



Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado Maestría en Derecho Constitucional

Interpretación del artículo 206 de la Constitución tras el retorno a la bicameralidad: impacto en la participación ciudadana

Tesis presentada por:

Flores Elias, Valery Amalia

ORCID: 0000-0002-1243-0580

para optar el Grado Académico de Maestro en Derecho Constitucional

Asesor (a):

Dr. Caceres Arce, Jorge Luis

ORCID: 0000-0003-0212-1298

Arequipa - Perú

2026

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA
ESCUELA DE POSTGRADO
DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR DE TESIS

Arequipa, 11 de Junio del 2026

Dictamen: 013105-C-EPG-2026

Visto el borrador del expediente 013105, presentado por:

2022000062 - FLORES ELIAS VALERY AMALIA

Titulado:

**INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 206 DE LA CONSTITUCIÓN TRAS EL RETORNO A LA
BICAMERALIDAD: IMPACTO EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

**29520242 - FALCONI PICARDO MARCO TULIO
DICTAMINADOR**



**40191503 - FAJARDO PASSANO PATRICIO MARCELO
DICTAMINADOR**



**71343303 - CAMARGO RIEGA ALBERTO VITTORIO
DICTAMINADOR**



Interpretación del artículo 206 de la Constitución tras el retorno a la bicameralidad: impacto en la participación ciudadana

INFORME DE ORIGINALIDAD

6%	7%	4%	2%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	repositorio.unap.edu.pe	2%
	Fuente de Internet	
2	doaj.org	1%
	Fuente de Internet	
3	revistas.pucp.edu.pe	1%
	Fuente de Internet	
4	repositorio.udh.edu.pe	1%
	Fuente de Internet	
5	hdl.handle.net	1%
	Fuente de Internet	

Excluir citas	Apagado	Excluir coincidencias	< 1%
Excluir bibliografía	Apagado		

Dedicatoria

A Dios, por su presencia amorosa que guía mis pasos, fortalece mi espíritu en la adversidad y da sentido a cada logro alcanzado. Sin Su luz y Su gracia, este camino no habría sido posible.

A mis padres, Pablo y Vanessa, por su amor incondicional, su constancia y el ejemplo permanente de esfuerzo que ha guiado cada uno de mis pasos.

A mi hermana, Paola, por su compañía y por caminar conmigo en cada etapa de mi vida.

A mi abuela, Liduvina, que desde el cielo ilumina mi camino y sigue siendo inspiración de fortaleza y esperanza.



Agradecimientos

A Dios y a todas las personas que me brindaron su apoyo y orientación durante el desarrollo de este trabajo, haciendo posible su culminación.



RESUMEN

La presente investigación tuvo como objetivo interpretar el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley N.º 31988 en el contexto del retorno a la bicameralidad, así como proponer lineamientos normativos y reglamentarios orientados a fortalecer la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional. Metodológicamente, el estudio se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, de naturaleza jurídico-propositiva y nivel explicativo-propositivo. Para el análisis del problema se examinaron fuentes normativas y documentales, complementadas con las apreciaciones de especialistas, lo que permitió analizar el contenido y los alcances del artículo 206, así como sus implicancias para la participación ciudadana. Los resultados evidenciaron que la modificación introducida por la Ley N.º 31988 incrementa las exigencias procedimentales para la aprobación de una reforma constitucional, al requerir el cumplimiento de las mayorías previstas en ambas cámaras. Asimismo, se identificaron distintas posiciones respecto de la posibilidad constitucional de prescindir del referéndum cuando se alcanza la mayoría calificada establecida en el artículo 206 y de sus implicancias para la intervención directa de la ciudadanía. En este contexto, se advirtió la necesidad de articular las exigencias propias de la rigidez constitucional con mecanismos que favorezcan la participación ciudadana y refuercen la legitimidad democrática de los procesos de reforma. Se concluye que la aplicación del artículo 206 en el nuevo sistema bicameral requiere no solo el cumplimiento de las exigencias procedimentales previstas constitucionalmente, sino también el fortalecimiento de mecanismos de deliberación y participación ciudadana durante el procedimiento de reforma. En consecuencia, se proponen lineamientos normativos y reglamentarios destinados a incorporar mayores espacios de intervención ciudadana en el Congreso de la República y a fortalecer la legitimidad democrática de las reformas constitucionales.

Palabras clave: Reforma constitucional, bicameralidad, participación ciudadana.

ABSTRACT

The present research aimed to interpret Article 206 of the Political Constitution of Peru, as amended by Law No. 31988 in the context of the return to a bicameral system, as well as to propose normative and regulatory guidelines aimed at strengthening citizen participation in constitutional reform processes. Methodologically, the study adopted a qualitative approach, with a legal-propositional nature and an explanatory-propositional level. To analyze the research problem, normative and documentary sources were examined and complemented by the views of specialists, which made it possible to assess the content and scope of Article 206, as well as its implications for citizen participation. The findings showed that the amendment introduced by Law No. 31988 increases the procedural requirements for the approval of constitutional reforms by requiring compliance with the majorities established in both chambers. Likewise, differing positions were identified regarding the constitutional possibility of dispensing with a referendum when the qualified majority established in Article 206 is reached, as well as the implications of this mechanism for direct citizen participation. In this context, the study identified the need to reconcile the requirements inherent in constitutional rigidity with mechanisms that promote citizen participation and strengthen the democratic legitimacy of constitutional reform processes. It is concluded that the application of Article 206 under the new bicameral system requires not only compliance with the procedural requirements established by the Constitution, but also the strengthening of mechanisms for citizen deliberation and participation throughout the constitutional reform process. Accordingly, normative and regulatory guidelines are proposed to provide greater opportunities for citizen involvement within the Congress of the Republic and to strengthen the democratic legitimacy of constitutional reforms.

Keywords: Constitutional reform, bicameralism, citizen participation.

ÍNDICE

Dedicatoria

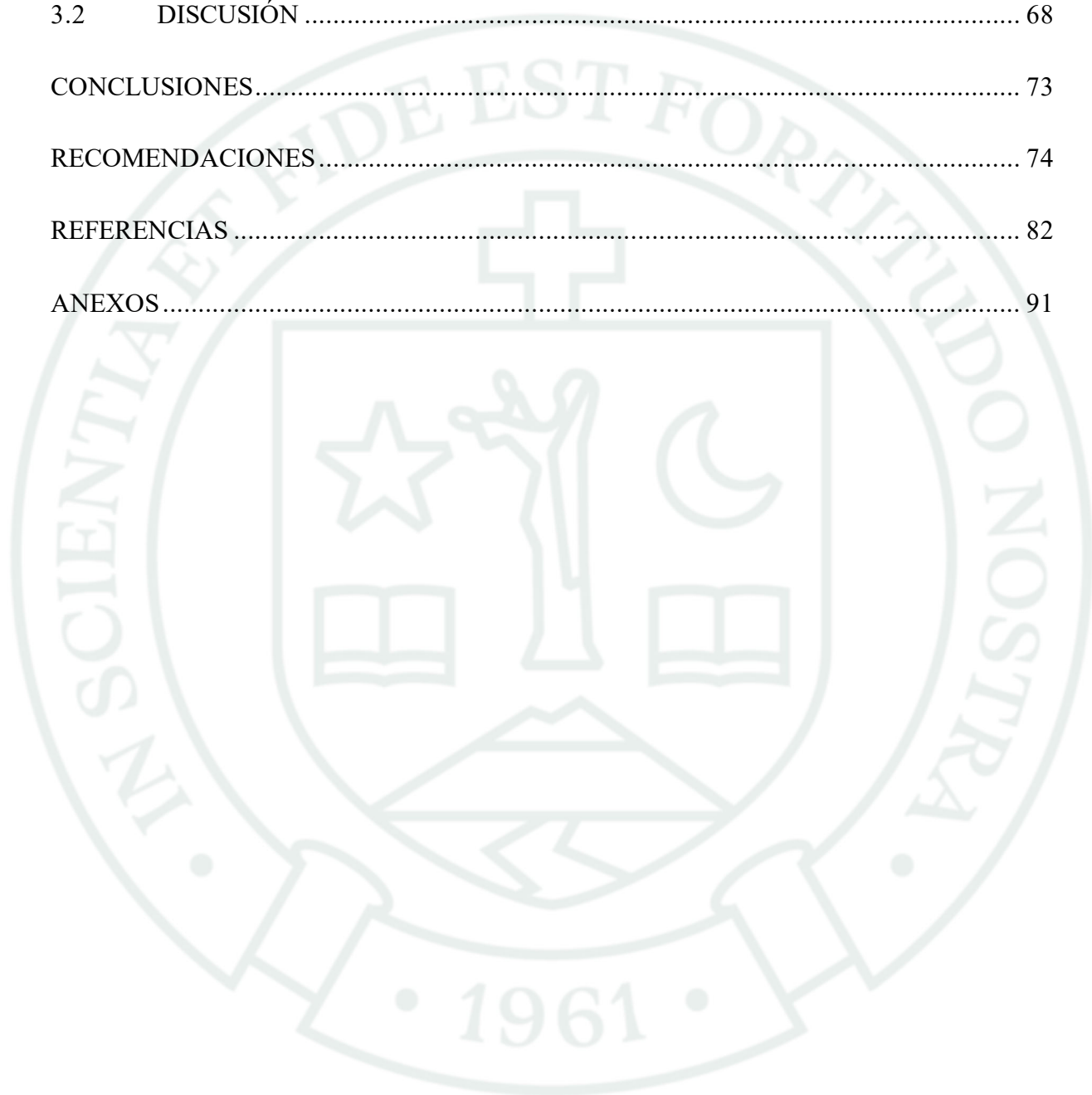
Agradecimientos

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN.....	1
OBJETIVO GENERAL.....	6
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	6
HIPÓTESIS GENERAL	7
1 CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO	8
1.1 ANÁLISIS DE ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS.....	28
2 CAPÍTULO II METODOLOGÍA	31
2.1 TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN	32
2.2 MATRIZ DE CATEGORIZACIÓN.....	33
2.2.1 Análisis de categorías.....	33
2.2.2 Cuadro de categorización.....	33
2.3 CAMPO DE VERIFICACIÓN.....	33
2.3.1 Ubicación espacial.....	34
2.3.2 Ubicación temporal.....	34
2.4 POBLACIÓN	34
2.4.1 Unidades de estudio	34

2.5.	ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN DE DATOS.....	36
3	CAPÍTULO III RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	39
3.1	RESULTADOS	40
3.2	DISCUSIÓN	68
	CONCLUSIONES.....	73
	RECOMENDACIONES.....	74
	REFERENCIAS	82
	ANEXOS.....	91



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Matriz de categorización.....	33
--	----



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Red semántica de la primera pregunta de la entrevista	41
Figura 2 Red semántica de la segunda pregunta de la entrevista.....	44
Figura 3 Red semántica de la tercera pregunta de la entrevista.....	46
Figura 4 Red semántica de la cuarta pregunta de la entrevista.....	48
Figura 5 Red semántica de la quinta pregunta de la entrevista.....	50
Figura 6 Red semántica de la sexta pregunta de la entrevista	53
Figura 7 Red semántica de la séptima pregunta de la entrevista	55
Figura 8 Red semántica de la octava pregunta de la entrevista	57
Figura 9 Red semántica de la novena pregunta de la entrevista	59
Figura 10 Red semántica de la décima pregunta de la entrevista	61
Figura 11 Red semántica de la décimo primera pregunta de la entrevista.....	63
Figura 12 Red semántica de la décimo segunda pregunta de la entrevista.....	65
Figura 13 Red semántica final de la reforma del artículo 206 de la Constitución Política	66

INTRODUCCIÓN

La promulgación de la Ley N.º 31988, que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú, representa una transformación significativa en la estructura del Poder Legislativo respecto del modelo unicameral establecido por la Constitución de 1993. Esta reforma configura un Congreso integrado por el Senado y la Cámara de Diputados e introduce una nueva distribución de funciones y competencias entre ambas cámaras, lo que puede favorecer una mayor deliberación en el procedimiento legislativo. No obstante, el adecuado funcionamiento del sistema bicameral no depende únicamente de su configuración constitucional, sino también de otras condiciones vinculadas con el sistema de representación política. En este sentido, medidas como la eliminación del voto preferencial y el fortalecimiento de los partidos políticos podrían contribuir a consolidar una estructura institucional más representativa y participativa, así como a generar mayor previsibilidad en la actuación de los actores políticos (Campos, 2023).

En este contexto, el nuevo artículo 206 establece que toda reforma constitucional debe ser aprobada por mayoría absoluta del número legal de miembros de cada cámara y ratificada mediante referéndum, salvo que obtenga, en dos legislaturas ordinarias sucesivas, una votación favorable superior a los dos tercios del número legal de miembros de cada cámara. De este modo, la disposición contempla dos vías para la aprobación de una reforma constitucional. Desde una perspectiva comparada, las cláusulas de reforma pueden clasificarse en seis categorías: marco comprehensivo de ruta única, marco comprehensivo de ruta variada, marco restringido de ruta única, marco restringido de ruta variada, marco excepcional de ruta única y marco excepcional de ruta variada. Conforme a esta clasificación, el modelo peruano corresponde a un marco comprehensivo de ruta variada, en tanto admite diferentes sujetos legitimados para presentar iniciativas de reforma y contempla dos procedimientos para su aprobación: uno de carácter exclusivamente parlamentario, cuando se alcanza la mayoría constitucional exigida en cada cámara durante dos legislaturas ordinarias sucesivas; y otro que combina la aprobación por mayoría absoluta en ambas cámaras con la posterior ratificación mediante referéndum (Valdivia & Chávez-Fernández, 2024).

Este escenario plantea diversas interrogantes sobre la aplicación práctica de estas disposiciones a partir de la implementación del sistema bicameral. En particular, resulta necesario determinar cómo deberán adecuarse los reglamentos del Congreso, del Senado y de

la Cámara de Diputados a los nuevos procedimientos de reforma constitucional, así como establecer mecanismos que permitan fortalecer la participación ciudadana durante su desarrollo. Esta adecuación normativa deberá considerar las funciones y competencias atribuidas a cada cámara, así como los mecanismos de coordinación y control recíproco propios del sistema bicameral, a fin de asegurar la adecuada articulación del procedimiento de reforma constitucional. A diferencia del modelo unicameral, en el que las funciones parlamentarias se concentran en una sola cámara, la bicameralidad supone su distribución entre dos órganos legislativos con competencias diferenciadas. No obstante, la configuración y el funcionamiento de cada modelo deben responder a las particularidades políticas e institucionales de cada país (Saavedra et al., 2021).

En este contexto, la investigación analiza cómo el retorno a la bicameralidad, particularmente a partir de la modificación del artículo 206 de la Constitución, incide en el procedimiento de reforma constitucional y en la participación ciudadana. Conforme a esta disposición, el referéndum puede ser omitido cuando la reforma obtiene la mayoría calificada exigida en cada cámara durante dos legislaturas ordinarias sucesivas. Si bien esta vía se encuentra expresamente prevista en el texto constitucional, su aplicación supone que la decisión sobre la reforma recaiga en los órganos que ejercen el poder constituyente derivado, sin la intervención directa de la ciudadanía mediante referéndum. Esta circunstancia plantea la necesidad de analizar cómo se articula el ejercicio del poder de reforma con los principios de participación ciudadana y legitimidad democrática, especialmente cuando las modificaciones recaen sobre aspectos de particular relevancia para la organización constitucional del Estado.

Asimismo, el restablecimiento de la bicameralidad ha suscitado diversos cuestionamientos relacionados con su funcionamiento, entre ellos, el posible incremento de los costos operativos y administrativos, así como una eventual mayor duración del procedimiento legislativo. A estas consideraciones se suma la desconfianza ciudadana hacia las instituciones políticas, contexto en el que la incorporación de una segunda cámara plantea interrogantes respecto de su capacidad para contribuir a mejorar la calidad de la deliberación y de la producción legislativa. Estos aspectos forman parte del debate en torno al retorno de la bicameralidad en el Perú y evidencian que su implementación no depende únicamente de su configuración normativa, sino también de las condiciones institucionales en las que operará (Universidad Internacional de Valencia, 2024).

La presente tesis tiene como objetivo principal interpretar el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley N.º 31988 en el contexto del retorno a la

bicameralidad, con la finalidad de proponer lineamientos normativos y reglamentarios orientados a fortalecer la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional.

De acuerdo con lo expuesto, el problema de investigación se formula mediante la siguiente interrogante: ¿Cómo debe interpretarse el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley N.º 31988 en el contexto del retorno a la bicameralidad, a fin de fortalecer la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional?

A partir del problema general, se plantean las siguientes interrogantes específicas: ¿Qué cambios introdujo la Ley N.º 31988 en el artículo 206 de la Constitución Política del Perú y cuáles son sus diferencias respecto del modelo previo de reforma constitucional? ¿De qué manera la nueva redacción del artículo 206 incide en el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional? ¿Qué lineamientos normativos y reglamentarios pueden proponerse para fortalecer la participación ciudadana en la aplicación del artículo 206 en el contexto del nuevo sistema bicameral?

Bajo estas premisas, la investigación presenta relevancia jurídica, debido a que la interpretación y aplicación del artículo 206 de la Constitución Política del Perú, en el contexto del retorno a la bicameralidad, inciden en la configuración del procedimiento de reforma constitucional y en la articulación entre el ejercicio del poder constituyente derivado y la participación ciudadana. En efecto, este artículo establece las exigencias procedimentales que deben observarse para modificar la Constitución, por lo que la determinación de sus alcances resulta relevante para asegurar que los procesos de reforma se desarrollen conforme al orden constitucional y a los principios de participación y legitimidad democrática.

Asimismo, la investigación posee relevancia académica, pues contribuye al estudio del derecho constitucional mediante el análisis de las implicancias del retorno a la bicameralidad en el procedimiento de reforma constitucional y en la participación ciudadana. Además, la revisión de experiencias de derecho comparado permite ampliar el debate académico sobre la configuración de los sistemas bicamerales y los mecanismos previstos para la reforma de la Constitución. En este sentido, el estudio de los fundamentos que sustentan las modificaciones constitucionales permite comprender las razones que justifican su adopción y analizar su correspondencia con los principios que orientan el orden constitucional (Cruz, 2023).

Por otro lado, la investigación presenta relevancia social, debido a que los procesos de reforma constitucional pueden incidir tanto en los derechos y garantías de la ciudadanía como en la organización y el funcionamiento del Estado. En este contexto, resulta relevante promover

procesos de reforma transparentes, inclusivos y participativos, que incorporen mecanismos adecuados de intervención ciudadana y contribuyan al fortalecimiento de la confianza en las instituciones democráticas. En este sentido, la transparencia constituye un componente relevante de la democracia, en la medida en que facilita el acceso de la ciudadanía a la información y favorece su participación y vigilancia en los asuntos públicos (Soto, 2024).

En cuanto a la relevancia ética, esta se sustenta en la necesidad de que los procesos de reforma constitucional se desarrollen con respeto a los principios democráticos y a los derechos fundamentales, considerando que las decisiones adoptadas en este ámbito pueden incidir en la situación jurídica de la ciudadanía y en la organización del Estado. Desde esta perspectiva, la investigación busca contribuir a una interpretación y aplicación del artículo 206 compatible con dichos principios, así como formular lineamientos normativos y reglamentarios orientados a fortalecer la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional.

Asimismo, la interpretación de la Constitución debe procurar una adecuada articulación entre las exigencias del procedimiento de reforma y la participación ciudadana. En este sentido, la incorporación de mecanismos de participación debe desarrollarse dentro del marco constitucional vigente, sin desconocer los requisitos establecidos para la reforma constitucional y respetando los principios de rigidez y supremacía constitucional (Huerta, 2023).

Bajo esta perspectiva, la relevancia económica de la investigación se relaciona con su viabilidad, en tanto su desarrollo no requiere una inversión significativa de recursos financieros. La disponibilidad de fuentes normativas, doctrinarias y documentales permite llevar a cabo el estudio con los recursos disponibles, sin que ello afecte el cumplimiento de los objetivos planteados.

El desarrollo de la investigación se estructuró en diversas etapas. En primer lugar, se realizó un análisis histórico, normativo y comparado de los sistemas bicamerales y de los mecanismos de reforma constitucional, considerando experiencias de derecho comparado relevantes para el contexto peruano. Posteriormente, se examinaron las disposiciones relacionadas con la organización y el funcionamiento del Congreso en el nuevo sistema bicameral, con especial atención a la modificación del artículo 206 de la Constitución y a sus implicancias en el procedimiento de reforma constitucional y en la participación ciudadana. Este análisis fue complementado con las apreciaciones de especialistas, lo que permitió contrastar distintas perspectivas sobre la aplicación del referido artículo. Finalmente, a partir de los resultados obtenidos, se formularon lineamientos normativos y reglamentarios orientados a fortalecer la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional.

Estos lineamientos buscan fortalecer la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional, sin desconocer las exigencias procedimentales establecidas en el artículo 206 de la Constitución. Para ello, se propone incorporar espacios de deliberación descentralizada y mecanismos que permitan recoger los aportes de la ciudadanía, universidades, especialistas y organizaciones de la sociedad civil durante las distintas etapas del procedimiento de reforma. De este modo, la participación ciudadana no se limitaría a la eventual ratificación mediante referéndum, sino que podría desarrollarse a través de otros mecanismos de intervención y deliberación a lo largo del proceso de reforma constitucional.

El enfoque metodológico de la investigación integró el análisis normativo, doctrinal y documental con las apreciaciones de especialistas, lo que permitió examinar el artículo 206 de la Constitución desde una perspectiva jurídico-constitucional y considerar las particularidades del nuevo contexto bicameral peruano. A partir de los resultados obtenidos, se formularon lineamientos normativos y reglamentarios orientados a fortalecer la participación ciudadana en la aplicación del artículo 206 y contribuir a la legitimidad democrática de los procesos de reforma constitucional.

En ese sentido, la investigación busca contribuir a la comprensión y mejora de los procedimientos de reforma constitucional en el contexto del nuevo sistema bicameral, mediante la formulación de lineamientos normativos y reglamentarios orientados a fortalecer la participación ciudadana en las distintas etapas del proceso de reforma constitucional.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Interpretar el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley N.º 31988 en el marco del retorno a la bicameralidad, con la finalidad de proponer lineamientos normativos y reglamentarios orientados a garantizar una participación ciudadana efectiva en los procesos de reforma constitucional.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Analizar los cambios introducidos por la Ley N.º 31988 en el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, identificando sus diferencias respecto del modelo previo de reforma constitucional y sus implicancias en el procedimiento legislativo bicameral.

