 votos en su momento).

Al respecto, el Tribunal Constitucional sostuvo que dicha exigencia significaba una manifiesta restricción e impedimento para la realización del referéndum, además que contravenía la disposición del artículo 31 de la Constitución, que establece que es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano en el ejercicio de sus derechos. En este caso, puntualiza que si en

el Congreso no se obtuviera los 48 votos a favor de la iniciativa legislativa el referéndum ya no podría realizarse.

Es así que el Tribunal concluyó que la modificación contenida en la Ley N° 26592 desnaturalizaba ampliamente las características del referéndum al condicionarlo a la intervención del Congreso; agrega que, aunque exige una votación minoritaria, ésta puede impedir su realización, contrariando la voluntad del pueblo, legítimo titular del derecho de referéndum y desvirtuando el sistema de democracia directa. A su vez, sostuvo que no puede considerarse que la exigencia por la Ley N° 26592 sea un simple requisito de una etapa previa, ya que implica la intervención de un organismo ajeno a los ciudadanos que tienen derecho a realizar el referéndum.

El fallo de la sentencia mencionada fue declarar infundada la demanda de inconstitucionalidad porque no se obtuvo el número de 6 votos conformes. Sin embargo, en fecha 26 de setiembre de 2001, se publicó la Ley N° 27520, Ley que deroga las Leyes Núms. 26592 y 26670 y restituye la plena vigencia de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Fue el propio Congreso el que corrigió la emisión de una norma claramente violatoria del orden constitucional, dada por una gestión congresal previa.

Por todo lo señalado, resulta claro que una norma que limita o restringe el derecho fundamental al referéndum va contra el ordenamiento jurídico. En su oportunidad, la Ley N° 26592 fue derogada por el Congreso, aspecto que debería ser replicado con la Ley N° 31399, norma actualmente vigente y bajo cuestionamiento evidente.

VI. Sectores comprendidos

La propuesta de ley comprende a la ciudadanía en general, al ser los principales beneficiarios de la medida, así como al Estado en su conjunto por ser el derecho al referéndum una manifestación del orden democrático que caracteriza a nuestro modelo estatal.

En el caso de la ciudadanía se busca que ésta cuente con un marco jurídico que reconozca el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos del país, tal cual lo establece la Constitución Política del Perú. Asimismo, la norma promueve la participación ciudadana en la vida política, económica y social del país.

Para el caso del Estado en su conjunto, la propuesta promoverá la democracia participativa e impulsará la acción ciudadana a través de mecanismos directos e indirectos de participación política.

La Ley N° 31399 fue duramente cuestionada por el Gobierno del Presidente Pedro Castillo, quien presentó un proyecto de ley ante el Congreso de la República para derogar la mencionada norma. Sobre esta propuesta, se presentó incluso una cuestión de confianza en febrero de 2022, al ser un tema de particular interés para el país. En efecto, el jefe del Gabinete de aquel entonces, Aníbal Torres, llegó junto a los ministros de Estado al Congreso de la República y presentó cuestión de confianza a fin de que el Parlamento apruebe la iniciativa del Ejecutivo para que se derogue la Ley N° 31399 que limita el referéndum.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional declaró infundada, por mayoría, la demanda de inconstitucionalidad que presentó el Poder Ejecutivo contra la ley en cuestión. El magistrado César Ochoa Cardich emitió un voto singular a favor de declarar fundada la demanda. Sin embargo, esta postura no limita la labor legislativa del actual Parlamento en proponer iniciativas de ley que reafirmen y restituyan derechos fundamentales.

VII. Normas que se modifican o derogan

La presente iniciativa de ley tiene por objeto restablecer el contenido esencial del derecho de referéndum que le corresponde a la ciudadanía peruana, por lo cual plantea derogar la Ley N° 31399, Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Como consecuencia de esta derogación, se plantea restituir la redacción previa de los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300. Con esta medida, se busca afianzar el derecho de referéndum que le corresponde a la ciudadanía peruana, y afirmar la democracia directa y participativa de nuestro Estado de Derecho.

Artículos de la Ley N° 31399	Proyecto de ley (redacción restituida)
Artículo 40.- Improcedencia de referéndum 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.	Artículo 40.- No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 32 de la Constitución.
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, 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.	Artículo 44.- La convocatoria a Referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas.

VIII. Análisis costo beneficio

a) Impacto económico de la norma

La presente iniciativa legislativa no genera costos económicos adicionales al erario nacional, así como no implica la creación de nuevas entidades o competencias a las instituciones existentes. Se trata de restituir la normativa previa a la emisión de la Ley N° 31399, que es una materia de puro derecho para fortalecer el contenido esencial del derecho al referéndum.

b) Efectos no monetarios de la propuesta

El principal actor beneficiario de la presente iniciativa es la ciudadanía en general, al restituir el ejercicio legítimo y sin intermediarios del derecho a la participación política en la vida del país. La propuesta, a su vez, generará un ambiente de confianza en la política gubernamental y los diversos organismos del Estado, así como la consolidación de los principios de democracia directa.

A nivel estatal, se generará la legitimación del Estado de derecho, separación de poderes y participación activa y directa de la población en los asuntos públicos del país.

La actual gestión parlamentaria está en la obligación de reponer derechos políticos que se han visto afectados por gestiones anteriores; esto coadyuvará a recuperar una imagen de confianza y respeto por los procedimientos parlamentarios, y por la legitimidad de emitir leyes conforme a derecho y conforme al bienestar e interés de la ciudadanía.