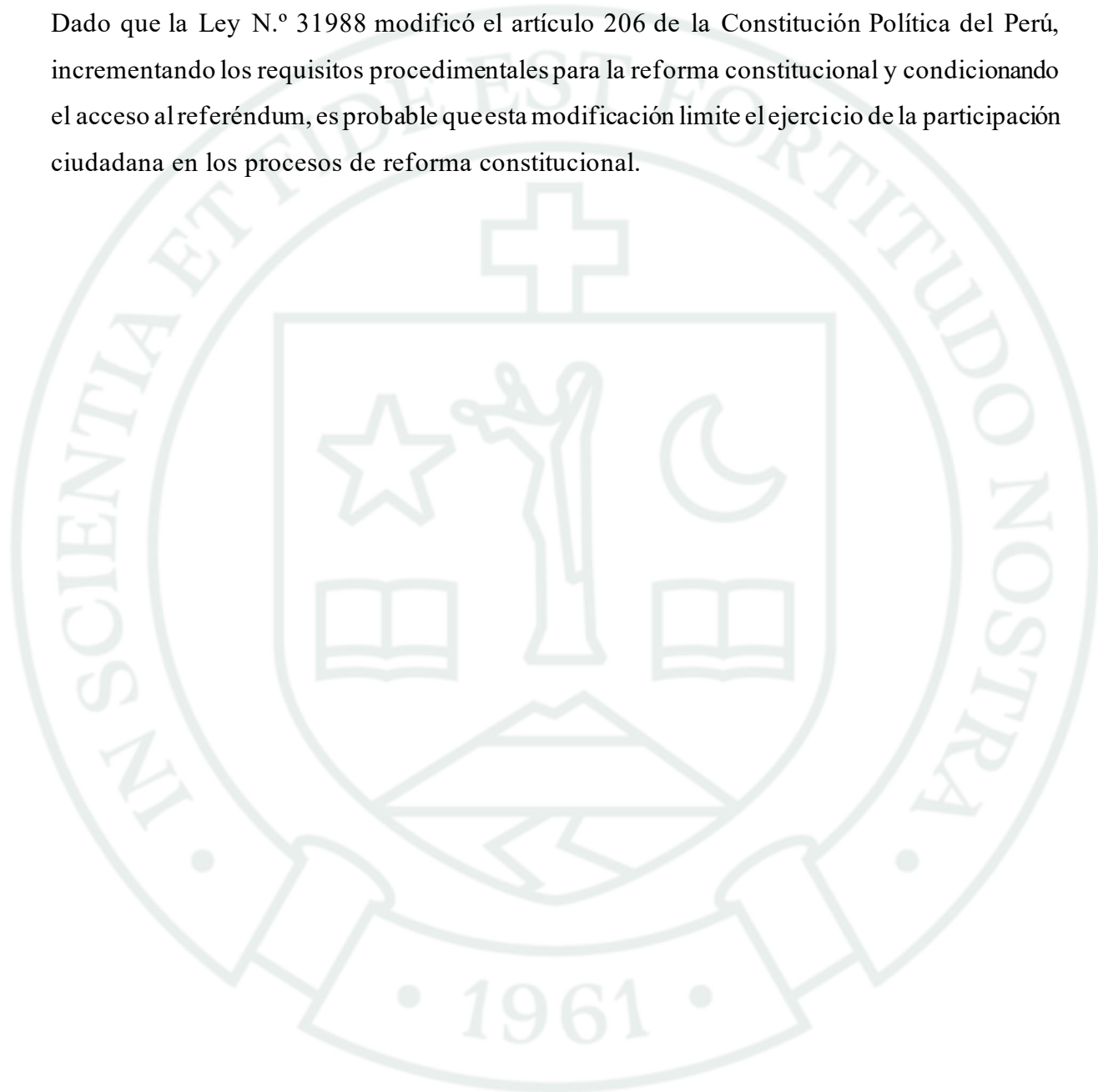
Examinar la incidencia de la nueva redacción del artículo 206 en el ejercicio del derecho a la participación ciudadana, considerando los mecanismos de democracia directa, como el referéndum y la iniciativa ciudadana, así como los mecanismos de democracia representativa.

Formular lineamientos normativos y reglamentarios orientados a fortalecer la participación ciudadana en la aplicación del artículo 206 dentro del nuevo contexto bicameral y contribuir a la legitimidad democrática de los procesos de reforma constitucional.

HIPÓTESIS

HIPÓTESIS GENERAL

Dado que la Ley N.º 31988 modificó el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, incrementando los requisitos procedimentales para la reforma constitucional y condicionando el acceso al referéndum, es probable que esta modificación limite el ejercicio de la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional.





CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

REFORMA CONSTITUCIONAL

El poder constituyente constituye una categoría fundamental del derecho constitucional, en tanto permite explicar el origen y la legitimidad del orden jurídico-político. Se configura como una expresión de la soberanía popular mediante la cual el pueblo ejerce la facultad de constituir, modificar o sustituir las bases fundamentales de la organización del Estado (Baquerizo, 2022). Desde esta perspectiva, la soberanía popular constituye el fundamento de legitimidad del orden constitucional, pues corresponde al pueblo determinar la estructura esencial del Estado y establecer la Constitución como norma suprema de la cual deriva la validez del ordenamiento jurídico (Pino et al., 2022). En esta misma línea, el poder constituyente expresa la capacidad originaria de la comunidad política para establecer su norma fundamental y definir las bases de su organización, con anterioridad a la existencia y actuación de los poderes constituidos (Noguera, 2023).

La doctrina constitucional distingue, de manera general, dos manifestaciones del poder constituyente: el poder constituyente originario y el poder constituyente derivado, diferenciados por su origen, alcance y función dentro del orden constitucional (Aguilar, 2022). El poder constituyente originario o primario se manifiesta en la creación de un nuevo orden constitucional, ya sea mediante el establecimiento de una Constitución por primera vez o a través de la sustitución del orden constitucional existente. Por su parte, el poder constituyente derivado se ejerce mediante la potestad de modificar la Constitución vigente, atribuida a los órganos establecidos por el propio ordenamiento constitucional y sujeta a los procedimientos y límites previstos para su reforma (Ariza et al., 2024).

En ese sentido, el poder constituyente constituye una expresión de la voluntad del pueblo como titular de la soberanía y sujeto legitimado para adoptar las decisiones fundamentales relativas a la organización política y constitucional del Estado. Desde esta perspectiva, el poder constituyente originario se sitúa en una posición previa respecto de la Constitución, en tanto constituye el poder que le da origen (Verdugo, 2022). Esta concepción encuentra fundamento en el principio de soberanía popular, conforme al cual el poder público emana del pueblo y encuentra en este su fuente de legitimidad. No obstante, su ejercicio puede manifestarse tanto a través de los órganos representativos establecidos constitucionalmente como mediante los mecanismos de participación directa reconocidos a la ciudadanía (Rosero, 2024).

En este sentido, el pueblo constituye el titular del poder constituyente, cuya legitimidad se sustenta en la soberanía popular y en la voluntad colectiva. Sin embargo, la actuación del

pueblo en el ámbito constitucional no se ejerce exclusivamente de manera directa, sino que también puede canalizarse a través de los órganos representativos establecidos por la Constitución. En este marco, el orden constitucional atribuye determinadas competencias a las autoridades legitimadas democráticamente para intervenir en los procesos de reforma, sin que ello implique que el pueblo pierda su condición de titular de la soberanía ni su capacidad de participar, a través de los mecanismos constitucionalmente previstos, en las decisiones de especial relevancia constitucional (García, 2025).

En este contexto, el Congreso desempeña un papel relevante en el ejercicio del poder constituyente derivado, en virtud de las competencias que la Constitución le atribuye en materia de reforma constitucional. Sin embargo, el ejercicio de esta potestad no es irrestricto, sino que se encuentra sujeto a los procedimientos y límites establecidos por el propio orden constitucional, en observancia del principio de supremacía constitucional. En este marco, la deliberación parlamentaria permite la discusión y confrontación de distintas posiciones en torno a las propuestas de reforma constitucional, dentro de los cauces establecidos por la Constitución. De este modo, la actuación del Congreso en materia de reforma debe comprenderse como el ejercicio de una competencia constitucionalmente atribuida y jurídicamente limitada (Ortega, 2024).

Esta distinción permite comprender la relación entre la soberanía popular y su ejercicio mediante instituciones representativas. En este sentido, la representación política constituye uno de los mecanismos mediante los cuales la ciudadanía participa en la conformación y ejercicio del poder público, a través de autoridades elegidas democráticamente y dentro de los límites establecidos por el ordenamiento constitucional. Para ello, un régimen democrático requiere mecanismos institucionales y procedimentales que legitimen la representación, entre los cuales el proceso electoral ocupa un lugar fundamental al permitir la elección de quienes ejercerán determinadas funciones públicas (Duarez, 2022). Asimismo, la representación política se desarrolla dentro del marco constitucional, que establece las competencias atribuidas a los distintos órganos del Estado y los límites a los que se encuentra sometida su actuación. En consecuencia, el ejercicio de la representación política debe realizarse conforme a las funciones, procedimientos y límites previstos constitucionalmente (Guillén & Monsiváis, 2023).

En este contexto, el Congreso ejerce las competencias que le atribuye la Constitución dentro de los límites establecidos por el ordenamiento constitucional y con respeto a la distribución de funciones entre los distintos órganos del Estado. Si bien la función legislativa constituye una de sus principales atribuciones, su actuación no puede entenderse como

ilimitada, pues se encuentra sujeta a los principios y procedimientos previstos constitucionalmente (Silva, 2024). El respeto de estos límites resulta relevante para preservar el equilibrio institucional y evitar que el ejercicio de las competencias parlamentarias exceda el ámbito constitucionalmente atribuido al Poder Legislativo (Astudillo, 2023).

Esta sujeción adquiere especial relevancia en materia de reforma constitucional, dado que el ejercicio del poder constituyente derivado se encuentra condicionado por las reglas que la propia Constitución establece para su modificación. En este marco, la rigidez constitucional no debe confundirse con la inmutabilidad de la Constitución, pues la existencia de procedimientos agravados no impide su reforma, sino que exige el cumplimiento de requisitos específicos destinados a preservar la supremacía constitucional y la estabilidad del ordenamiento jurídico.

El poder de reforma constitucional permite conciliar dos exigencias propias del Estado constitucional: por un lado, la estabilidad y supremacía de la Constitución y, por otro, su capacidad de adaptación frente a las transformaciones sociales, políticas y económicas. En este sentido, la reforma constitucional constituye un mecanismo que permite modificar o actualizar la norma fundamental sin necesidad de sustituirla íntegramente, posibilitando que los cambios constitucionales se desarrollen por vías institucionales y pacíficas (Albert, 2023). En términos generales, el poder de reforma constituye un ejercicio democrático orientado a preservar la vigencia del orden constitucional y a garantizar la protección de los derechos fundamentales y de otros elementos esenciales de la organización estatal (Freixes & Gavara, 2016). Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que el poder de reforma permite modificar, suprimir o enmendar una o más disposiciones de la Constitución; sin embargo, su ejercicio se encuentra sujeto a determinados límites, en tanto constituye una competencia atribuida al poder constituyente derivado y no una potestad ilimitada (EXP. N.º 014-2002-AI/TC, 2002).

En esta misma línea, el Tribunal Constitucional (2022), en la STC N.º 374/2022, precisó que el artículo 206 de la Constitución contempla dos vías para la aprobación de una reforma constitucional. En la primera, la reforma aprobada por el Congreso con la mayoría exigida debe ser sometida a referéndum; mientras que, en la segunda, este puede omitirse cuando la reforma es aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable superior a los dos tercios del número legal de congresistas. Al respecto, el Tribunal señaló que el referéndum constituye la regla y la doble votación con mayoría calificada, la excepción, destacando además su relevancia como mecanismo de legitimación democrática de la reforma constitucional. En consecuencia, si bien el referéndum no resulta obligatorio en todos los procedimientos de

reforma, su participación dentro del diseño constitucional evidencia la articulación entre el ejercicio parlamentario del poder de reforma y la intervención directa de la ciudadanía.

Bajo esta premisa, el ejercicio del poder de reforma constitucional se encuentra sujeto a límites formales y materiales. Los límites formales comprenden las exigencias procedimentales establecidas por la Constitución para su modificación, entre ellas, las mayorías requeridas para la aprobación parlamentaria, la intervención de las cámaras conforme al procedimiento previsto y, según la vía de reforma empleada, la ratificación mediante referéndum. Por su parte, los límites materiales están referidos a aquellos principios y contenidos fundamentales que configuran la identidad del orden constitucional y que no pueden ser desconocidos por el poder constituyente derivado. En este sentido, tales límites buscan preservar los elementos esenciales del orden constitucional y evitar que, mediante el ejercicio del poder de reforma, se produzca una sustitución de la Constitución que exceda las competencias atribuidas al poder constituyente derivado.

En consecuencia, el referéndum no constituye una exigencia invariable en todos los procedimientos de reforma constitucional, sino un mecanismo de participación directa cuya intervención depende de la vía de reforma prevista constitucionalmente. De este modo, el procedimiento de reforma articula mecanismos propios de la democracia representativa con formas de participación directa de la ciudadanía. No obstante, la posibilidad constitucional de prescindir del referéndum cuando se cumplen las mayorías exigidas no excluye el análisis de sus implicancias para la participación ciudadana y la legitimidad democrática de los procesos de reforma constitucional.

Desde la perspectiva de su naturaleza jurídica, la reforma constitucional constituye una manifestación del poder constituyente derivado que se ejerce a través de los órganos y procedimientos establecidos por el propio ordenamiento constitucional. En este sentido, su ejercicio se encuentra vinculado con el principio de soberanía popular y con la actuación de las instituciones constitucionalmente legitimadas para intervenir en el procedimiento de reforma (Cuesta, 2022). Por ello, no se trata de un poder político libre o discrecional, sino de una competencia constitucional reglada, cuyo ejercicio debe sujetarse a los procedimientos y límites establecidos por la propia Constitución. Desde esta concepción, el poder de reforma se configura como un poder jurídicamente limitado, destinado a introducir modificaciones en el texto constitucional sin que, mediante los procedimientos de reforma previstos, pueda sustituirse integralmente el orden constitucional establecido por el poder constituyente originario (Henriquez, 1999).

La distinción entre Constitución rígida y Constitución flexible constituye un elemento relevante de la teoría constitucional, en tanto permite comprender el grado de dificultad que el ordenamiento establece para la modificación de la norma fundamental. Esta clasificación, desarrollada por la doctrina constitucional, se sustenta principalmente en las características y exigencias del procedimiento previsto para la reforma de la Constitución. De este modo, permite comprender la relación entre la supremacía constitucional, el poder de reforma y la actuación de los poderes constituidos dentro del ordenamiento jurídico (Pino & Peña, 2026).

En términos generales, se denomina Constitución rígida a aquella cuya reforma no puede realizarse mediante los mismos procedimientos previstos para la aprobación o modificación de la legislación ordinaria, sino que requiere el cumplimiento de mecanismos especiales o agravados (Díaz et al, 2025). Estos pueden comprender, entre otros, la exigencia de mayorías calificadas, la realización de votaciones sucesivas, el establecimiento de intervalos temporales entre las decisiones o la intervención directa de la ciudadanía mediante referéndum. En este sentido, la rigidez constitucional no constituye únicamente una característica procedimental, sino también un mecanismo orientado a preservar la estabilidad y supremacía de la Constitución, al establecer mayores exigencias para su modificación y limitar la posibilidad de que mayorías circunstanciales alteren la norma fundamental mediante los procedimientos propios de la legislación ordinaria (Aguila, 2022).

En este contexto, la Constitución Política del Perú se inscribe dentro del modelo de Constitución rígida, en tanto establece un procedimiento especial y agravado para su reforma. Conforme al artículo 206, modificado por la Ley N.º 31988, toda reforma constitucional debe ser aprobada por mayoría absoluta del número legal de miembros de cada cámara y ratificada mediante referéndum. No obstante, este último puede omitirse cuando el acuerdo de cada cámara se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas, con una votación favorable superior a los dos tercios del número legal de sus miembros en cada caso. Estas exigencias procedimentales evidencian el carácter rígido de la Constitución peruana, al establecer requisitos distintos y más rigurosos que los previstos para la legislación ordinaria (Campos, 2023).

Por otro lado, la Constitución flexible se caracteriza por admitir su modificación mediante procedimientos semejantes a los aplicables a la legislación ordinaria, sin exigir mecanismos especialmente agravados para su reforma (Bryce, 2022). En estos sistemas, la diferenciación formal entre las normas constitucionales y las normas legales resulta menos rígida, lo que permite al órgano legislativo introducir modificaciones de carácter constitucional

con mayor facilidad (Girón, 2022). Un ejemplo representativo es el sistema constitucional británico, caracterizado por no encontrarse contenido en un único texto constitucional codificado y por permitir que parte de sus normas de naturaleza constitucional sean modificadas mediante legislación ordinaria (Revenga & García, 2024). En consecuencia, este modelo presenta una mayor flexibilidad para adaptar el orden constitucional a nuevas circunstancias, aunque ofrece menores obstáculos procedimentales frente a modificaciones promovidas por las mayorías parlamentarias.

Por ende, el criterio fundamental para distinguir entre ambos modelos radica en el procedimiento establecido para la reforma constitucional. Mientras que en las constituciones rígidas la modificación de la norma fundamental se encuentra sometida a un procedimiento especial o agravado respecto del previsto para la legislación ordinaria, en las constituciones flexibles su reforma puede realizarse mediante procedimientos similares a los empleados para la modificación de las leyes ordinarias.

Ahora bien, el poder de reforma constitucional no se encuentra sujeto únicamente al cumplimiento de los límites formales o procedimentales, sino también a límites materiales vinculados con los principios y elementos fundamentales del orden constitucional. Desde esta perspectiva, el ejercicio del poder constituyente derivado no depende únicamente de la observancia del procedimiento previsto para la reforma, sino también del respeto de aquellos contenidos esenciales que delimitan el alcance de dicha potestad. En este sentido, los límites materiales constituyen una manifestación del carácter limitado del poder de reforma y buscan preservar los elementos fundamentales que otorgan identidad y continuidad al orden constitucional (Altavilla, 2022).

En este sentido, el poder de reforma constitucional, al constituir un poder jurídicamente limitado, puede encontrarse sujeto a control jurisdiccional, con la finalidad de verificar que su ejercicio se ajuste a los límites establecidos por el orden constitucional. Desde esta perspectiva, el control constitucional constituye un mecanismo orientado a evitar que el ejercicio del poder constituyente derivado exceda el ámbito de las competencias que le han sido atribuidas (Gómez, 2022). Por ello, concebir el poder de reforma como una potestad ilimitada desdibujaría la distinción entre poder constituyente originario y poder constituyente derivado, así como el carácter limitado de este último. En consecuencia, el desconocimiento de tales límites podría comprometer la supremacía constitucional y permitir que la Constitución quede sometida a modificaciones que excedan el ámbito propio del poder de reforma (Buriticá, 2022).

Uno de los debates más relevantes del constitucionalismo contemporáneo se refiere a la

posibilidad de que una reforma constitucional pueda ser considerada inconstitucional. Esta cuestión surge a partir del reconocimiento de que el poder de reforma, en cuanto manifestación del poder constituyente derivado, se encuentra sujeto a límites materiales cuyo respeto condiciona el alcance de las modificaciones que pueden introducirse en el orden constitucional (Roznai, 2020).

Desde una primera aproximación, la posibilidad de considerar inconstitucional una reforma constitucional plantea una aparente contradicción conceptual. Al respecto, Andrade (2024) sostiene que, “conforme al principio de jerarquía normativa, solo las normas de rango legal, inferior a la Constitución, pueden ser declaradas inconstitucionales” (p. 37). Desde esta perspectiva, es la propia Constitución, a partir del contenido de sus disposiciones y de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, la que proporciona los parámetros para determinar la constitucionalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico.

Bajo esta premisa, Andrade (2024) sostiene que “el problema de las reformas constitucionales inconstitucionales se reduce a la existencia de dos o más normas de naturaleza constitucional que requieren, prohíben o autorizan actos que resultan imposibles de ejecutar simultáneamente” (p. 38). Desde esta perspectiva, el problema se configura ante la existencia de normas de naturaleza constitucional cuyos contenidos resultan incompatibles entre sí, lo que plantea la necesidad de determinar cómo debe resolverse dicha contradicción dentro del propio orden constitucional.

La vulneración de la Constitución no se plantea únicamente respecto de las reformas constitucionales, sino también frente a modificaciones legislativas que pueden resultar incompatibles con sus disposiciones y principios. En este sentido, Mayer (2022) hace referencia a “reformas a la legislación que violan la Constitución, como la reforma eléctrica” y menciona, asimismo, el caso de la disposición transitoria que extendía el mandato del presidente de la Corte y de los miembros de la judicatura (p. 189). Estos supuestos evidencian la tensión que puede producirse entre el ejercicio de las competencias normativas de los poderes constituidos y los límites establecidos por la Constitución. Desde esta perspectiva, determinadas modificaciones normativas pueden entrar en contradicción con principios o derechos constitucionalmente reconocidos, lo que reafirma la función de la Constitución como parámetro y límite para la actuación de los poderes públicos (Mayer, 2022).

Respecto a la identidad constitucional y el núcleo esencial de la Constitución, Salvi (2024) sostiene que “la identidad constitucional se presenta como fundamental para el sostenimiento de la administración política estatal (...) y como un mecanismo más integral y

preciso para salvaguardar los principios fundamentales de la Constitución en situaciones de cambio y reforma” (p. 3). Desde esta perspectiva, la identidad constitucional no supone la inmutabilidad del orden constitucional, sino que permite distinguir entre aquellas modificaciones que pueden realizarse mediante el ejercicio del poder de reforma y aquellas que podrían afectar sus elementos fundamentales. En este sentido, la preservación de un núcleo esencial permite comprender que el poder constituyente derivado puede introducir modificaciones en la Constitución sin que ello implique la alteración de los elementos que configuran su identidad constitucional.

La identidad constitucional puede entenderse como la expresión jurídica de determinados elementos históricos, políticos y sociales que caracterizan un orden constitucional y contribuyen a definir sus rasgos fundamentales. Desde esta perspectiva, se vincula con aquellos elementos estructurales cuya modificación sustancial podría incidir en la continuidad y configuración del propio orden constitucional. Esta categoría posee, además, una dimensión sociopolítica que ha llevado a determinados sectores de la doctrina constitucional europea a relacionarla con el concepto de identidad nacional. En el caso español, aunque tradicionalmente esta categoría no recibió una atención significativa, en los últimos años se advierte un creciente interés doctrinal por su estudio y por sus implicancias en la comprensión de los límites de la reforma constitucional (Álvarez, 2023).

En relación con las cláusulas de intangibilidad, el procedimiento de reforma constitucional constituye un mecanismo destinado a preservar la estabilidad de la Constitución, cuyo ejercicio corresponde al poder de reforma como poder constituido y jurídicamente limitado, en tanto sus competencias derivan del propio orden constitucional (Albert, 2023). En este marco, los límites materiales al poder de reforma pueden presentarse de manera expresa, a través de cláusulas de intangibilidad que excluyen determinadas materias o principios del alcance de la reforma, o de manera implícita, cuando derivan de elementos fundamentales del orden constitucional aun cuando no se encuentren expresamente formulados como límites a la reforma. No obstante, uno de los principales problemas que plantea esta última categoría radica en la determinación de su contenido y en las condiciones para su aplicación efectiva dentro del ordenamiento jurídico (Altavilla, 2022).

La función de las cláusulas de intangibilidad, Grández (2025) sostiene que su incorporación en los textos constitucionales responde no solo a consideraciones estrictamente jurídicas, sino también a la finalidad política de preservar determinados elementos fundamentales del orden constitucional. En esta línea, Loewenstein (2018) señala que “las

disposiciones de intangibilidad incorporadas a una Constitución pueden suponer en tiempos normales una luz roja útil frente a mayorías parlamentarias deseosas de enmiendas constitucionales [...]” (p. 192). Desde esta perspectiva, las cláusulas de intangibilidad operan como límites expresos al poder de reforma y como mecanismos de protección frente a modificaciones que pretendan afectar aquellos contenidos que el propio constituyente ha excluido del ámbito de revisión constitucional.

Por su parte, los límites implícitos se vinculan con aquellos elementos fundamentales que configuran la identidad constitucional y que, aun cuando no se encuentren expresamente formulados como cláusulas de intangibilidad, delimitan el alcance del poder de reforma. En este sentido, Valdivia y Fernández (2024) sostienen que “el Parlamento tiene un poder limitado para aprobar enmiendas constitucionales, pues si pudiera alterar la estructura básica y la identidad de la Constitución, se convertiría en la autoridad suprema en reemplazo de la Constitución” (p. 92). Desde esta perspectiva, la existencia de límites implícitos encuentra fundamento en el carácter limitado del poder constituyente derivado, en tanto los órganos facultados para reformar la Constitución no pueden equipararse al poder constituyente originario ni ejercer una potestad ilimitada sobre el orden constitucional.

De lo expuesto se desprende que el análisis de una reforma constitucional no se limita al cumplimiento de las exigencias procedimentales previstas por la Constitución. En efecto, una reforma puede haber observado las mayorías y los procedimientos establecidos y, por tanto, cumplir formalmente con las reglas previstas para su aprobación; sin embargo, ello no excluye el examen de su compatibilidad con los límites materiales que condicionan el ejercicio del poder constituyente derivado. En este sentido, el análisis de la reforma constitucional comprende tanto la observancia de los requisitos formales como el respeto de aquellos principios y elementos fundamentales que configuran la identidad del orden constitucional.

En el ámbito jurisprudencial y del derecho comparado, el control de las reformas constitucionales ha sido desarrollado como un mecanismo orientado a verificar que el ejercicio del poder de reforma se mantenga dentro de los límites establecidos por el orden constitucional. Esta concepción parte de la distinción entre el poder constituyente originario, al que corresponde el establecimiento de un nuevo orden constitucional, y el poder constituyente derivado o poder de reforma, cuyo ejercicio se encuentra jurídicamente limitado por la propia Constitución. En el caso peruano, el Congreso desempeña un papel central en el procedimiento de reforma constitucional, en tanto le corresponde aprobar las modificaciones constitucionales conforme a las exigencias previstas en el artículo 206, sin perjuicio de la intervención ciudadana

mediante referéndum en los supuestos constitucionalmente establecidos.

En el derecho comparado, Alemania constituye uno de los principales referentes en materia de límites materiales expresos al poder de reforma constitucional, cuya configuración se encuentra vinculada con la experiencia histórica del nacionalsocialismo y con la posterior construcción de un orden constitucional orientado a preservar determinados principios fundamentales. En este contexto, el artículo 79.3 de la Ley Fundamental alemana incorpora la denominada *Ewigkeitsklausel* o cláusula de eternidad, que prohíbe las reformas constitucionales que afecten la división de la Federación en *Länder*, su participación fundamental en la legislación o los principios establecidos en los artículos 1 y 20, entre ellos la protección de la dignidad humana y los principios estructurales del orden constitucional alemán. Esta disposición constituye un límite material expreso al poder de reforma y opera como parámetro para el control ejercido por el Tribunal Constitucional Federal sobre las modificaciones de la Ley Fundamental (Urania & Ziller, 2020).

En el caso de la India, la doctrina de la estructura básica constituye uno de los principales referentes del derecho comparado en materia de límites al poder de reforma constitucional (Sánchez & Uruzubieta, 2022). Esta doctrina fue desarrollada por la Corte Suprema de la India en el caso *Kesavananda Bharati v. State of Kerala* de 1973, en el que se estableció que, si bien el Parlamento posee amplias facultades para reformar la Constitución, dicha potestad no comprende la posibilidad de alterar o destruir su estructura básica. A partir de este criterio, determinados elementos fundamentales del orden constitucional, como el carácter republicano, la separación de poderes, el secularismo y la independencia judicial, han sido considerados componentes protegidos frente al ejercicio del poder de reforma (Nair, 2021).

En Colombia, la Corte Constitucional ha desarrollado la denominada doctrina de la sustitución de la Constitución, conforme a la cual el poder constituyente derivado se encuentra facultado para reformar la Carta Política, pero no para sustituir aquellos elementos definitorios que configuran su identidad. Esta doctrina parte de considerar que el poder de reforma, al tratarse de un poder constituido, se encuentra sujeto a límites competenciales, aun cuando la Constitución colombiana no establezca expresamente cláusulas pétreas o disposiciones absolutamente inmodificables. En este marco, la Corte ha señalado que existe sustitución cuando una reforma reemplaza un elemento esencial de la Constitución por otro integralmente distinto, de tal magnitud que altera su identidad constitucional (Cardona, 2020). En consecuencia, el control jurisdiccional no tiene por finalidad impedir modificaciones sustanciales de la Constitución, sino determinar si el órgano reformador ha excedido su

competencia al sustituir, en lugar de reformar, alguno de sus elementos definitorios.

En el Perú, la Constitución Política de 1993 no contiene cláusulas pétreas expresas como las previstas en el ordenamiento constitucional alemán. No obstante, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el poder de reforma se encuentra sujeto a límites formales y materiales. Los límites formales comprenden las exigencias procedimentales establecidas para la reforma constitucional, entre ellas las previstas en el artículo 206; mientras que los límites materiales se vinculan con aquellos principios y elementos fundamentales del orden constitucional que delimitan el ejercicio del poder constituyente derivado.

En este marco, el análisis de la Ley N.º 31988 no se limita al cumplimiento de las exigencias formales previstas para su aprobación, sino que comprende también sus implicancias desde la perspectiva de los límites materiales del poder de reforma, la legitimidad democrática y la participación ciudadana. En particular, si bien el artículo 206 permite prescindir del referéndum cuando la reforma es aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable superior a los dos tercios del número legal de miembros de cada cámara, esta posibilidad constitucional no excluye el análisis de las implicancias que la ausencia de participación directa de la ciudadanía puede generar en reformas de especial relevancia constitucional.

En ese sentido, la experiencia comparada permite advertir que el cumplimiento de las exigencias formales del procedimiento de reforma no necesariamente agota el análisis constitucional, pues en determinados ordenamientos también se reconoce la existencia de límites materiales al ejercicio del poder de reforma. Desde esta perspectiva, la concurrencia de las mayorías parlamentarias constitucionalmente exigidas no excluye el examen de la compatibilidad de la reforma con aquellos principios y elementos fundamentales que configuran la identidad del orden constitucional. Asimismo, desde una dimensión distinta, las reformas constitucionales pueden ser analizadas en función de su legitimidad democrática y de los mecanismos de participación ciudadana previstos durante su tramitación.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional ha adquirido especial relevancia en el debate jurídico peruano, particularmente en relación con el alcance del referéndum como mecanismo de democracia directa. En este contexto, la Ley N.º 31399 modificó los artículos 40 y 44 de la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, estableciendo que las iniciativas de referéndum vinculadas con una

reforma constitucional deben tramitarse conforme al procedimiento previsto en el artículo 206 de la Constitución. Esta modificación generó un debate respecto de la relación entre el poder de reforma atribuido constitucionalmente al Congreso y el ejercicio del derecho de participación ciudadana mediante referéndum, especialmente frente a propuestas orientadas a una reforma total de la Constitución (Casallas et al, 2024).

Con la entrada en vigor de la Ley N.º 31399 se modificaron los artículos 40 y 44 de la Ley N.º 26300, precisándose que no pueden someterse a referéndum las materias previstas en el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución, así como aquellas reformas constitucionales que no se tramiten conforme al procedimiento establecido en el artículo 206. Esta modificación generó un debate respecto de sus implicancias para el ejercicio del derecho de participación ciudadana. En este contexto, un sector de la doctrina sostiene que la exigencia de canalizar el referéndum de reforma constitucional a través del procedimiento previsto en el artículo 206 restringe el ejercicio de la participación directa de la ciudadanía; mientras que otra posición considera que dicha exigencia resulta compatible con el carácter reglado del poder de reforma y con el modelo constitucional de democracia representativa (Arroyo, 2023).

Cabe resaltar que el desarrollo contemporáneo de la participación ciudadana se encuentra vinculado, entre otros factores, con las crisis de representación política y con las dificultades de los gobiernos para canalizar y atender las demandas sociales (Pinto et al., 2022). Estas circunstancias adquirieron especial relevancia en Europa durante la década de 1980 y en América Latina durante la década de 1990, contexto en el que se impulsaron diversas innovaciones democráticas orientadas a ampliar los espacios de intervención de la ciudadanía y fortalecer la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos (Valdivia & Fernández, 2024).

En el plano axiológico, la participación ciudadana se sustenta en principios democráticos fundamentales, como la pluralidad, la libertad, la inclusión, la igualdad y la no discriminación. Desde esta perspectiva, constituye un mecanismo relevante para promover la transparencia, la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana sobre la actuación de los poderes públicos, aspectos que pueden contribuir a la prevención de prácticas de corrupción y al fortalecimiento de la gestión democrática (Quecaño & Domínguez, 2025).

Por lo tanto, la participación ciudadana puede entenderse como el conjunto de mecanismos, instrumentos y estrategias mediante los cuales la ciudadanía interviene en los

asuntos públicos y en los procesos de toma de decisiones. Su fundamento encuentra reconocimiento, entre otros instrumentos internacionales, en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que reconoce el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos (García et al., 2024). Asimismo, la participación ciudadana constituye un derecho y un mecanismo mediante el cual las personas, de manera individual o colectiva, pueden expresar sus intereses, necesidades y demandas a través de los cauces establecidos por el ordenamiento jurídico, favoreciendo su intervención en la gestión de los asuntos públicos (Sánchez, 2022).

En relación con la democracia representativa y la democracia participativa, Estrada y Cerón (2022) sostienen que “democracia es el gobierno del pueblo, por cuanto este es el titular de la soberanía que puede ser ejercida de forma directa o por medio de sus representantes” (p. 294). A partir de esta concepción, la distinción entre democracia directa y representativa se encuentra vinculada con la forma en que la ciudadanía interviene en los procesos de decisión política. En la democracia representativa, el ejercicio del poder se canaliza principalmente a través de autoridades elegidas por la ciudadanía; mientras que, en la democracia directa, el pueblo interviene de manera inmediata en determinadas decisiones públicas mediante los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico. Por su parte, la democracia participativa comprende formas más amplias de intervención ciudadana que permiten complementar la representación política mediante mecanismos de deliberación, consulta e incidencia en los asuntos públicos (Estrada & Cerón, 2022).

En esta línea, Estrada y Cerón (2022) señalan que “[e]n la democracia directa o participativa la titularidad y el ejercicio del poder reside exclusivamente en el pueblo; por ello, este, como depositario único de la soberanía, ejerce el poder sin intermediarios y toma decisiones directamente” (p. 295). Desde esta concepción, la democracia participativa atribuye a la ciudadanía un papel más activo en los asuntos públicos, al ampliar sus posibilidades de intervención más allá de la elección de representantes. Esta participación puede manifestarse mediante mecanismos que permitan a los ciudadanos intervenir en la adopción de decisiones, ejercer vigilancia sobre la actuación de los poderes públicos y exigir responsabilidad por las decisiones adoptadas. De este modo, la participación ciudadana se presenta como un elemento que complementa la representación política y amplía los espacios de intervención de la ciudadanía en la conducción de los asuntos públicos (Estrada & Cerón, 2022).

Por su parte, Estrada y Cerón (2022) definen la democracia indirecta o representativa como aquella “en la que el poder se ejerce por personas que, elegidas por el pueblo, actúan en

su nombre y representación y lo vinculan por medio de las decisiones que toman” (p. 297). En este modelo, la ciudadanía elige, mediante procesos electorales, a quienes ejercerán determinadas funciones públicas en su representación. De este modo, la voluntad popular se canaliza institucionalmente a través de autoridades elegidas, quienes adoptan decisiones dentro de las competencias que les atribuye el ordenamiento jurídico. En consecuencia, la democracia representativa permite articular el principio de soberanía popular con el ejercicio institucional del poder por medio de representantes democráticamente elegidos (Estrada & Cerón, 2022).

La participación ciudadana en la gobernanza democrática ha adquirido especial relevancia en el contexto contemporáneo. En este sentido, Rodríguez et al. (2024) la conciben como “la voz activa de la sociedad civil, que no solo fortalece las bases de la democracia, sino que también emerge como un componente crucial para el ejercicio pleno del derecho al desarrollo” (p. 198). Desde esta perspectiva, la intervención de la ciudadanía no se circunscribe únicamente a la elección periódica de sus representantes, sino que puede proyectarse hacia otros espacios de deliberación y decisión sobre los asuntos públicos. En esta línea, Galiano et al. (2023) sostienen que “la democracia ya no puede limitarse a la simple elección de representantes que ejercen el poder en nombre de los ciudadanos, sino que debe ser vista como un proceso continuo de participación ciudadana en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas” (p. 502).

El referéndum

El referéndum constituye un mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía ejerce de manera inmediata su derecho de participación en determinados asuntos públicos (Chocano, 2025). En particular, Wieland (2023) señala que este mecanismo permite la intervención directa de la ciudadanía en la aprobación, ratificación o rechazo de decisiones de especial relevancia, entre ellas las relacionadas con la reforma constitucional. Desde esta perspectiva, el referéndum se encuentra vinculado con la materialización del principio democrático, en tanto posibilita la expresión directa de la voluntad popular respecto de decisiones fundamentales para el orden constitucional.

En atención a sus funciones, el referéndum puede desempeñar un papel de legitimación democrática y de participación directa de la ciudadanía en determinadas decisiones públicas. Por un lado, permite someter al pronunciamiento del cuerpo electoral decisiones previamente adoptadas por los órganos representativos, reforzando su legitimidad democrática; por otro, posibilita que la ciudadanía intervenga directamente mediante su ratificación o rechazo. En este sentido, aunque constituye un mecanismo de carácter procedimental, también puede ser

entendido como una garantía de participación democrática, en tanto permite la intervención directa del cuerpo electoral en decisiones de especial trascendencia constitucional (Ovares, 2022).

Por su parte, la soberanía popular constituye uno de los principios fundamentales del Estado constitucional y reconoce al pueblo como titular originario del poder constituyente. Desde esta perspectiva, corresponde al pueblo la potestad originaria de establecer un nuevo orden constitucional, mientras que los poderes constituidos, como el Congreso, ejercen competencias derivadas y limitadas por la propia Constitución (Ilizarbe, 2022). En este marco, el referéndum adquiere especial relevancia, en tanto constituye uno de los mecanismos mediante los cuales la soberanía popular puede expresarse directamente en los procesos de reforma constitucional (Malabe et al., 2025). No obstante, la posibilidad de prescindir del referéndum cuando se cumplen las exigencias establecidas constitucionalmente no supone, por sí misma, una vulneración del principio de soberanía popular, pues el ejercicio del poder también se canaliza mediante instituciones representativas. Sin perjuicio de ello, dicha posibilidad permite analizar las implicancias que la ausencia de intervención directa de la ciudadanía puede generar para la participación ciudadana y la legitimidad democrática de determinadas reformas constitucionales. Ello no implica desconocer la legitimidad del Congreso como órgano representativo, sino reconocer que el ejercicio del poder de reforma constituye una competencia constitucionalmente atribuida y jurídicamente limitada (Huerta, 2023).

Ahora bien, las limitaciones al ejercicio del referéndum pueden entenderse como condiciones o restricciones destinadas a regular su convocatoria y desarrollo, con la finalidad de asegurar su adecuación al orden constitucional y preservar los derechos y principios fundamentales. En relación con las materias que pueden ser sometidas a consulta popular, Molina y Santana (2021) sostienen que el referéndum no debería emplearse para decidir sobre cuestiones vinculadas con derechos humanos cuando exista el riesgo de que su resultado implique su restricción, limitación o desconocimiento. Desde esta perspectiva, someter a decisión mayoritaria la vigencia o el alcance esencial de determinados derechos podría generar tensiones con los principios del Estado constitucional, particularmente con la protección de la dignidad humana, la igualdad y la garantía universal de los derechos fundamentales. Asimismo, los autores advierten que el recurso al referéndum en estos supuestos no debería constituir un medio para trasladar a la ciudadanía responsabilidades que corresponden al Estado en materia de protección y garantía de los derechos humanos (Molina & Santana, 2021).

Por otro lado, respecto del ámbito de aplicación del referéndum, Soto (2013) señala que este mecanismo ha adquirido una relevancia significativa dentro de los sistemas democráticos, lo que se manifiesta en la realización de consultas populares y en el desarrollo de mecanismos que permiten una mayor intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos. En este contexto, la regulación del referéndum no se limita al establecimiento de requisitos formales para su convocatoria y realización, sino que también comprende condiciones destinadas a delimitar las materias susceptibles de consulta y asegurar que su ejercicio se desarrolle conforme al ordenamiento jurídico. De este modo, la existencia de reglas para su utilización permite articular el ejercicio de la participación directa con los límites y garantías propios del sistema constitucional (Soto, 2013).

Análisis del Art. 206°

En 2018, el Perú atravesaba un contexto de crisis política e institucional, marcado por la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski y la posterior asunción de Martín Vizcarra a la Presidencia de la República. En este escenario, el Poder Ejecutivo impulsó un conjunto de reformas constitucionales vinculadas con la reforma política y del sistema de justicia, entre las cuales se encontraba el restablecimiento de la bicameralidad. Ante las dificultades advertidas en la tramitación parlamentaria de las iniciativas, el Ejecutivo planteó una cuestión de confianza respecto de cuatro proyectos de reforma constitucional, con la finalidad de que fueran aprobados por el Congreso y posteriormente sometidos a referéndum.

Durante el procedimiento parlamentario, el proyecto de bicameralidad originalmente presentado por el Poder Ejecutivo fue objeto de diversas modificaciones. Frente al texto finalmente aprobado por el Congreso, el entonces presidente Martín Vizcarra sostuvo que la propuesta había sido “desnaturalizada” y manifestó públicamente su desacuerdo con la reforma sometida a consulta, cuestionando, entre otros aspectos, las modificaciones relacionadas con la cuestión de confianza y la eliminación de elementos contenidos en la propuesta original, como la paridad. En consecuencia, anunció que respaldaría el voto por el “No” en la pregunta referida a la bicameralidad.

En el Referéndum Nacional de 2018, la propuesta de reforma constitucional que establecía la bicameralidad fue rechazada por el 90,51 % de los votos válidos, frente al 9,49 % que votó a favor. Este resultado debe ser interpretado considerando las características específicas de la propuesta sometida a consulta y el contexto político en el que se desarrolló el referéndum. En efecto, el rechazo electoral recayó sobre el texto concreto aprobado por el Congreso y sometido a consulta popular, por lo que no resulta suficiente, por sí solo, para

concluir que la ciudadanía hubiera rechazado de manera general y definitiva cualquier modelo de organización bicameral del Congreso.

En este contexto, resulta necesario comprender la nueva estructura del Poder Legislativo para analizar los alcances de la reforma introducida por la Ley N.º 31988. Conforme al nuevo diseño constitucional, el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, integrado por el Senado y la Cámara de Diputados. Esta última desarrolla funciones legislativas, de representación y de control político, entre las que se encuentran la aprobación de proyectos de ley, la interpelación y censura de ministros y el otorgamiento o rechazo de la cuestión de confianza. Por su parte, el Senado interviene en la revisión de las iniciativas legislativas aprobadas por la Cámara de Diputados y ejerce otras competencias específicas atribuidas por la Constitución. Asimismo, la reforma establece requisitos diferenciados para integrar cada cámara: para ser diputado se requiere haber cumplido veinticinco años, mientras que para ser senador se exige haber cumplido cuarenta y cinco años o haber sido congresista o diputado, además de los demás requisitos constitucionalmente previstos (Congreso de la República del Perú, 2024).

En cuanto al procedimiento de aprobación de la Ley N.º 31988, la reforma constitucional que restableció la bicameralidad fue aprobada por el Congreso mediante la vía prevista en el entonces vigente artículo 206 de la Constitución, que permitía prescindir del referéndum cuando la reforma obtenía, en dos legislaturas ordinarias sucesivas, una votación favorable superior a los dos tercios del número legal de congresistas. En aplicación de este procedimiento, la reforma fue aprobada en las votaciones parlamentarias correspondientes y posteriormente publicada el 20 de marzo de 2024 como Ley N.º 31988, sin ser sometida a referéndum.

Aunque el procedimiento seguido para la aprobación de la Ley N.º 31988 se desarrolló conforme a la vía prevista en el artículo 206 de la Constitución, ello no excluye el análisis de los cuestionamientos formulados desde la perspectiva de los límites materiales del poder de reforma, la participación ciudadana y la legitimidad democrática. En este contexto, el resultado del referéndum de 2018 no puede interpretarse como una prohibición permanente de restablecer la bicameralidad, pues el pronunciamiento ciudadano recayó sobre una propuesta concreta sometida a consulta en dicho momento. Sin embargo, constituye un antecedente democrático relevante para examinar la posterior aprobación de una nueva reforma sobre la organización del Poder Legislativo sin recurrir nuevamente al referéndum, especialmente en lo referido a sus implicancias para la participación ciudadana y la legitimidad democrática del proceso de

reforma.

El artículo 206 de la Constitución Política del Perú constituye una disposición fundamental para comprender el ejercicio del poder de reforma constitucional, en tanto establece los procedimientos y las mayorías requeridas para modificar la norma fundamental. Su configuración refleja el carácter rígido de la Constitución peruana, al prever exigencias distintas y más rigurosas que las aplicables a la legislación ordinaria. Con el restablecimiento de la bicameralidad mediante la Ley N.º 31988, este procedimiento experimentó una modificación relevante, pues las mayorías constitucionalmente exigidas deben alcanzarse en cada una de las cámaras que integran el Congreso. En consecuencia, la transición del modelo unicameral al bicameral introduce nuevas exigencias procedimentales para la aprobación de las reformas constitucionales, cuya incidencia debe analizarse tanto respecto del ejercicio del poder de reforma como de la participación ciudadana (Proyecto de Ley N° 7858/2020-CR, 2021).

En el modelo unicameral anterior, la vía de reforma constitucional que permitía prescindir del referéndum exigía que la propuesta fuera aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas, lo que equivalía a un mínimo de 87 votos. Con la modificación introducida por la Ley N.º 31988, esta exigencia debe cumplirse de manera independiente en cada cámara, de modo que tanto el Senado como la Cámara de Diputados deben alcanzar, en dos legislaturas ordinarias sucesivas, una votación favorable superior a los dos tercios del número legal de sus respectivos miembros. En consecuencia, el tránsito hacia el sistema bicameral incrementa las exigencias procedimentales para prescindir del referéndum, al requerir que la mayoría constitucionalmente establecida sea alcanzada en ambas cámaras (Ruiz, 2021).

Por su parte, en la vía que contempla la participación ciudadana mediante referéndum, el modelo unicameral exigía la aprobación de la reforma por mayoría absoluta del número legal de congresistas, equivalente a 66 votos, seguida de su ratificación mediante consulta popular. Con la modificación introducida por la Ley N.º 31988, esta vía exige que la mayoría absoluta sea alcanzada de manera independiente en cada cámara y que, posteriormente, la reforma sea ratificada mediante referéndum (Proyecto de Ley N° 7858/2020-CR, 2021). En consecuencia, la reconfiguración del artículo 206 incrementa las exigencias procedimentales para la aprobación de una reforma constitucional, en tanto requiere la concurrencia de la voluntad de ambas cámaras antes de que la propuesta pueda ser sometida a ratificación ciudadana. Esta configuración incorpora una instancia adicional de deliberación parlamentaria respecto del modelo unicameral y exige la formación de consensos en dos órganos legislativos

diferenciados.

Sobre el impacto en la participación ciudadana, la regulación del referéndum en el ordenamiento peruano ha experimentado diversas modificaciones orientadas a determinar las condiciones bajo las cuales la ciudadanía puede ejercer este mecanismo de democracia directa. En este proceso, la Ley N.º 26670, promulgada en 1996 y posteriormente derogada por la Ley N.º 27520 en 2001, introdujo modificaciones a la Ley N.º 26300 respecto del ejercicio del referéndum (Congreso de la República del Perú, 1996, 2001). Años después, la Ley N.º 31399 modificó los artículos 40 y 44 de la Ley N.º 26300, estableciendo que las iniciativas de referéndum vinculadas con una reforma constitucional deben tramitarse conforme al procedimiento previsto en el artículo 206 de la Constitución (Congreso de la República del Perú, 2022).

Esta regulación ha generado un debate respecto de la articulación entre el derecho de participación ciudadana y las competencias atribuidas al Congreso en materia de reforma constitucional. Por un lado, determinadas posiciones cuestionan que la exigencia de canalizar las iniciativas ciudadanas a través del procedimiento del artículo 206 pueda reducir las posibilidades de intervención directa de la ciudadanía; por otro, se sostiene que el ejercicio del referéndum, como mecanismo constitucional de participación, debe desarrollarse dentro de los procedimientos y límites establecidos por la propia Constitución. Esta última consideración encuentra respaldo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha distinguido entre el pueblo como titular del poder constituyente originario y el poder de reforma constitucional como una competencia jurídicamente regulada y limitada (Tribunal Constitucional del Perú, 2003).

En efecto, el Tribunal Constitucional del Perú (2003), en el Expediente N.º 014-2002-AI/TC, sostuvo que el poder de reforma se encuentra sometido a los límites y procedimientos previstos constitucionalmente. En consecuencia, la cuestión no radica en establecer una oposición entre soberanía popular y actuación parlamentaria, sino en determinar cómo debe articularse la participación ciudadana con las competencias que la Constitución atribuye al Congreso dentro del procedimiento de reforma constitucional.

6.1 ANÁLISIS DE ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

Polanco Chambi (2022), en su tesis titulada *El derecho al referéndum y la reforma constitucional en el Congreso de la República del Perú* en el año 2022, presentada en la Universidad César Vallejo, tuvo como objetivo determinar de qué manera el derecho al referéndum garantiza la reforma constitucional en el Congreso de la República durante el año 2022. El autor concluyó que el ejercicio de este mecanismo de participación ciudadana enfrentaba determinadas limitaciones en el contexto analizado. En particular, sostuvo que no se garantizaba adecuadamente la libertad y la potestad de ejercicio democrático de los ciudadanos reconocidas en el numeral 17 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, destacó la relevancia de la voluntad popular como fundamento de la participación ciudadana y expresión del poder constituyente. En relación con el Proyecto de Ley N.º 715/2021-CR, consideró que su contenido podía limitar el ejercicio del derecho al referéndum. Finalmente, identificó limitaciones en la participación ciudadana vinculadas, entre otros aspectos, con la escasa intervención de los partidos políticos en las iniciativas de reforma constitucional.

Mardon Zárate (2021) en su investigación *Reforma constitucional y legitimidad democrática en el Perú*, analizó la participación del Congreso y de la ciudadanía en los procesos de reforma constitucional, tomando como parámetro de validez la propia Constitución. En particular, examinó si el ejercicio del referéndum para una reforma parcial o total de la Constitución requiere necesariamente la intervención previa del Congreso, así como el alcance de la iniciativa ciudadana en dicho procedimiento. El autor concluyó que el ordenamiento constitucional peruano reconoce tanto la reforma parcial como la reforma total de la Constitución, considerando esta última una particularidad dentro del derecho comparado debido a que pocos ordenamientos contemplan expresamente esta posibilidad. Asimismo, sostuvo que la reforma total supone la creación de una nueva Constitución, mientras que la reforma parcial se encuentra sometida a los límites y procedimientos establecidos por el propio orden constitucional. En cuanto al procedimiento previsto en el artículo 206 de la Constitución vigente al momento de su investigación, señaló que la reforma podía ser aprobada por mayoría absoluta del número legal de congresistas y posteriormente ratificada mediante referéndum; mientras que este podía omitirse cuando la reforma obtenía una votación favorable superior a los dos tercios del número legal de congresistas en dos legislaturas ordinarias sucesivas.

Orna Egas (2022) en su investigación titulada *El control de constitucionalidad en la reforma a la Constitución y aplicación del dictamen ficto contemplado en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, analizó el control de

constitucionalidad aplicable a los procesos de modificación de la Constitución ecuatoriana, con especial atención a la aplicación del último inciso del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). El autor examinó la supremacía constitucional, la rigidez constitucional y el control constitucional como instituciones fundamentales del Estado constitucional y destacó su relación con la protección de la norma fundamental. Asimismo, abordó la participación ciudadana y los principios de progresividad y no regresividad en los procesos de reforma constitucional. En este marco, identificó tres mecanismos de modificación previstos en la Constitución ecuatoriana: la enmienda constitucional, la reforma parcial y la asamblea constituyente. Finalmente, analizó la intervención de la Corte Constitucional del Ecuador en el control previo y posterior de las iniciativas de modificación constitucional, particularmente en la determinación del procedimiento correspondiente, el control de constitucionalidad de la convocatoria, los considerandos y las preguntas cuando corresponde la realización de un referéndum, así como el control ex post una vez producida la modificación constitucional.

Santiago Campos (2024) en su investigación titulada *El control parlamentario en México*, analizó la evolución del control parlamentario en el sistema constitucional mexicano, particularmente a partir de la Constitución Política de 1917 y de sus posteriores reformas. El autor distingue dos concepciones del control parlamentario: una en sentido estricto y otra en sentido amplio, cuya diferencia radica principalmente en las consecuencias jurídicas derivadas de su ejercicio. Desde esta última perspectiva, sostiene que los sistemas presidenciales, como el mexicano, también pueden desarrollar mecanismos de control parlamentario, aun cuando estos no produzcan necesariamente efectos jurídicos concretos o inmediatos. Asimismo, señala que, a lo largo de la historia constitucional mexicana, la distribución del poder entre el Congreso y el Poder Ejecutivo ha experimentado distintas transformaciones, incorporándose progresivamente mecanismos destinados a fortalecer la capacidad de control del Poder Legislativo. Finalmente, el autor advierte que la eficacia del control parlamentario también se encuentra condicionada por la configuración de las mayorías y minorías políticas dentro del Congreso, en tanto la existencia de una mayoría vinculada políticamente con el Poder Ejecutivo puede incidir en la intensidad con la que se ejercen las funciones de control y fiscalización.

Carrillo Quiñones y Temoche Espinoza (2023) en su investigación titulada *La bicameralidad y su eficacia hermenéutica en la producción legislativa. Crítica al unicameralismo: Una revisión sistemática*, analizaron las ventajas y desventajas de la restitución del sistema bicameral en el Perú y su eficacia hermenéutica en la producción

legislativa, a partir de una perspectiva crítica del sistema unicameral. Metodológicamente, el estudio fue de carácter descriptivo y cualitativo, basado en el análisis hermenéutico y en la revisión sistemática de la literatura. Los autores sostienen que el retorno a la bicameralidad podría contribuir a una mayor eficiencia y eficacia en la elaboración de las leyes, al incorporar una segunda instancia de análisis dentro del procedimiento legislativo. Asimismo, destacan que la interpretación jurídica desempeña un papel relevante en la producción legislativa y que la existencia de dos cámaras puede favorecer la revisión de las propuestas normativas. Finalmente, a partir del análisis de experiencias comparadas, identifican ventajas y desventajas asociadas a ambos modelos parlamentarios y sostienen que la implementación de un sistema bicameral en el Perú requiere considerar las particularidades políticas e institucionales del país.

López y Cruz (2025) realizaron una investigación orientada a analizar las principales diferencias entre los sistemas unicameral y bicameral, considerando las ventajas y desventajas atribuidas a cada modelo, así como sus implicancias en la gobernanza y en los procesos de toma de decisiones. Los autores concluyeron que la elección entre un sistema unicameral o bicameral depende de las características y necesidades particulares de cada Estado, por lo que ninguno de estos modelos puede considerarse universalmente superior. En este sentido, sostienen que factores históricos, culturales, políticos e institucionales influyen en la configuración de la estructura parlamentaria adoptada por cada país. Asimismo, señalan que, mientras algunos Estados optan por sistemas unicamerales atendiendo a sus propias características institucionales, otros adoptan estructuras bicamerales con la finalidad de fortalecer la representación, el control y el equilibrio entre los poderes. En consecuencia, los autores destacan que la eficacia de uno u otro modelo debe analizarse en función del contexto en el que se implementa y de su capacidad para responder a las necesidades de representación y funcionamiento institucional de cada sociedad.



CAPÍTULO II

METODOLOGÍA

7.1 TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN

- a) Por su finalidad: La presente investigación es de naturaleza jurídico-propositiva, debido a que no se limita a interpretar el contenido y los alcances del artículo 206 de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley N.º 31988, sino que, a partir del análisis realizado, formula lineamientos normativos y reglamentarios orientados a fortalecer la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional. ciudadana efectiva en procesos de reforma constitucional.
- b) Por el nivel de profundización: La investigación presenta un nivel explicativo y propositivo, en tanto analiza las implicancias jurídicas de la modificación del artículo 206 de la Constitución en el contexto del retorno a la bicameralidad, particularmente respecto del procedimiento de reforma constitucional y de la participación ciudadana. Asimismo, posee un componente propositivo, dado que, a partir de los resultados obtenidos, formula lineamientos normativos y reglamentarios orientados a fortalecer la participación ciudadana en dichos procesos.
- c) Por el ámbito: Documental, debido a que una parte sustancial del estudio se desarrolló mediante la recopilación, revisión y análisis de fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales vinculadas con la reforma constitucional, el poder constituyente, la bicameralidad y la participación ciudadana. Este análisis documental fue complementado con la realización de entrevistas a especialistas, cuyas apreciaciones permitieron profundizar en la comprensión e interpretación del problema de investigación.
- d) Con un enfoque cualitativo, debido a que estuvo orientada a interpretar y comprender el contenido y los alcances jurídicos del artículo 206 de la Constitución, así como sus implicancias para la participación ciudadana en el contexto del retorno a la bicameralidad. Para ello, se recurrió al análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial, complementado con las apreciaciones obtenidas mediante entrevistas a especialistas.
- e) Por el tiempo: La investigación es de carácter retrospectivo, en tanto examina acontecimientos normativos, jurisprudenciales y políticos ocurridos con anterioridad al desarrollo del estudio, particularmente aquellos comprendidos entre el referéndum de 2018 y la promulgación de la Ley N.º 31988 en 2024, con la finalidad de comprender la evolución del procedimiento de reforma constitucional y el contexto en el que se produjo el retorno a la bicameralidad.

7.2 MATRIZ DE CATEGORIZACIÓN

7.2.1 Análisis de categorías

- a) Primera categoría: Interpretación del artículo 206 de la Constitución tras el retomo a la bicameralidad.
- b) Segunda categoría: Participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional.

7.2.2 Cuadro de categorización

Tabla 1

Matriz de categorización

Categorías	Subcategorías	Criterios (apriorísticos)	Fuente
Categoría 1: Interpretación del artículo 206 tras el retorno a la bicameralidad	Procedimiento de reforma constitucional; bicameralidad; límites al poder de reforma; control constitucional	Principio de separación de poderes Congreso de la República Senadores Cámara de diputados Total Parcial	Entrevista estructurada
Categoría 2: Participación ciudadana en la reforma constitucional	Referéndum; iniciativa ciudadana; participación democrática; legitimidad democrática	Representativa Participativa Iniciativa de reforma constitucional Iniciativa en la formación de leyes Referéndum Iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y municipales	Entrevista estructurada

Nota: Elaborado por la investigadora

7.3 CAMPO DE VERIFICACIÓN

7.3.1 Ubicación espacial

La investigación se desarrolló en la ciudad de Arequipa, ubicada en la región del mismo nombre, al sur del Perú. Si bien el análisis normativo, doctrinal y documental comprendió fuentes de alcance nacional y de derecho comparado, la delimitación espacial del estudio se vinculó principalmente con la realización de entrevistas a especialistas en derecho constitucional, derecho parlamentario, participación ciudadana y gestión pública. Sus aportes permitieron complementar el análisis normativo y doctrinal, así como profundizar en la comprensión de las implicancias jurídicas y democráticas de la modificación del artículo 206 de la Constitución en el contexto del retorno a la bicameralidad.

7.3.2 Ubicación temporal

La investigación comprendió el período iniciado con el referéndum nacional de diciembre de 2018 y se extendió hasta 2026, considerando como principales hitos la Sentencia 374/2022 del Tribunal Constitucional y la promulgación de la Ley N.º 31988 en 2024, mediante la cual se restableció la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú y se modificó, entre otras disposiciones, el artículo 206 de la Constitución. Durante este período se analizaron fuentes normativas, documentos legislativos, jurisprudencia y otras fuentes documentales relevantes para comprender el contexto histórico, jurídico y político en el que se produjo la reforma, así como la evolución del procedimiento de reforma constitucional y sus implicancias para la participación ciudadana.

7.4 POBLACIÓN

7.4.1 Unidades de estudio

Dada la naturaleza jurídico-propositiva y el enfoque cualitativo de la investigación, se consideraron dos tipos de unidades de estudio:

- a) Fuentes documentales: Las fuentes documentales constituyeron la base del análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal de la investigación. Entre ellas se consideraron la Constitución Política del Perú, la Ley N.º 31988 y otras normas vinculadas con el procedimiento de reforma constitucional y los mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, se analizaron sentencias relevantes del Tribunal Constitucional, especialmente aquellas relacionadas con el artículo 206 de la Constitución, el poder de reforma constitucional y la participación ciudadana.

También se examinaron los reglamentos parlamentarios y las propuestas normativas vinculadas con la organización y el funcionamiento del Senado y de la Cámara de Diputados en el nuevo sistema bicameral. De manera complementaria, se revisó doctrina especializada en derecho constitucional peruano y comparado, así como experiencias de sistemas bicamerales y procedimientos de reforma constitucional de otros países de América Latina y Europa. Finalmente, se consideraron informes institucionales, dictámenes legislativos y documentos académicos relevantes para el análisis del problema de investigación.

b) Unidades de análisis cualitativas (especialistas entrevistados):

La población comprende el conjunto de elementos que comparten determinadas características y que proporcionan información relevante para el desarrollo de una investigación (Chero, 2024). En el presente estudio, la población estuvo constituida por profesionales vinculados con el derecho constitucional, el derecho parlamentario, la participación ciudadana y la gestión pública, ubicados en Arequipa durante el período en el que se desarrolló el trabajo de campo.

Para la selección de los participantes se empleó un muestreo no probabilístico por conveniencia, considerando criterios vinculados con su experiencia profesional, conocimientos especializados, disponibilidad y posibilidad de acceso. Este tipo de muestreo permitió incorporar participantes que contaban con conocimientos relevantes para el análisis del fenómeno estudiado y que cumplían con los criterios previamente establecidos para la investigación (Hernández Sampieri & Mendoza, 2023).

Tamaño de muestra: La muestra constituye una parte de la población seleccionada de acuerdo con las características y necesidades del estudio (Chero, 2024). En la presente investigación estuvo conformada por 17 abogados, seleccionados mediante muestreo no probabilístico por conveniencia, considerando su experiencia y conocimientos en materias relacionadas con el objeto de investigación. La recopilación de información se desarrolló hasta alcanzar la saturación de la información, entendida como el momento en que las entrevistas dejaron de aportar elementos sustancialmente nuevos para las categorías analizadas.

Los participantes presentaron distintos perfiles profesionales vinculados con las materias objeto de estudio. Del total de entrevistados, siete contaban con experiencia en derecho constitucional y parlamentario, dos en participación ciudadana, dos en asesoría jurídica e institucional y seis en gestión pública. Asimismo, nueve participantes ejercían la docencia universitaria, lo que permitió

complementar la experiencia profesional con una perspectiva académica.

Criterios de inclusión:

- Abogados titulados y colegiados.
- Profesionales con experiencia o conocimientos vinculados con el derecho constitucional, derecho parlamentario, participación ciudadana o gestión pública.
- Profesionales con un mínimo de tres años de experiencia.
- Participantes que manifestaron voluntariamente su consentimiento para formar parte de la investigación.

Criterios de exclusión:

- Abogados que no contaran con experiencia o conocimientos relacionados con las materias objeto de estudio.
- Profesionales con menos de tres años de experiencia.
- Participantes que no completaran la entrevista o cuyas respuestas resultaran insuficientes para el análisis de las categorías de investigación.

La diversidad de perfiles permitió recoger apreciaciones especializadas sobre las implicancias jurídicas y democráticas de la modificación del artículo 206 de la Constitución, particularmente respecto del procedimiento de reforma constitucional y de la participación ciudadana.

2.5. ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

La estrategia de recolección de datos se desarrolló de acuerdo con el enfoque cualitativo y la naturaleza jurídico-propositiva de la investigación. Para ello, se recurrió a dos fuentes principales de información: el análisis documental y las entrevistas realizadas a especialistas.

En una primera etapa, se efectuó la búsqueda, selección y revisión de fuentes normativas, jurisprudenciales, doctrinales y académicas relacionadas con el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, la reforma constitucional, la bicameralidad y la participación ciudadana. La búsqueda comprendió repositorios institucionales y académicos de universidades, entre ellas la Universidad Católica de Santa María, la Universidad Católica San Pablo y la Universidad de San Martín de Porres, así como otras bases de información pertinentes para el objeto de estudio. La información recopilada fue organizada y sistematizada mediante fichas bibliográficas y documentales.

Para la selección de las fuentes se consideraron criterios de pertinencia temática, actualidad, procedencia y relevancia jurídica y académica. En el caso de las fuentes normativas y jurisprudenciales, se priorizaron documentos oficiales; mientras que, para las fuentes doctrinales y académicas, se consideraron publicaciones especializadas relacionadas directamente con las categorías de investigación.

En una segunda etapa, se realizaron entrevistas a los especialistas seleccionados de acuerdo con los criterios establecidos para la investigación. Las entrevistas estuvieron orientadas a recoger sus apreciaciones respecto de la modificación del artículo 206 de la Constitución, las implicancias del retorno a la bicameralidad en el procedimiento de reforma constitucional y su incidencia en la participación ciudadana.

La información obtenida mediante las entrevistas fue organizada de acuerdo con las categorías y subcategorías establecidas en la matriz de categorización. Posteriormente, las respuestas fueron sometidas a un proceso de codificación y análisis temático mediante el programa ATLAS.ti, lo que permitió identificar patrones recurrentes, coincidencias, diferencias y relaciones entre las apreciaciones de los especialistas.

De manera complementaria, la información proveniente de las fuentes doctrinales, normativas y jurisprudenciales fue sometida a un análisis de contenido, con la finalidad de identificar criterios jurídicos y argumentos relevantes para la interpretación del problema de investigación. De este modo, el análisis documental y las entrevistas permitieron abordar el objeto de estudio desde distintas fuentes de información.

La interpretación de los resultados siguió una lógica predominantemente inductiva, partiendo del análisis de las respuestas individuales y de su agrupación en categorías y subcategorías para identificar regularidades y diferencias relevantes. En atención al enfoque cualitativo de la investigación, la interpretación de los resultados no se sustentó exclusivamente en la frecuencia de las respuestas, sino principalmente en su contenido, consistencia argumentativa y relación con las categorías de análisis. La recopilación de información mediante entrevistas se desarrolló hasta alcanzar la saturación de la información, entendida como el momento en que las respuestas dejaron de aportar elementos sustancialmente nuevos para las categorías analizadas.

Finalmente, se realizó una triangulación de fuentes, contrastando los hallazgos obtenidos mediante las entrevistas con la información proveniente del análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal. Esta contrastación permitió identificar convergencias y

divergencias entre las apreciaciones de los especialistas y las fuentes jurídicas analizadas, fortaleciendo la interpretación de los resultados y proporcionando sustento para la formulación de los lineamientos normativos y reglamentarios propuestos en la investigación.





CAPÍTULO III

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

8.1 RESULTADOS

PREGUNTA 1: ¿Cómo considera usted que la reforma del artículo 206 se articula con los principios constitucionales fundamentales?

La Figura 1 evidencia la existencia de distintas posiciones entre los entrevistados respecto de la articulación de la reforma del artículo 206 con los principios constitucionales fundamentales. Por un lado, algunos especialistas consideran que la reforma se ajusta a las exigencias constitucionales y que la nueva configuración bicameral puede fortalecer la rigidez constitucional, la deliberación parlamentaria y el equilibrio institucional. Por otro lado, algunos entrevistados identifican tensiones relacionadas principalmente con la soberanía popular, la democracia participativa y la legitimidad del ejercicio del poder de reforma constitucional.

Entre las posiciones críticas, los entrevistados reconocen que el procedimiento de reforma se desarrolló conforme a las exigencias formales constitucionalmente previstas; sin embargo, consideran que dicho cumplimiento no excluye el análisis de sus implicancias desde una dimensión material y democrática. En particular, algunos especialistas cuestionan que la reforma haya sido aprobada sin intervención directa de la ciudadanía mediante referéndum y advierten posibles tensiones entre el ejercicio parlamentario del poder de reforma y el principio de soberanía popular.

En este sentido, el especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario identificado como E1 señaló que la reforma “cumple la forma, pero tensiona el fondo”, al considerar que la configuración del procedimiento de reforma puede generar tensiones respecto del principio de soberanía popular. De manera similar, E3, especialista en asesoría jurídica e institucional y docente universitario, sostuvo que, desde una perspectiva material, existen cuestionamientos relacionados con la soberanía popular, la democracia participativa y la legitimidad del poder constituyente derivado, al considerar que se otorga una mayor relevancia a la estabilidad institucional frente a la participación directa de la ciudadanía.

En la misma línea, E6, especialista en asesoría jurídica e institucional, consideró que, aun cuando la reforma respeta formalmente los principios de legalidad y supremacía constitucional, la ausencia de intervención directa de la ciudadanía mediante referéndum puede generar cuestionamientos respecto de su participación en una decisión de especial relevancia institucional. Asimismo, E10 y E11, especialistas en derecho constitucional y parlamentario y docentes universitarios, coincidieron en señalar que el cumplimiento del procedimiento constitucional no elimina las interrogantes relacionadas con la soberanía popular y con las

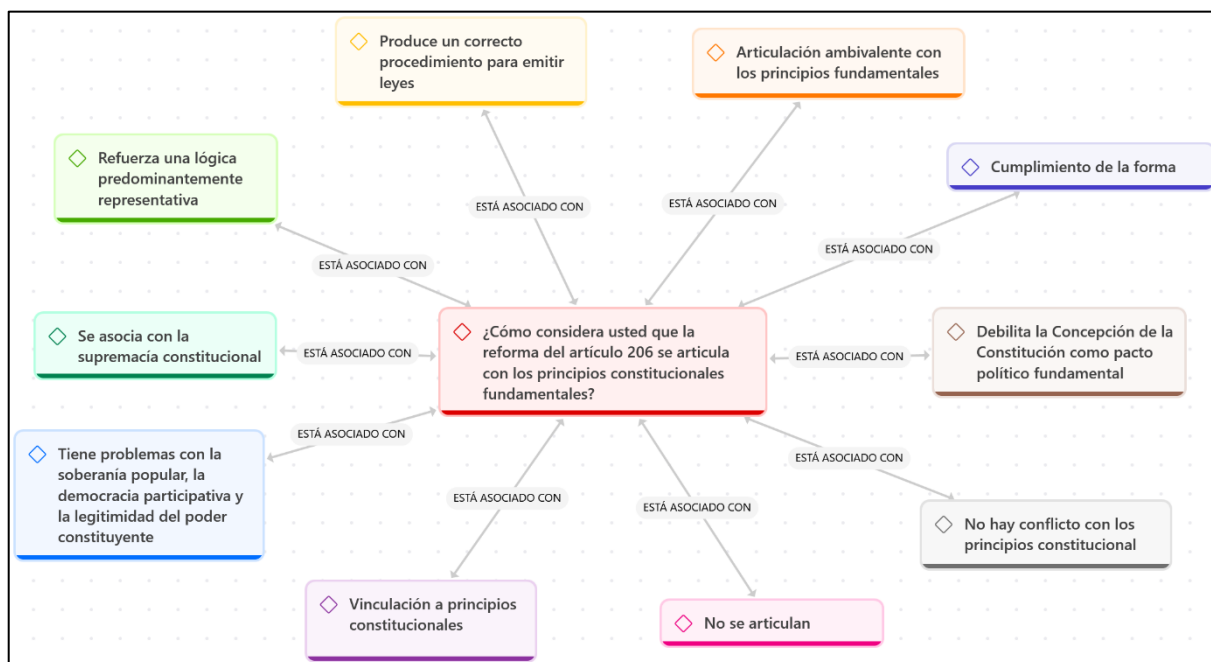
implicancias que el nuevo diseño puede generar en el procedimiento de reforma constitucional.

En contraste, otros entrevistados destacaron aspectos favorables de la nueva configuración constitucional. Así, E13, especialista en participación ciudadana y docente universitario, sostuvo que las reformas constitucionales requieren mayores estándares de rigurosidad y una adecuada participación de la sociedad civil. Por su parte, E17, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, consideró que la bicameralidad fortalece la rigidez constitucional, el principio democrático y el equilibrio de poderes, al incorporar la intervención de dos cámaras en el procedimiento de reforma y establecer controles recíprocos entre ellas. Finalmente, E14, especialista en participación ciudadana y docente universitario, destacó que todo procedimiento de reforma constitucional debe desarrollarse preservando principios fundamentales como la dignidad humana y la soberanía popular.

Los resultados permiten identificar dos perspectivas principales. La primera enfatiza el cumplimiento de las exigencias constitucionales y las posibilidades que ofrece la bicameralidad para fortalecer la rigidez constitucional y la deliberación parlamentaria. La segunda, sin desconocer necesariamente la regularidad formal del procedimiento, centra su atención en las implicancias que la reforma puede generar para la soberanía popular y la participación directa de la ciudadanía. Esta divergencia evidencia que el debate en torno al artículo 206 no se limita al cumplimiento de las exigencias procedimentales, sino que comprende también su relación con la participación ciudadana y la legitimidad democrática de los procesos de reforma constitucional.

Figura 1.

Red semántica de la primera pregunta de la entrevista



PREGUNTA 2: ¿Qué riesgos o beneficios observa en la posibilidad de omitir el referéndum?

La Figura 2 evidencia que los entrevistados identificaron tanto beneficios como riesgos asociados a la posibilidad constitucional de prescindir del referéndum en determinados procesos de reforma. Entre los principales beneficios señalaron una mayor celeridad en la aprobación de las reformas, la reducción de los costos vinculados con la realización de una consulta popular y una mayor eficiencia del procedimiento. En contraste, los principales riesgos identificados estuvieron relacionados con una menor intervención directa de la ciudadanía y con posibles cuestionamientos respecto de la legitimidad democrática de las reformas aprobadas exclusivamente mediante la vía parlamentaria. En este sentido, los códigos emergentes reflejan una tensión entre la eficiencia del procedimiento de reforma constitucional y la participación directa de la ciudadanía.

Respecto de las posiciones críticas, E1, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, señaló que entre las principales ventajas se encuentran la rapidez del procedimiento y la disminución del desgaste político. No obstante, consideró que, en un contexto de escasa confianza ciudadana, la ausencia del referéndum podría otorgar un mayor margen de decisión al Congreso y dar lugar a reformas que, aun cumpliendo las exigencias constitucionales para su aprobación, puedan ser cuestionadas desde la perspectiva de su legitimidad democrática.

En similar sentido, E3, especialista en asesoría jurídica e institucional y docente universitario, sostuvo que la posibilidad de prescindir del referéndum puede favorecer la

eficiencia del procedimiento de reforma; sin embargo, advirtió posibles tensiones con la soberanía popular y con la participación directa de la ciudadanía. Desde su perspectiva, la eficiencia procedimental no debería desplazar la importancia de la intervención ciudadana en decisiones de especial relevancia constitucional.

Asimismo, E4, especialista en derecho constitucional y parlamentario, consideró que la ausencia del referéndum puede generar cuestionamientos desde la perspectiva de la democracia y la soberanía popular, debido a que disminuye las posibilidades de intervención directa de la ciudadanía en la decisión final sobre determinadas reformas constitucionales. En la misma línea, E10, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, identificó como uno de los principales riesgos la eventual afectación de la legitimidad democrática, al considerar que la celeridad del procedimiento no debería constituir el único criterio para determinar la conveniencia de prescindir de la participación directa de la ciudadanía.

Por otro lado, algunos entrevistados otorgaron mayor relevancia a los beneficios procedimentales de esta posibilidad constitucional. Así, E12, especialista en gestión pública y docente universitario, señaló que prescindir del referéndum podría agilizar el procedimiento de reforma mediante los mecanismos parlamentarios previstos constitucionalmente; no obstante, también advirtió que esta situación podría generar cuestionamientos o desconfianza respecto de la legitimidad de las decisiones adoptadas.

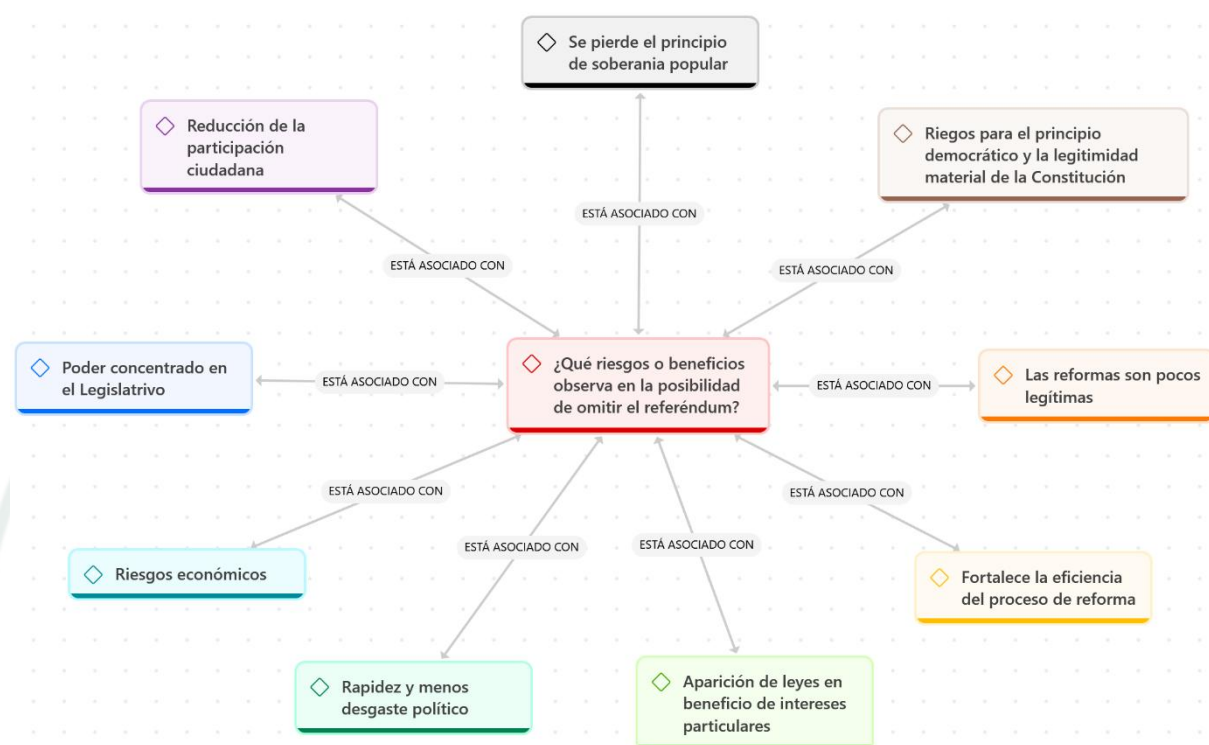
Por su parte, E17, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, manifestó que la posibilidad de prescindir del referéndum puede facilitar la aprobación de reformas que cuentan con un amplio consenso parlamentario, particularmente cuando poseen un carácter técnico o institucional. Sin embargo, reconoció que, en contextos caracterizados por una elevada desconfianza ciudadana, esta posibilidad puede ser percibida como una reducción de los espacios de participación directa.

Los resultados evidencian que los entrevistados no cuestionan únicamente la posibilidad constitucional de prescindir del referéndum, sino principalmente las implicancias que su utilización puede generar en cada proceso de reforma. Mientras algunos destacan beneficios relacionados con la celeridad, la eficiencia y la reducción de costos, otros otorgan mayor relevancia a la participación directa de la ciudadanía y a la legitimidad democrática de las reformas constitucionales. En consecuencia, los hallazgos permiten advertir que el debate no se plantea necesariamente como una oposición entre la vía parlamentaria y el referéndum, sino en torno a la forma de articular la eficiencia del procedimiento constitucional con mecanismos que

fortalezcan la participación ciudadana y la legitimidad democrática de las reformas.

Figura 2

Red semántica de la segunda pregunta de la entrevista



PREGUNTA 3: ¿Cómo valora el rol actual del Congreso unicameral en los procesos de reforma constitucional?

La Figura 3 evidencia una valoración mayoritariamente crítica de los entrevistados respecto del desempeño del Congreso unicameral en los procesos de reforma constitucional. Entre los principales aspectos señalados se encuentran las dificultades vinculadas con la representación política, la calidad de la deliberación legislativa, la existencia de limitados contrapesos internos y el distanciamiento percibido entre las decisiones parlamentarias y las demandas de la ciudadanía. No obstante, algunos entrevistados también reconocieron que la estructura unicameral puede favorecer una mayor celeridad en la toma de decisiones. En este sentido, los resultados reflejan distintas apreciaciones sobre el funcionamiento del modelo unicameral, particularmente respecto de su capacidad para articular eficiencia legislativa, representación política, deliberación y participación ciudadana.

En este contexto, E1, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, sostuvo que el Congreso unicameral habría utilizado, en determinados casos, la reforma constitucional como una herramienta vinculada con intereses políticos coyunturales, lo que, desde su perspectiva, puede afectar la reflexión y deliberación que requieren las modificaciones de la Constitución. De manera similar, E3, especialista en asesoría jurídica e institucional y docente universitario, consideró que el Parlamento ha adquirido una posición predominante en el ejercicio del poder de reforma constitucional, en un contexto caracterizado por limitados contrapesos internos y reducidos espacios de participación ciudadana. Asimismo, relacionó esta situación con problemas de representación y fragmentación política.

Por su parte, E4, especialista en derecho constitucional y parlamentario, señaló que, pese a la legitimidad representativa del Congreso, existen dificultades en el cumplimiento de su función de representación, al considerar que determinadas reformas pueden responder a intereses coyunturales o partidarios antes que a las demandas de la ciudadanía. En similar sentido, E14, especialista en participación ciudadana y docente universitario, cuestionó la calidad de la deliberación parlamentaria y consideró que la formación y especialización de los legisladores constituyen factores relevantes para la adecuada evaluación de las propuestas de reforma constitucional.

Desde otra perspectiva, E12, especialista en gestión pública y docente universitario, reconoció que el sistema unicameral puede favorecer una mayor agilidad en la toma de decisiones; sin embargo, advirtió que la concentración del procedimiento legislativo en una sola cámara puede presentar dificultades en términos de representación, revisión y control, particularmente ante la conformación de mayorías parlamentarias capaces de impulsar modificaciones constitucionales. Desde su perspectiva, el retorno a la bicameralidad podría incorporar una instancia adicional de revisión y favorecer mayores espacios de deliberación y consenso.

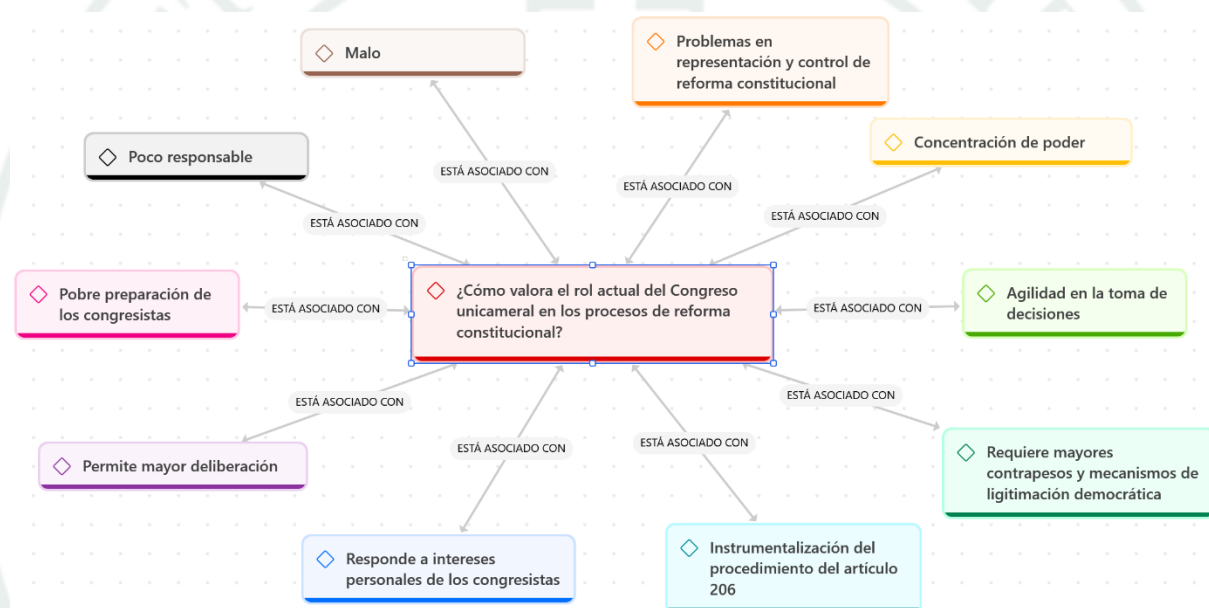
Finalmente, E17, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, expresó una valoración crítica respecto del desempeño del Congreso unicameral, relacionándola con la ausencia de una segunda instancia parlamentaria de revisión y con la fragmentación política. Desde su perspectiva, estos factores pueden incidir en la estabilidad del procedimiento legislativo y en la orientación de determinadas reformas constitucionales.

Los resultados evidencian que la valoración crítica de los entrevistados no se dirige exclusivamente a la unicameralidad como modelo de organización parlamentaria, sino también a las condiciones políticas e institucionales en las que ha funcionado el Congreso peruano. Los

principales cuestionamientos se relacionan con la representación política, la deliberación, los mecanismos internos de revisión y la vinculación con la ciudadanía. Frente a ello, algunos especialistas consideran que la bicameralidad podría incorporar una instancia adicional de revisión y deliberación; sin embargo, estas apreciaciones no permiten afirmar, por sí mismas, que el cambio de estructura parlamentaria garantice una mejora en la calidad de las reformas constitucionales, pues su funcionamiento dependerá también de las condiciones institucionales y políticas en las que se implemente.

Figura 3

Red semántica de la tercera pregunta de la entrevista



PREGUNTA 4: ¿Qué elementos deberían fortalecerse con el retorno a una estructura bicameral?

La Figura 4 evidencia que los entrevistados identificaron diversos elementos que deberían fortalecerse con la implementación de la estructura bicameral. Entre los aspectos señalados destacan la calidad de la deliberación parlamentaria, la adecuada distribución de funciones y competencias entre ambas cámaras, la especialización y experiencia de quienes intervienen en el procedimiento legislativo, la representación territorial, los mecanismos de control y revisión, la transparencia y la participación ciudadana. En este sentido, las respuestas reflejan que la bicameralidad es percibida por los entrevistados como una oportunidad para incorporar instancias adicionales de revisión y deliberación; sin embargo, también advierten que su eficacia dependerá de la configuración institucional y de las reglas que orienten el

funcionamiento y la coordinación entre ambas cámaras.

En este contexto, E1, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, sostuvo que uno de los principales aspectos que debería fortalecerse con la bicameralidad es la calidad de la deliberación legislativa, al considerar que la intervención de una segunda cámara puede constituir una instancia adicional de revisión de las decisiones adoptadas inicialmente. De manera similar, E3, especialista en asesoría jurídica e institucional y docente universitario, consideró que la bicameralidad debe contribuir a una deliberación legislativa cualificada, entendida como un proceso de revisión crítica, técnica y política. Asimismo, destacó la importancia de establecer una adecuada especialización funcional entre ambas cámaras y de favorecer una mayor estabilidad institucional frente a reformas vinculadas con determinadas coyunturas políticas.

Por su parte, E4, especialista en derecho constitucional y parlamentario, señaló que deberían fortalecerse la calidad de la deliberación legislativa, la revisión constitucional de las propuestas de reforma, así como la experiencia y especialización de quienes participan en la elaboración de las normas. En la misma línea, E6, especialista en gestión pública y docente universitario, consideró que la implementación de la bicameralidad debería contribuir al fortalecimiento de la deliberación, los mecanismos de control político, la representación territorial y la estabilidad institucional.

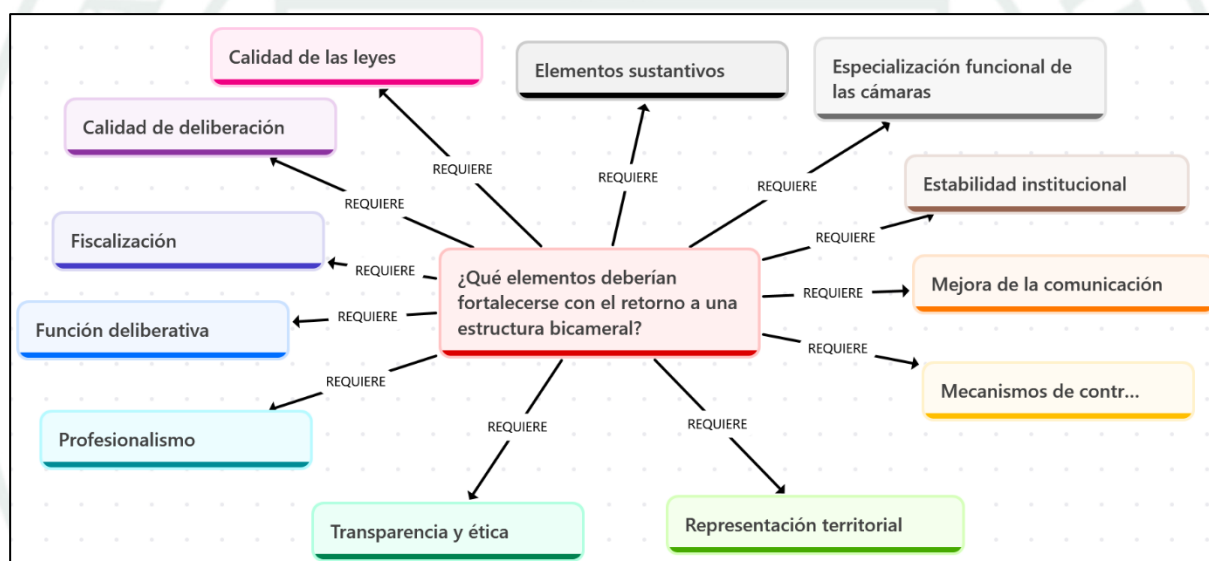
Asimismo, E11, especialista en derecho parlamentario, destacó la importancia de la función revisora del Senado respecto de las decisiones adoptadas por la Cámara de Diputados, particularmente en materia de reforma constitucional, al considerar que la existencia de una segunda instancia parlamentaria puede favorecer un examen adicional de las propuestas. Por su parte, E12, especialista en gestión pública y docente universitario, señaló que la bicameralidad podría contribuir a fortalecer la representación de las regiones y favorecer mayores espacios de reflexión, revisión y búsqueda de consensos dentro del procedimiento legislativo.

En relación con la participación ciudadana, E13, especialista en esta materia, destacó la importancia de incorporar la opinión y la vigilancia de la sociedad civil organizada dentro del funcionamiento del sistema bicameral. De manera complementaria, E17, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, sostuvo que deberían fortalecerse los mecanismos de revisión y la trazabilidad del procedimiento legislativo, mediante instrumentos que permitan a la ciudadanía conocer y realizar seguimiento a las decisiones adoptadas durante las distintas etapas del debate parlamentario.

Los resultados permiten identificar un amplio nivel de coincidencia entre los entrevistados respecto de los aspectos que deberían fortalecerse con la implementación de la bicameralidad. Entre ellos destacan la deliberación parlamentaria, la especialización funcional de las cámaras, los mecanismos de revisión y control, la representación territorial, la transparencia y la participación ciudadana. No obstante, las respuestas también muestran que los entrevistados no consideran que la sola existencia de dos cámaras garantice una mejora en el funcionamiento parlamentario, sino que esta dependerá de una adecuada distribución de competencias, de mecanismos de coordinación y revisión y de la existencia de espacios que permitan fortalecer la transparencia y la participación de la ciudadanía.

Figura 4

Red semántica de la cuarta pregunta de la entrevista



PREGUNTA 5: ¿Cuáles considera que son las principales ventajas y desventajas del sistema bicameral en el contexto peruano?

La Figura 5 evidencia que los entrevistados identificaron diversas ventajas y desventajas asociadas con la implementación del sistema bicameral en el contexto peruano. Entre las principales ventajas señalaron la incorporación de una segunda instancia de revisión legislativa, mayores posibilidades de deliberación, el fortalecimiento de los mecanismos de control entre las cámaras, una mayor especialización en el ejercicio de las funciones parlamentarias y la posibilidad de ampliar la representación política y territorial. En contraste, entre las principales desventajas mencionaron el incremento de los costos de funcionamiento del Poder Legislativo, una posible mayor duración del procedimiento legislativo, la duplicidad de funciones y el riesgo de que surjan desacuerdos o bloqueos entre ambas cámaras. Asimismo, algunos entrevistados

manifestaron preocupaciones relacionadas con la transparencia y con la legitimidad democrática de determinadas decisiones, particularmente cuando se trata de reformas constitucionales.

En este sentido, E1, especialista en derecho constitucional y parlamentario, sostuvo que una de las principales ventajas de la bicameralidad consiste en incorporar una estructura que permita una mayor distribución y revisión del ejercicio del poder legislativo. No obstante, advirtió que un diseño institucional inadecuado podría generar duplicidades y dificultades en el desarrollo del procedimiento legislativo. De manera similar, E3, especialista en asesoría jurídica e institucional y docente universitario, señaló que la existencia de dos cámaras podría favorecer mayores controles internos y una revisión adicional de las decisiones legislativas. Sin embargo, también identificó el riesgo de reproducir problemas de fragmentación política, generar bloqueos institucionales y propiciar negociaciones poco transparentes entre ambas cámaras.

Por su parte, E4, especialista en derecho constitucional y parlamentario, destacó como una posible ventaja la mayor especialización en el ejercicio de las funciones legislativas, aunque advirtió que podrían persistir dificultades relacionadas con la transparencia y la calidad de la deliberación en los procesos de reforma constitucional. En la misma línea, E6, especialista en gestión pública y docente universitario, consideró que la bicameralidad podría contribuir a fortalecer la deliberación, los mecanismos de control y la representación; sin embargo, señaló como posibles desventajas el incremento de los costos, una mayor duración de los procedimientos y la eventual duplicidad de determinadas funciones.

Asimismo, E11, especialista en derecho constitucional y parlamentario, destacó como ventajas la ampliación de la representación, la existencia de una segunda instancia de revisión legislativa y la posibilidad de realizar un examen adicional de las iniciativas. Como contrapartida, identificó posibles riesgos relacionados con el obstruccionismo político, el incremento del gasto público y los cuestionamientos que podrían surgir respecto de la legitimidad democrática de determinadas decisiones.

De igual manera, E12, especialista en gestión pública y docente universitario, sostuvo que la configuración de las cámaras puede contribuir a fortalecer la representación y el equilibrio institucional, así como incorporar una instancia adicional de revisión de las iniciativas legislativas. No obstante, reconoció que la existencia de dos cámaras también podría incrementar la complejidad del procedimiento y generar dificultades para alcanzar acuerdos entre ellas.

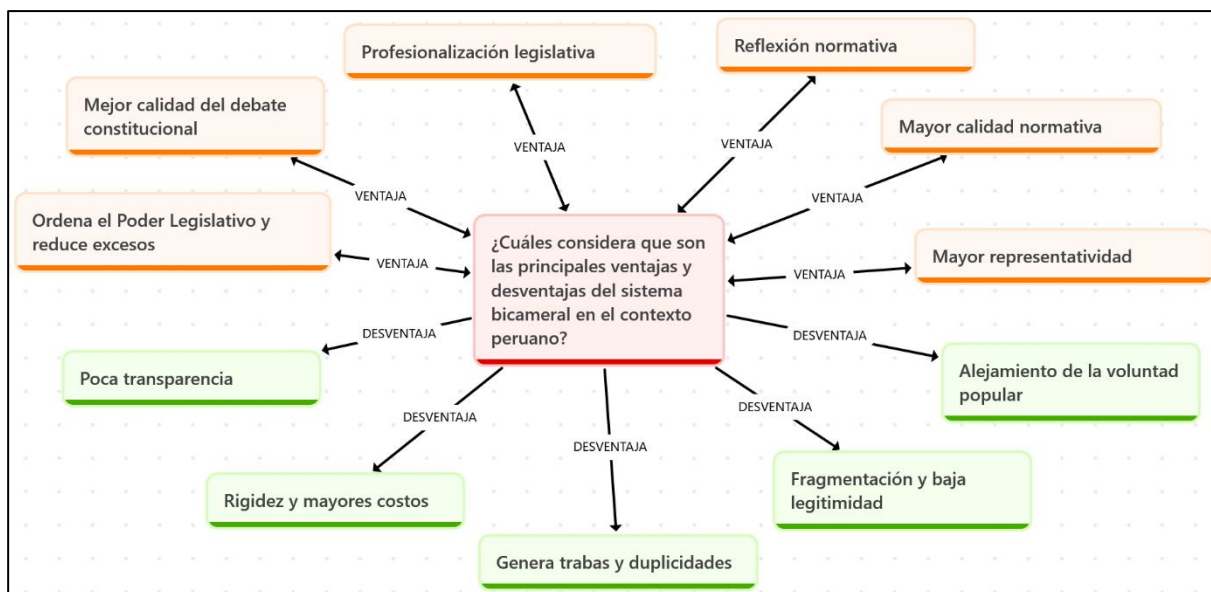
Por otro lado, E14, especialista en participación ciudadana y docente universitario, señaló que una de las principales ventajas de la bicameralidad radicaría en la posibilidad de desarrollar un debate más amplio y argumentado, favoreciendo una mayor revisión de las iniciativas legislativas. Sin embargo, identificó como posibles desventajas el incremento de la burocracia y una mayor duración del procedimiento de aprobación de las leyes.

Finalmente, E17, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, consideró que la bicameralidad podría contribuir a la estabilidad institucional mediante la incorporación de contrapesos internos, una mayor representación territorial y nuevas instancias de deliberación. No obstante, advirtió que su funcionamiento también podría generar una mayor duración de los procedimientos legislativos, incrementar los costos administrativos y producir dificultades para alcanzar acuerdos entre ambas cámaras en contextos de elevada fragmentación política.

Los entrevistados no conciben la bicameralidad como un modelo exento de dificultades ni como una solución automática a los problemas atribuidos al funcionamiento del sistema unicameral. Sus apreciaciones muestran que la existencia de dos cámaras puede incorporar nuevas instancias de revisión, deliberación, representación y control, pero también generar mayores costos, procedimientos más extensos y posibles dificultades de coordinación entre ambas cámaras. En consecuencia, desde la perspectiva de los entrevistados, los efectos de la bicameralidad dependerán en buena medida de su diseño institucional, de la delimitación de las competencias de cada cámara y de los mecanismos de coordinación, transparencia y participación que acompañen su implementación.

Figura 5

Red semántica de la quinta pregunta de la entrevista



PREGUNTA 6: ¿Cómo cree que una Cámara de Diputados y otra de Senadores podrían impactar en la calidad normativa?

La Figura 6 evidencia que los entrevistados consideran que la existencia de una Cámara de Diputados y un Senado podría generar efectos favorables en la calidad normativa, principalmente mediante la incorporación de una instancia adicional de revisión de las iniciativas legislativas. Entre los aspectos destacados se encuentran la posibilidad de realizar un análisis más detenido de las propuestas, identificar posibles inconsistencias y fortalecer su revisión técnica y constitucional. No obstante, los entrevistados también señalaron que estos beneficios no se producirían de manera automática, sino que dependerían de factores como la adecuada distribución de funciones entre ambas cámaras, la preparación de los legisladores, la calidad de la asesoría parlamentaria y la existencia de mecanismos eficaces de coordinación.

En este sentido, E1, especialista en derecho constitucional y parlamentario, sostuvo que la existencia de una Cámara de Diputados y un Senado podría contribuir a mejorar la calidad de las leyes, al considerar que la intervención del Senado permitiría realizar una revisión adicional de las iniciativas y examinar con mayor detenimiento sus implicancias constitucionales. De manera similar, E3, especialista en asesoría jurídica e institucional y docente universitario, señaló que el impacto favorable de la bicameralidad dependerá de la existencia de una diferenciación funcional efectiva entre ambas cámaras, de modo que la intervención del Senado constituya una instancia adicional de revisión técnica y constitucional de las iniciativas legislativas.

Asimismo, E6, especialista en gestión pública y docente universitario, consideró que la

doble revisión legislativa podría contribuir a identificar errores y favorecer una evaluación más detenida de las propuestas normativas. Sin embargo, advirtió que la intervención de ambas cámaras también podría generar una mayor duración de los procedimientos si no se establecen mecanismos adecuados de coordinación y delimitación de competencias.

Por otro lado, E5, especialista en derecho administrativo, manifestó su preocupación respecto de una eventual dependencia excesiva de los legisladores respecto de sus asesores para la elaboración y evaluación de las propuestas normativas. Desde esta perspectiva, destacó la importancia de que la asesoría técnica constituya un soporte para el ejercicio de la función parlamentaria, sin sustituir la responsabilidad que corresponde a los representantes en la toma de decisiones.

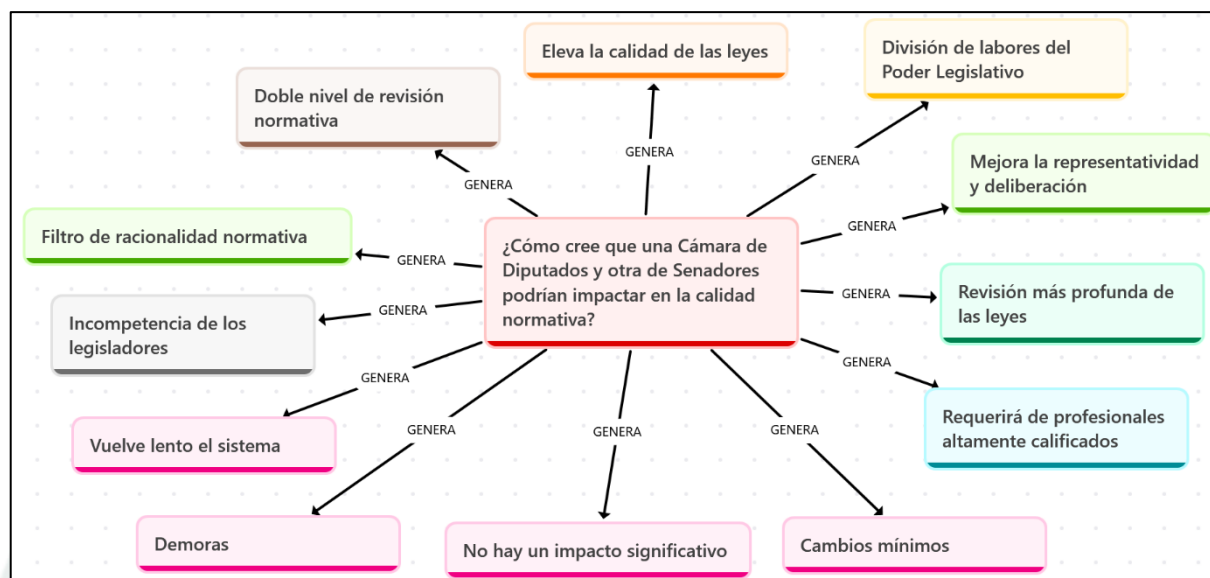
En similar sentido, E13, especialista en participación ciudadana, consideró que las posibles mejoras en la calidad normativa dependerán también de la preparación y capacidad de los representantes, por lo que la existencia de una estructura bicameral no sería suficiente, por sí misma, para asegurar una mayor calidad de las normas.

Finalmente, E17, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, sostuvo que la calidad normativa podría fortalecerse en la medida en que ambas cámaras desarrollen funciones diferenciadas y complementarias dentro del procedimiento legislativo, permitiendo que las iniciativas sean sometidas a distintas instancias de análisis y revisión.

Los resultados muestran que los entrevistados atribuyen a la bicameralidad un potencial para fortalecer la calidad normativa mediante una instancia adicional de deliberación y revisión, pero condicionan dicho efecto al adecuado funcionamiento institucional de ambas cámaras. En particular, destacan la importancia de una clara delimitación de competencias, la especialización y preparación de los representantes, una asesoría técnica adecuada y mecanismos de coordinación que eviten duplicidades o demoras innecesarias. En consecuencia, desde la perspectiva de los entrevistados, la sola existencia de dos cámaras no garantiza una mejora en la calidad normativa, sino que esta dependerá de las condiciones institucionales y procedimentales bajo las cuales se implemente el sistema bicameral.

Figura 6

Red semántica de la sexta pregunta de la entrevista



PREGUNTA 7: ¿Cree que los mecanismos actuales de reforma constitucional son eficaces para reflejar la voluntad popular?

La Figura 7 evidencia una valoración predominantemente crítica entre los entrevistados respecto de la capacidad de los mecanismos actuales de reforma constitucional para reflejar plenamente la voluntad popular. Si bien existen diferencias en cuanto al grado de eficacia que atribuyen a dichos mecanismos, la mayoría considera que presentan limitaciones relacionadas principalmente con los espacios de participación directa de la ciudadanía. No obstante, algunos especialistas reconocen que el diseño constitucional contempla mecanismos tanto de democracia representativa como de participación directa, por lo que las principales dificultades estarían relacionadas con la forma en que estos se articulan y funcionan en la práctica.

En este sentido, los resultados muestran que las posiciones de los entrevistados no implican necesariamente un rechazo de los mecanismos constitucionales vigentes, sino que expresan cuestionamientos respecto de su capacidad para incorporar suficientemente la participación ciudadana durante los procesos de reforma constitucional. Desde esta perspectiva, algunos especialistas consideran necesario fortalecer los espacios de deliberación pública, información y participación que permitan una mayor vinculación entre la ciudadanía y las decisiones adoptadas en materia de reforma constitucional.

Así, E1, especialista en derecho constitucional y parlamentario, sostuvo que existe una percepción ciudadana de limitada participación en los procesos de reforma constitucional, la cual relacionó con el papel predominante que desempeña el Congreso dentro del procedimiento de reforma. Desde su perspectiva, esta situación puede generar un distanciamiento entre las decisiones adoptadas en sede parlamentaria y las expectativas de participación de la ciudadanía.

De manera similar, E3, especialista en asesoría jurídica e institucional y docente universitario, señaló que, si bien el referéndum constituye un mecanismo de participación directa reconocido dentro del procedimiento de reforma constitucional, su utilización se encuentra condicionada por las reglas constitucionales que regulan dicho procedimiento. Desde su perspectiva, esta configuración puede generar una percepción de distanciamiento entre la ciudadanía y determinados procesos de reforma constitucional.

Asimismo, E6, especialista en gestión pública y docente universitario, consideró que los mecanismos vigentes permiten desarrollar formalmente los procedimientos de reforma constitucional, pero presentan limitaciones para reflejar de manera integral la voluntad popular debido, desde su perspectiva, a los reducidos espacios de participación directa de la ciudadanía.

En la misma línea, E12, especialista en gestión pública y docente universitario, sostuvo que la voluntad popular se refleja de manera parcial en los procesos de reforma constitucional, debido al papel central que corresponde al Congreso en su tramitación y aprobación. Su apreciación pone de manifiesto la necesidad de analizar cómo se articula la representación parlamentaria con los mecanismos de participación directa previstos constitucionalmente.

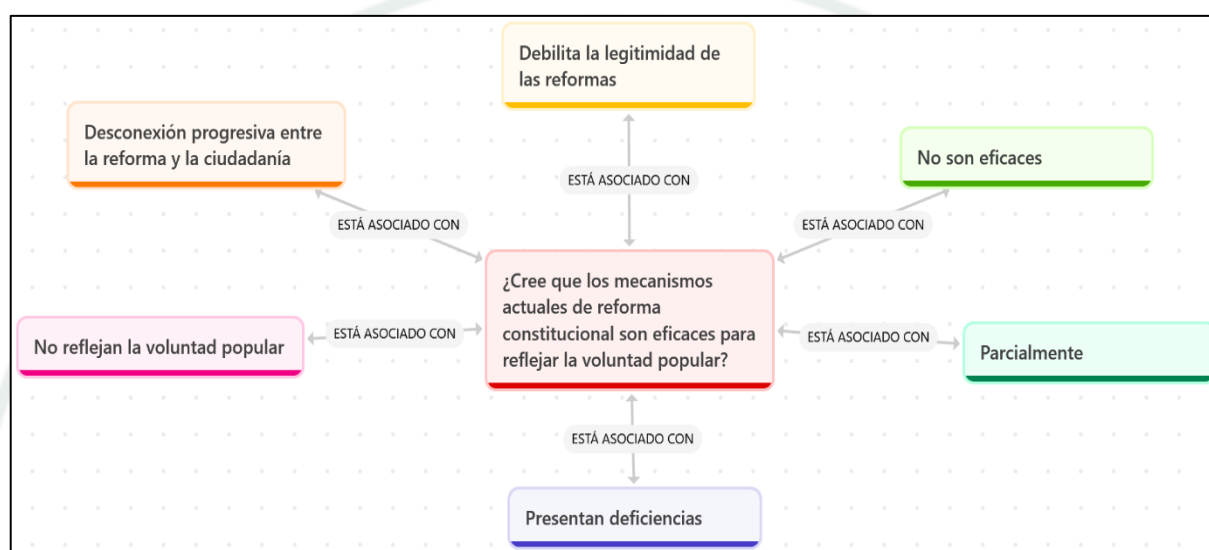
Por otro lado, E17, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, destacó que el diseño constitucional combina mecanismos propios de la democracia representativa con instrumentos de participación directa. No obstante, consideró que su eficacia para reflejar la voluntad popular depende también de la existencia de una adecuada deliberación pública, del acceso de la ciudadanía a información suficiente y de las condiciones que permitan una participación informada.

Los entrevistados reconocen la existencia de mecanismos constitucionales orientados a canalizar la voluntad popular, pero identifican limitaciones en la articulación entre la representación parlamentaria y la participación directa de la ciudadanía. En particular, las respuestas destacan la necesidad de fortalecer la deliberación pública, el acceso a la información y los espacios de participación durante el procedimiento de reforma constitucional. En consecuencia, los hallazgos sugieren que el principal cuestionamiento no radica necesariamente

en la inexistencia de mecanismos de participación, sino en las condiciones y oportunidades mediante las cuales la ciudadanía puede intervenir y expresar sus posiciones dentro de los procesos de reforma constitucional.

Figura 7

Red semántica de la séptima pregunta de la entrevista



PREGUNTA 8: ¿Qué elementos procedimentales deberían modificarse o incorporarse?

La Figura 8 evidencia una diversidad de propuestas entre los entrevistados respecto de los mecanismos que podrían fortalecer la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional. Entre las alternativas señaladas destaca el referéndum, al que varios especialistas atribuyen especial relevancia como mecanismo de participación directa. No obstante, las respuestas muestran que la participación ciudadana no fue asociada exclusivamente con este instrumento, sino también con mecanismos complementarios de deliberación, consulta, información y transparencia. Entre las principales propuestas se encuentran las audiencias públicas, las consultas ciudadanas, los espacios de participación de la sociedad civil y la academia, el acceso a información técnica, la transparencia del procedimiento, la votación electrónica y la intervención de instancias especializadas. Asimismo, uno de los entrevistados consideró que no resultaría necesario incorporar nuevos mecanismos, evidenciando la existencia de distintas posiciones respecto de la necesidad y alcance de eventuales modificaciones.

En este sentido, El1, especialista en derecho constitucional y parlamentario, sostuvo que deberían fortalecerse los mecanismos de participación ciudadana durante el procedimiento de

reforma constitucional y promoverse un debate público más amplio. Asimismo, planteó establecer mayores restricciones para prescindir del referéndum en determinadas reformas, con la finalidad de ampliar las posibilidades de intervención directa de la ciudadanía.

De manera similar, E3, especialista en asesoría jurídica e institucional y docente universitario, propuso otorgar mayor relevancia al referéndum constitucional e incorporar mecanismos complementarios, como audiencias públicas obligatorias, consultas ciudadanas estructuradas y espacios de participación de la sociedad civil y la academia. Desde su perspectiva, estos instrumentos permitirían ampliar la intervención ciudadana durante el procedimiento de reforma y no únicamente en su etapa final.

Asimismo, E6, especialista en gestión pública y docente universitario, consideró necesario recurrir al referéndum en reformas de especial trascendencia y fortalecer los mecanismos de deliberación pública y transparencia. Esta posición refleja una propuesta diferenciada según la relevancia de la reforma, en la que la participación directa mediante referéndum podría complementarse con otros instrumentos de intervención ciudadana.

En una posición de mayor alcance, E11, especialista en derecho constitucional y parlamentario, sostuvo que toda reforma constitucional debería ser sometida obligatoriamente a referéndum. Por su parte, E12, especialista en gestión pública y docente universitario, destacó la importancia de incorporar audiencias públicas y mecanismos de consulta ciudadana con la finalidad de fortalecer el carácter participativo del procedimiento de reforma constitucional.

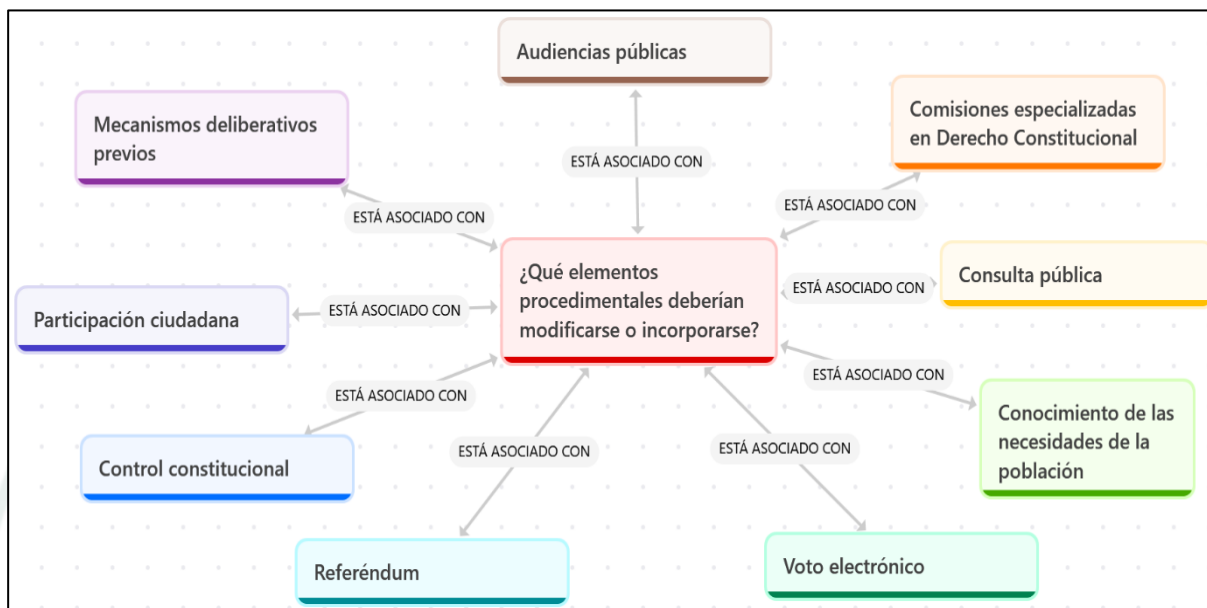
Finalmente, E17, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, propuso incorporar mecanismos de motivación reforzada, audiencias públicas e informes técnicos accesibles para la ciudadanía. Desde su perspectiva, estos instrumentos permitirían fortalecer la transparencia del procedimiento y facilitar una mayor comprensión ciudadana de las propuestas de reforma constitucional.

No existe una posición uniforme entre los entrevistados respecto de un único mecanismo de participación ciudadana. Si bien varios especialistas atribuyen especial importancia al referéndum, también se identifican mecanismos complementarios que podrían operar durante las distintas etapas del procedimiento de reforma constitucional, como las audiencias públicas, las consultas ciudadanas, la participación de la sociedad civil y la academia, la transparencia y el acceso a información técnica. En consecuencia, los hallazgos permiten advertir una tendencia hacia la articulación de mecanismos de democracia representativa y participación ciudadana, antes que hacia la utilización exclusiva de un único

instrumento de participación.

Figura 8

Red semántica de la octava pregunta de la entrevista



PREGUNTA 9: ¿Qué rol cumple la participación ciudadana en la legitimación de las reformas constitucionales?

La Figura 9 evidencia una valoración ampliamente favorable entre los entrevistados respecto del papel de la participación ciudadana en la legitimación de las reformas constitucionales. Las respuestas señalan principalmente que la intervención de la ciudadanía puede contribuir a fortalecer el respaldo social de las reformas, la confianza en las instituciones, la expresión de la soberanía popular y la vinculación entre las decisiones constitucionales y las demandas ciudadanas. Desde esta perspectiva, los entrevistados no conciben la participación únicamente como la intervención de la ciudadanía mediante mecanismos de democracia directa, sino también como un elemento que puede fortalecer la deliberación pública y la aceptación social de las modificaciones constitucionales.

En este sentido, E1, especialista en derecho constitucional y parlamentario, sostuvo que la participación ciudadana cumple un papel fundamental en la legitimación de las reformas constitucionales, debido a que, desde su perspectiva, estas requieren no solo cumplir con las exigencias jurídicas previstas para su aprobación, sino también alcanzar niveles adecuados de confianza y respaldo ciudadano.

De manera similar, E3, especialista en asesoría jurídica e institucional y docente

universitario, consideró que la participación ciudadana constituye un elemento central para fortalecer la legitimidad democrática de las reformas constitucionales. Desde su perspectiva, la intervención de la ciudadanía contribuye al fortalecimiento de la cultura democrática y puede reducir la percepción de que las modificaciones constitucionales constituyen decisiones adoptadas al margen de la sociedad.

Asimismo, E6, especialista en gestión pública y docente universitario, sostuvo que la participación ciudadana contribuye a reforzar la expresión de la soberanía popular, favorecer la aceptación social de las reformas y fortalecer la confianza en las instituciones democráticas. Su apreciación vincula, por tanto, la participación con la relación entre las decisiones constitucionales y su reconocimiento por parte de la ciudadanía.

En la misma línea, E11, especialista en derecho constitucional y parlamentario, destacó la importancia de incorporar la voluntad ciudadana en los procesos de reforma constitucional, al considerar que su participación contribuye a fortalecer la legitimidad democrática de las modificaciones de la Constitución.

Por su parte, E12, especialista en gestión pública y docente universitario, señaló que mecanismos de participación directa, como el referéndum, permiten a la ciudadanía pronunciarse a favor o en contra de determinadas propuestas de reforma constitucional. Desde esta perspectiva, dichos mecanismos constituyen una de las formas mediante las cuales la ciudadanía puede intervenir directamente en las decisiones relacionadas con la modificación de la Constitución.

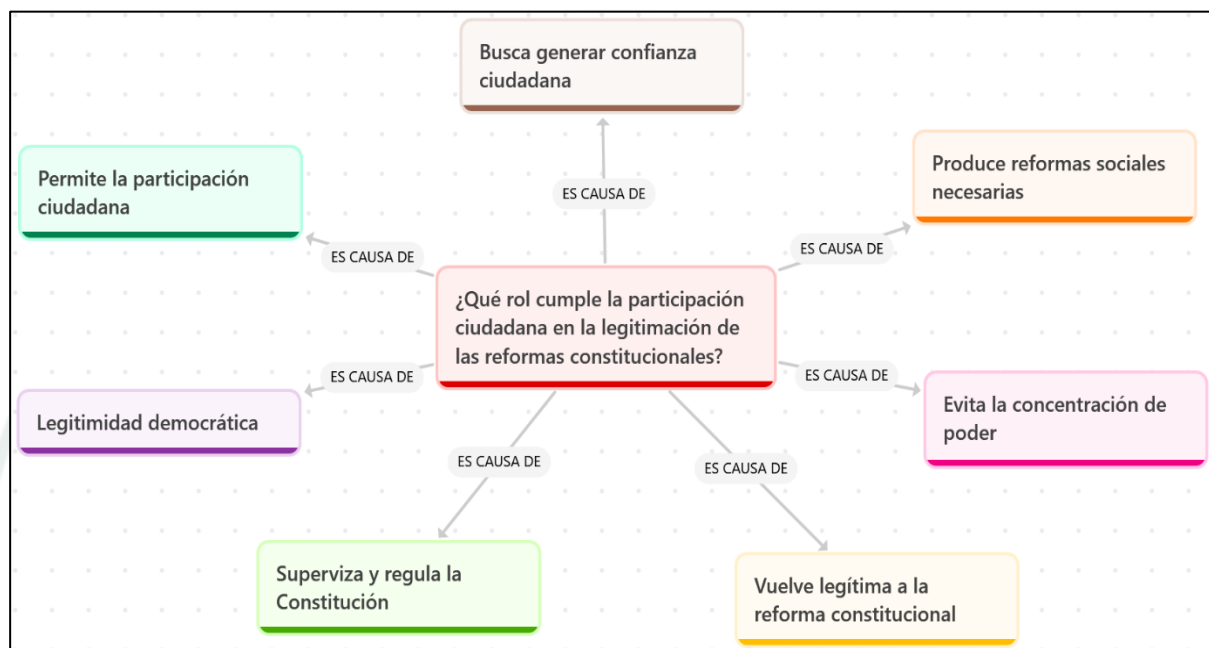
Finalmente, E17, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, consideró que la participación ciudadana puede fortalecer la legitimidad democrática de las reformas y reducir la percepción de que los cambios constitucionales responden exclusivamente a intereses de los actores políticos. Esta posición destaca la relevancia de generar espacios de vinculación entre las decisiones parlamentarias y la ciudadanía durante los procesos de reforma constitucional.

Existe una amplia coincidencia entre los entrevistados respecto de la importancia de la participación ciudadana como elemento que contribuye a fortalecer la legitimidad democrática de las reformas constitucionales. No obstante, esta valoración no implica que la participación directa constituya el único fundamento de legitimidad de una reforma, pues el procedimiento constitucional también se sustenta en mecanismos de representación política. En este sentido, los hallazgos permiten advertir que, desde la perspectiva de los entrevistados, la legitimidad de

las reformas puede fortalecerse mediante una adecuada articulación entre representación parlamentaria, deliberación pública y mecanismos de participación ciudadana.

Figura 9

Red semántica de la novena pregunta de la entrevista



PREGUNTA 10: ¿Cree que la exclusión del referéndum debilita la democracia participativa en el país?

La Figura 10 evidencia una posición mayoritariamente crítica entre los entrevistados respecto de la posibilidad de prescindir del referéndum en determinados procesos de reforma constitucional. La mayoría considera que su ausencia puede reducir los espacios de participación directa de la ciudadanía y generar tensiones con la dimensión participativa de la democracia. No obstante, estas apreciaciones no implican desconocer que el artículo 206 de la Constitución contempla una vía de reforma que permite prescindir del referéndum cuando se cumplen las mayorías parlamentarias constitucionalmente establecidas. En este sentido, los resultados reflejan principalmente una preocupación por las implicancias que la ausencia de participación directa puede generar en términos de legitimidad democrática y vinculación de la ciudadanía con los procesos de reforma constitucional.

En este contexto, E1, especialista en derecho constitucional y parlamentario, sostuvo que prescindir del referéndum limita uno de los principales mecanismos mediante los cuales la

ciudadanía puede intervenir directamente en asuntos de naturaleza constitucional. Desde su perspectiva, esta situación puede reducir los espacios de participación directa en decisiones relacionadas con la modificación de la Constitución.

De manera similar, E3, especialista en asesoría jurídica e institucional y docente universitario, consideró que la ausencia del referéndum puede reducir el protagonismo ciudadano en los procesos de reforma y debilitar la dimensión participativa de la democracia. Su apreciación se centra, por tanto, en las implicancias democráticas de prescindir de este mecanismo y no en la validez constitucional de la vía parlamentaria de reforma.

Asimismo, E6, especialista en gestión pública y docente universitario, manifestó que prescindir del referéndum restringe las posibilidades de intervención directa de la ciudadanía y puede generar cuestionamientos respecto de la legitimidad democrática de determinadas reformas constitucionales. En la misma línea, E11, especialista en derecho constitucional y parlamentario, destacó que el referéndum constituye un mecanismo relevante de participación directa y consideró que su ausencia reduce las posibilidades de expresión directa de la ciudadanía respecto de una propuesta de reforma constitucional.

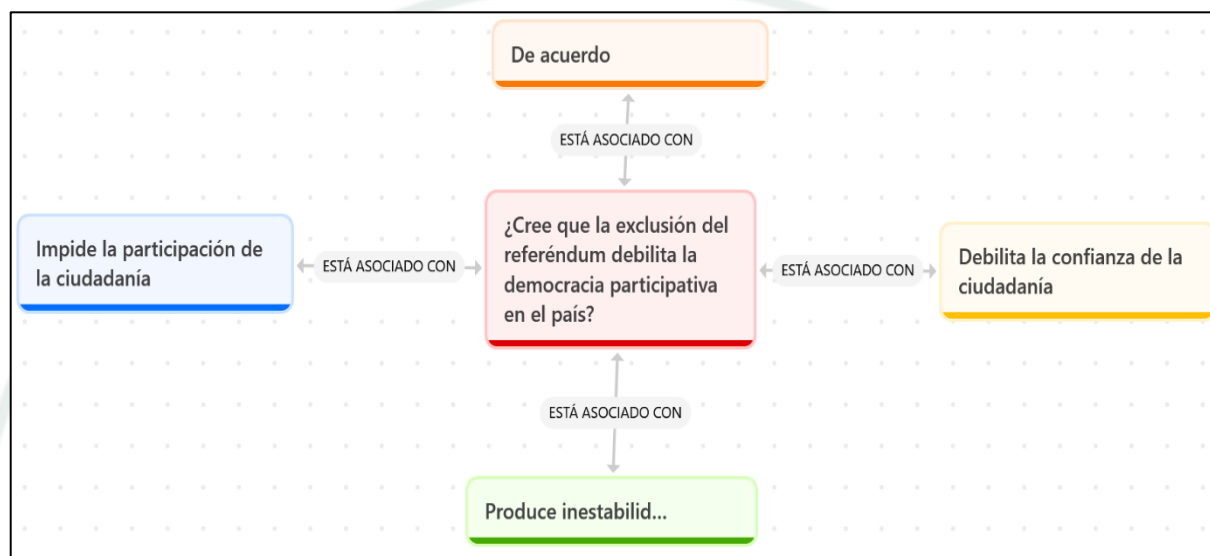
Por su parte, E12, especialista en gestión pública y docente universitario, sostuvo que la ausencia de mecanismos de participación directa en reformas consideradas de especial relevancia puede generar desconfianza hacia las instituciones. Esta apreciación vincula la participación ciudadana no solamente con la intervención en la decisión final, sino también con la percepción de legitimidad de los procedimientos de reforma constitucional.

Finalmente, E17, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, consideró que prescindir del referéndum puede generar cuestionamientos relacionados con la confianza y la participación ciudadana. No obstante, destacó que el propio diseño constitucional contempla una vía representativa reforzada que permite aprobar reformas sin referéndum cuando se alcanzan las mayorías calificadas exigidas por el artículo 206. Su posición introduce, de este modo, una distinción entre la participación directa de la ciudadanía y la legitimidad derivada de los mecanismos de representación parlamentaria previstos constitucionalmente.

Los entrevistados consideran mayoritariamente que prescindir del referéndum puede reducir los espacios de participación directa y generar tensiones con la dimensión participativa de la democracia. Sin embargo, las respuestas también permiten distinguir entre la validez constitucional del procedimiento y las implicancias democráticas que puede generar su

utilización. En consecuencia, los hallazgos no permiten sostener que la ausencia del referéndum determine, por sí misma, la invalidez o ilegitimidad de una reforma constitucional, sino que evidencian la importancia que los entrevistados atribuyen a la participación ciudadana como elemento que puede contribuir a fortalecer su legitimidad democrática.

Figura 10 Red semántica de la décima pregunta de la entrevista



PREGUNTA 11: ¿Cómo valora usted el uso del referéndum como mecanismo de reforma constitucional en el Perú?

La Figura 11 evidencia una valoración mayoritariamente favorable de los entrevistados respecto del referéndum como mecanismo de participación directa en los procesos de reforma constitucional. Entre los principales aspectos destacados se encuentran su capacidad para permitir que la ciudadanía se pronuncie directamente sobre determinadas propuestas de modificación constitucional y su contribución al fortalecimiento de la legitimidad democrática y de la expresión de la soberanía popular. No obstante, algunos entrevistados formularon una valoración crítica respecto de la utilización que este mecanismo ha tenido en el contexto peruano y señalaron que su eficacia depende de las condiciones en las que se desarrolla, particularmente del acceso a información suficiente, la deliberación pública y la existencia de reglas claras. Asimismo, algunos especialistas consideraron que la configuración del procedimiento de reforma constitucional otorga un papel central al Congreso, lo que puede reducir las oportunidades de intervención directa de la ciudadanía cuando se utiliza la vía que permite prescindir del referéndum.

En este sentido, E1, especialista en derecho constitucional y parlamentario, sostuvo que

el referéndum constituye una herramienta relevante para fortalecer la legitimidad de reformas constitucionales de especial importancia. No obstante, consideró que su efectividad depende de la forma en que sea convocado y desarrollado, por lo que su sola utilización no garantiza necesariamente una adecuada participación ciudadana.

De manera similar, E3, especialista en asesoría jurídica e institucional y docente universitario, señaló que, pese al reconocimiento constitucional del referéndum, su potencial como mecanismo de participación directa depende de las condiciones bajo las cuales sea incorporado en los procesos de reforma. Desde su perspectiva, una adecuada utilización de este instrumento podría contribuir a fortalecer la legitimidad democrática de las modificaciones constitucionales.

Asimismo, E6, especialista en gestión pública y docente universitario, manifestó que el referéndum puede contribuir a fortalecer la expresión de la soberanía popular y la legitimidad democrática de las reformas constitucionales, siempre que se encuentre acompañado de condiciones adecuadas de información y deliberación ciudadana.

En la misma línea, E11, especialista en derecho constitucional y parlamentario, destacó la importancia del referéndum como mecanismo de intervención directa de la ciudadanía y consideró que su utilización puede incorporar una instancia adicional de evaluación respecto de reformas constitucionales de especial trascendencia.

Por su parte, E12, especialista en gestión pública y docente universitario, sostuvo que el referéndum permite que la ciudadanía se pronuncie directamente respecto de determinadas propuestas de reforma constitucional y que esta intervención puede contribuir a reducir la percepción de que las modificaciones constitucionales responden exclusivamente a decisiones adoptadas por los actores políticos.

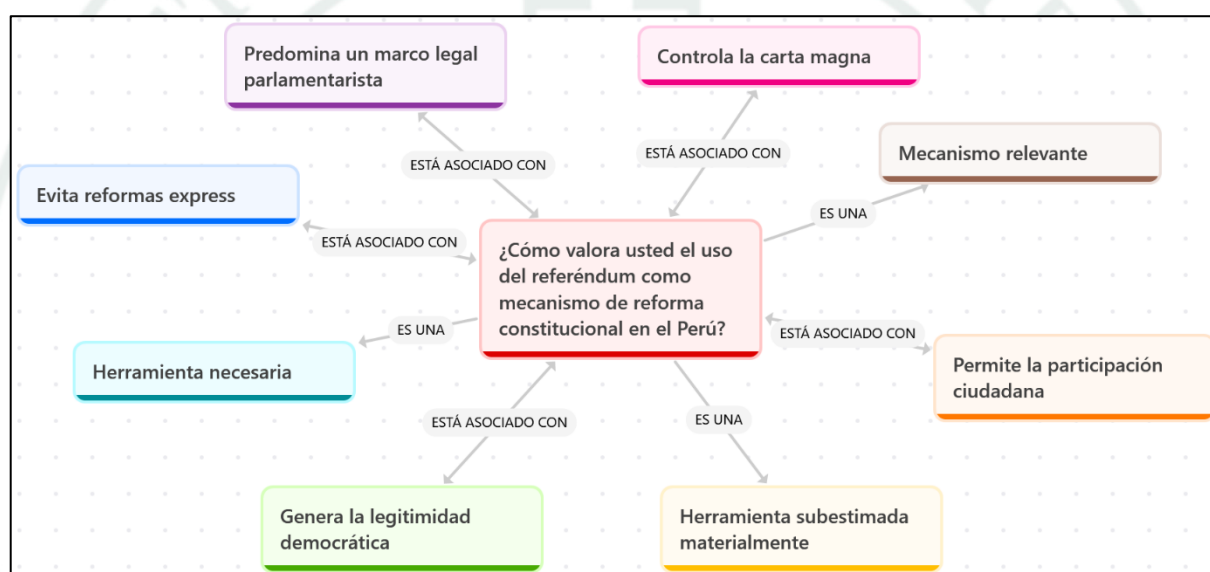
Finalmente, E17, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, consideró que el referéndum constituye un mecanismo relevante para la ratificación de reformas constitucionales de especial impacto. Sin embargo, advirtió que su eficacia depende de factores como el acceso a información suficiente y comprensible, la existencia de espacios de debate público y el establecimiento de reglas claras que permitan a la ciudadanía adoptar una decisión informada.

Los entrevistados atribuyen al referéndum un papel relevante como mecanismo de participación directa y como instrumento que puede contribuir a fortalecer la legitimidad democrática de las reformas constitucionales. Sin embargo, las respuestas también muestran

que su sola utilización no garantiza una participación ciudadana efectiva ni una deliberación suficientemente informada. En consecuencia, los hallazgos permiten advertir que la valoración del referéndum no depende únicamente de su reconocimiento o utilización formal, sino también de las condiciones de información, transparencia y deliberación pública que acompañen su desarrollo. Asimismo, las distintas posiciones recogidas muestran que el referéndum constituye una modalidad relevante de participación directa, pero no agota las posibilidades de intervención ciudadana dentro del procedimiento de reforma constitucional.

Figura 11

Red semántica de la décimo primera pregunta de la entrevista



PREGUNTA 12: ¿Qué mecanismos alternativos o complementarios de participación ciudadana propondría en el proceso de reformas?

La Figura 12 evidencia que los entrevistados propusieron diversos mecanismos alternativos o complementarios orientados a ampliar la participación ciudadana durante los procesos de reforma constitucional. Entre las propuestas que presentan mayor coincidencia se encuentran las audiencias públicas, las consultas ciudadanas, los foros de deliberación y los espacios digitales de participación. Asimismo, se plantearon otros mecanismos, como los cabildos abiertos, las mesas de diálogo y la intervención de organizaciones de la sociedad civil. Algunas respuestas también destacaron la importancia de la educación constitucional y ciudadana como un elemento que podría favorecer una participación más informada. En conjunto, estas propuestas reflejan una concepción de la participación ciudadana que no se limita al pronunciamiento final mediante referéndum, sino que comprende también espacios de

información, consulta y deliberación durante las distintas etapas del procedimiento de reforma constitucional.

En este sentido, E1, especialista en derecho constitucional y parlamentario, propuso la implementación de audiencias públicas, consultas ciudadanas previas y espacios digitales de participación que complementen el referéndum. Su propuesta se orienta a incorporar mecanismos mediante los cuales la ciudadanía pueda intervenir durante el desarrollo del procedimiento de reforma y no únicamente mediante un eventual pronunciamiento final.

De manera similar, E3, especialista en asesoría jurídica e institucional y docente universitario, señaló la necesidad de incorporar audiencias públicas obligatorias, consultas ciudadanas de carácter deliberativo y mecanismos que fortalezcan la iniciativa legislativa ciudadana. Desde su perspectiva, estos instrumentos permitirían ampliar las posibilidades de intervención de la ciudadanía en la formulación y discusión de las propuestas de reforma constitucional.

Asimismo, E6, especialista en gestión pública y docente universitario, planteó la incorporación de audiencias públicas obligatorias, foros de deliberación y consultas ciudadanas previas como mecanismos orientados a fortalecer la participación y la legitimidad democrática de los procesos de reforma constitucional.

En la misma línea, E11, especialista en derecho constitucional y parlamentario, destacó la importancia de desarrollar audiencias participativas que permitan generar espacios de interacción entre los legisladores y la ciudadanía. Por su parte, E12, especialista en gestión pública y docente universitario, propuso la implementación de foros ciudadanos, consultas ciudadanas previas y espacios de evaluación y participación durante las diferentes etapas del procedimiento de reforma constitucional.

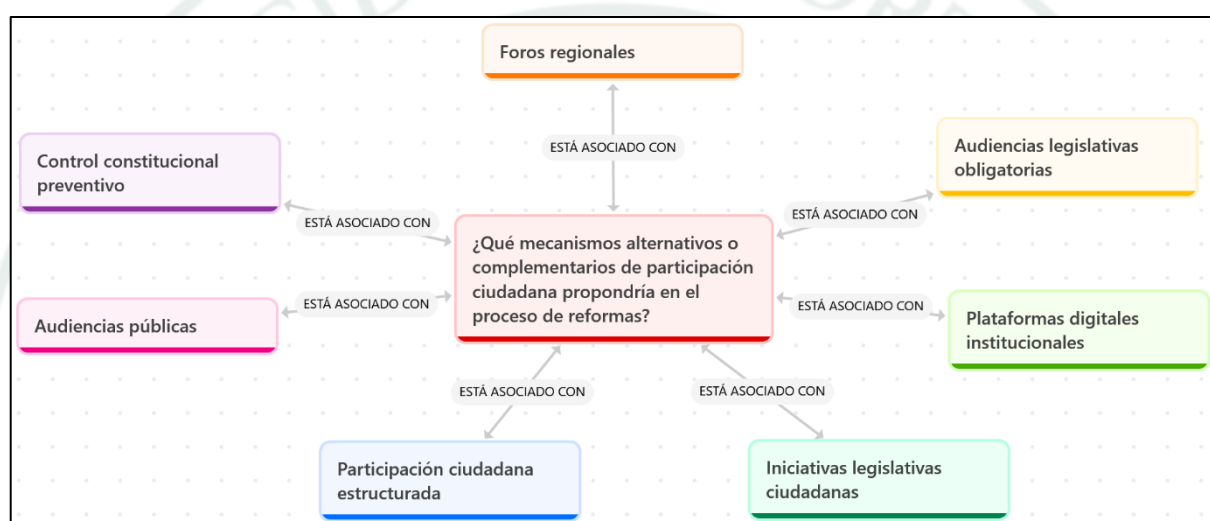
Finalmente, E17, especialista en derecho constitucional y parlamentario y docente universitario, planteó la utilización de cabildos abiertos, audiencias virtuales y herramientas tecnológicas de consulta ciudadana. Estas propuestas destacan las posibilidades que ofrecen los mecanismos presenciales y digitales para ampliar los canales mediante los cuales la ciudadanía puede informarse, expresar sus posiciones y participar en el debate sobre las reformas constitucionales.

Existe una amplia coincidencia entre los entrevistados respecto de la conveniencia de incorporar mecanismos de participación que operen durante las distintas etapas del procedimiento de reforma constitucional. Las audiencias públicas y las consultas ciudadanas

aparecen como las propuestas con mayor presencia, complementadas por foros deliberativos, espacios digitales, cabildos abiertos, mesas de diálogo y otras formas de intervención de la sociedad civil. En este sentido, los hallazgos muestran que la participación ciudadana puede desarrollarse de manera complementaria al referéndum, mediante mecanismos orientados a fortalecer la información, la deliberación, la transparencia y la interacción entre la ciudadanía y los órganos parlamentarios durante el procedimiento de reforma constitucional.

Figura 12

Red semántica de la décimo segunda pregunta de la entrevista



Evaluación final de la categoría

La Figura 13 sintetiza los principales hallazgos de la categoría y evidencia que, desde la perspectiva de los especialistas entrevistados, el retorno a la bicameralidad y la modificación del artículo 206 de la Constitución involucran aspectos que trascienden el cambio en la estructura del Congreso, al relacionarse con la deliberación parlamentaria, la calidad normativa, la representación política, la participación ciudadana y la legitimidad democrática de los procesos de reforma constitucional. En términos generales, los entrevistados consideran que la existencia de dos cámaras podría incorporar una instancia adicional de revisión y deliberación; sin embargo, coinciden en que la sola implementación de la bicameralidad no garantiza, por sí misma, una mejora en la calidad de las decisiones legislativas o constitucionales.

Asimismo, los resultados muestran que uno de los principales puntos de tensión se encuentra en la articulación entre la representación parlamentaria y la participación directa de la ciudadanía. Si bien los entrevistados reconocen que el ordenamiento constitucional contempla mecanismos representativos para la aprobación de las reformas constitucionales, una

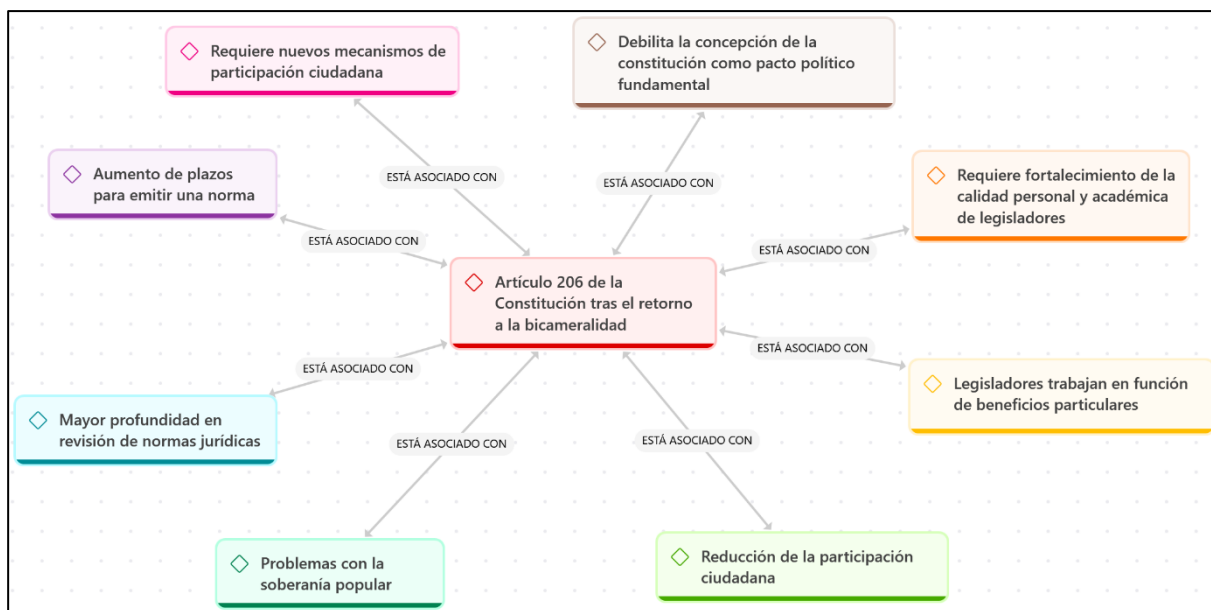
parte importante de ellos considera necesario fortalecer los espacios de participación ciudadana, particularmente mediante el referéndum y otros mecanismos complementarios, como las audiencias públicas, las consultas ciudadanas, los espacios de deliberación y el acceso a información suficiente y comprensible.

De igual manera, los especialistas identificaron como aspectos relevantes para el funcionamiento del sistema bicameral la adecuada distribución de competencias entre ambas cámaras, la especialización y preparación de los representantes, la transparencia del procedimiento, la representación territorial y la existencia de mecanismos de coordinación y revisión. Estos elementos fueron señalados como condiciones que podrían contribuir a que la nueva estructura parlamentaria cumpla adecuadamente sus funciones, evitando asumir que la existencia de dos cámaras resolverá automáticamente las dificultades identificadas en el funcionamiento del sistema unicameral.

En conjunto, se evidencia una tensión entre el fortalecimiento de las exigencias parlamentarias del procedimiento de reforma constitucional y la necesidad de preservar espacios adecuados de participación ciudadana. En este sentido, la evaluación de la categoría permite advertir que el principal desafío identificado por los entrevistados no radica únicamente en determinar si el modelo bicameral favorece una mayor revisión de las reformas, sino en establecer mecanismos que permitan articular dicha estructura con la transparencia, la deliberación pública y la participación ciudadana. De este modo, los resultados proporcionan elementos para sustentar la formulación de lineamientos normativos y reglamentarios orientados a fortalecer la participación ciudadana en los procesos de reforma constitucional.

Figura 13

Red semántica final de la reforma del artículo 206 de la Constitución Política



8.2 DISCUSIÓN

En relación con el objetivo general, orientado a interpretar el artículo 206 de la Constitución Política del Perú tras su modificación por la Ley N.º 31988, en el contexto del retorno a la bicameralidad, y a formular lineamientos orientados a fortalecer la participación ciudadana, los resultados evidencian la existencia de distintas posiciones respecto de las implicancias jurídicas y democráticas de la nueva configuración del procedimiento de reforma constitucional. Si bien los especialistas reconocen que el artículo 206 establece procedimientos constitucionalmente previstos para la aprobación de las reformas, sus apreciaciones muestran diferencias respecto de las consecuencias que dichas vías pueden generar en términos de participación ciudadana, deliberación parlamentaria y legitimidad democrática.

Estos hallazgos guardan relación con lo señalado por Mardon Zárate (2021), quien analiza la intervención del Congreso y de la ciudadanía en los procedimientos de reforma constitucional y la relación entre reforma constitucional y legitimidad democrática. No obstante, dicho antecedente corresponde al contexto previo al restablecimiento de la bicameralidad, mientras que los resultados de la presente investigación permiten examinar esta problemática a partir de la nueva configuración introducida por la Ley N.º 31988. En este escenario, la intervención de dos cámaras incrementa las exigencias procedimentales para la aprobación de una reforma constitucional y plantea nuevos desafíos respecto de la articulación entre representación parlamentaria y participación ciudadana.

Los resultados también permiten advertir que la interpretación del artículo 206 no debe limitarse a determinar el cumplimiento de los requisitos formales de aprobación de una reforma. La investigación evidencia la necesidad de distinguir entre validez constitucional y legitimidad democrática: una reforma puede ser aprobada válidamente mediante alguna de las vías previstas en el propio artículo 206 y, al mismo tiempo, generar un debate respecto de las condiciones de deliberación, transparencia y participación ciudadana que acompañaron su aprobación. Esta distinción resulta particularmente relevante para comprender los cuestionamientos formulados por algunos entrevistados respecto de la posibilidad constitucional de prescindir del referéndum.

En relación con el primer objetivo específico, referido al análisis de los cambios introducidos por la Ley N.º 31988 en el artículo 206 y sus implicancias en el procedimiento legislativo bicameral, los resultados muestran que el retorno a una estructura de dos cámaras

modifica las condiciones parlamentarias bajo las cuales debe desarrollarse una reforma constitucional. Los entrevistados identificaron como posibles ventajas la incorporación de una instancia adicional de revisión, mayores oportunidades de deliberación y la posibilidad de fortalecer los controles internos del procedimiento. Sin embargo, también señalaron posibles dificultades relacionadas con la coordinación entre ambas cámaras, la duplicidad de funciones, la mayor duración de los procedimientos y la necesidad de una adecuada delimitación de competencias.

En este punto, los hallazgos pueden relacionarse con Orna Egas (2022), quien destaca la importancia de los procedimientos y mecanismos de control vinculados con las modificaciones constitucionales. No obstante, mientras dicho antecedente se desarrolla en el contexto ecuatoriano y se concentra principalmente en el control de constitucionalidad de las reformas, los resultados de esta investigación permiten abordar el problema desde el funcionamiento institucional del nuevo modelo bicameral peruano. En particular, las entrevistas muestran que la existencia de dos cámaras no garantiza por sí misma una mejora en la calidad normativa, pues esta dependerá también de factores como la distribución de competencias, la especialización de los representantes, la calidad de la asesoría técnica y los mecanismos de coordinación y revisión.

Esta interpretación coincide, además, con los resultados obtenidos respecto de las ventajas y desventajas atribuidas a la bicameralidad. Los entrevistados no presentan el sistema bicameral como una solución automática a las dificultades identificadas en el funcionamiento del Congreso unicameral, sino como una estructura que podría generar mayores oportunidades de revisión y deliberación si se encuentra acompañada de condiciones institucionales adecuadas. Por tanto, el cambio estructural debe analizarse atendiendo tanto a su diseño constitucional como a las reglas y prácticas que orientarán el funcionamiento de ambas cámaras.

Respecto del segundo objetivo específico, orientado a examinar la incidencia de la nueva redacción del artículo 206 en el ejercicio de la participación ciudadana, los resultados muestran una valoración predominantemente crítica respecto de la posibilidad de prescindir del referéndum en determinadas reformas constitucionales. Los entrevistados reconocieron beneficios relacionados con la celeridad del procedimiento y la reducción de los costos asociados a una consulta popular; sin embargo, una parte importante de ellos consideró que la ausencia del referéndum puede reducir las oportunidades de participación directa de la ciudadanía y generar cuestionamientos respecto de la legitimidad democrática de determinadas

reformas.

Estos resultados presentan puntos de encuentro con lo desarrollado por Polanco Chambi (2022), cuyo estudio aborda el derecho al referéndum y la reforma constitucional en el contexto peruano. Sin embargo, los hallazgos de la presente investigación permiten introducir una precisión relevante: la posibilidad de prescindir del referéndum, cuando se cumplen las condiciones constitucionalmente establecidas, no supone por sí misma la invalidez de la reforma ni la inexistencia de legitimidad democrática. El problema identificado por los entrevistados se sitúa principalmente en las consecuencias que la ausencia de participación directa puede generar sobre la percepción de legitimidad y sobre las oportunidades de intervención ciudadana en decisiones de especial relevancia constitucional.

En consecuencia, los resultados permiten distinguir entre el referéndum como mecanismo específico de participación directa y la participación ciudadana como categoría más amplia. Esta última puede manifestarse también mediante audiencias públicas, consultas ciudadanas, espacios deliberativos, participación de la sociedad civil y la academia, acceso a información y mecanismos de transparencia. Esta distinción resulta fundamental, pues permite evitar que el análisis de la participación ciudadana se reduzca exclusivamente a la realización o ausencia de un referéndum.

Asimismo, los resultados muestran que los entrevistados atribuyen al referéndum un papel relevante en el fortalecimiento de la legitimidad democrática de las reformas constitucionales, aunque también advierten que su sola realización no garantiza una participación suficientemente informada. La disponibilidad de información accesible, el debate público y la transparencia fueron señalados como condiciones relevantes para que la ciudadanía pueda adoptar una posición informada respecto de las propuestas sometidas a consulta. En consecuencia, el problema de la participación no se limita a determinar si existe o no referéndum, sino también a examinar las condiciones en las que se desarrolla la intervención ciudadana.

En relación con el tercer objetivo específico, referido a la formulación de lineamientos normativos y reglamentarios orientados a fortalecer la participación ciudadana, los resultados muestran una coincidencia significativa respecto de la conveniencia de incorporar mecanismos complementarios durante las distintas etapas del procedimiento de reforma constitucional. Entre las propuestas identificadas destacan las audiencias públicas, las consultas ciudadanas,

los espacios de deliberación, la participación de organizaciones de la sociedad civil y de la academia, el acceso a informes técnicos y el fortalecimiento de la transparencia y trazabilidad del procedimiento parlamentario.

Estas propuestas permiten advertir que el fortalecimiento de la participación ciudadana no requiere necesariamente sustituir los mecanismos de representación parlamentaria previstos constitucionalmente. Por el contrario, los hallazgos apuntan hacia la necesidad de establecer una articulación entre democracia representativa y democracia participativa, incorporando espacios mediante los cuales la ciudadanía pueda informarse, expresar sus posiciones y participar en la deliberación de las reformas constitucionales, sin desconocer las competencias que corresponden al Congreso dentro del procedimiento establecido por el artículo 206.

Desde esta perspectiva, el aporte propositivo de la investigación consiste en plantear lineamientos que no se limiten a establecer una mayor utilización del referéndum, sino que permitan incorporar la participación ciudadana a lo largo del procedimiento de reforma. Esta orientación resulta coherente con los resultados de las entrevistas, pues, aunque varios especialistas atribuyeron especial importancia al referéndum, también propusieron mecanismos deliberativos, consultivos y de transparencia que podrían complementar la representación parlamentaria y ampliar las oportunidades de intervención ciudadana.

Finalmente, respecto de las implicancias generales de los resultados, la investigación permite advertir que la nueva configuración del artículo 206 plantea el desafío de conciliar dos dimensiones del procedimiento de reforma constitucional. Por una parte, el retorno a la bicameralidad incorpora mayores exigencias parlamentarias y una instancia adicional de deliberación y revisión. Por otra, permanece la necesidad de determinar cómo puede fortalecerse la intervención de la ciudadanía en aquellos procedimientos en los que constitucionalmente sea posible prescindir del referéndum.

En este contexto, el referéndum nacional de 2018 constituye un antecedente relevante para el análisis del retorno a la bicameralidad. Sin embargo, su resultado no puede interpretarse como una prohibición permanente de futuras reformas sobre la materia. Su relevancia para esta investigación radica en que evidencia la existencia de un pronunciamiento ciudadano previo sobre una propuesta específica de bicameralidad y permite incorporar al análisis la relación entre representación política, participación directa y legitimidad democrática. En consecuencia, más que cuestionar la validez constitucional del procedimiento posteriormente utilizado para

restablecer la bicameralidad, los resultados permiten analizar la conveniencia de fortalecer los mecanismos de deliberación e intervención ciudadana frente a reformas de especial relevancia institucional.

De modo que, la discusión permite sostener que la modificación del artículo 206 introducida en el contexto del retorno a la bicameralidad incrementa las exigencias parlamentarias del procedimiento de reforma constitucional, pero no resuelve por sí misma los desafíos vinculados con la participación ciudadana. Los resultados evidencian que la legitimidad democrática de las reformas puede fortalecerse mediante mecanismos complementarios de información, deliberación, consulta y transparencia que permitan articular la representación parlamentaria con la participación ciudadana. Sobre esta base, los lineamientos normativos y reglamentarios propuestos por la investigación se orientan a fortalecer dicha articulación, respetando las vías de reforma previstas constitucionalmente.

CONCLUSIONES

Se concluyó que la interpretación del artículo 206 de la Constitución, tras la reforma introducida por la Ley N.º 31988 y el retorno a la bicameralidad, ha reforzado la rigidez procedimental del poder de reforma constitucional; sin embargo, su aplicación plantea cuestionamientos respecto de la legitimidad democrática y de la participación ciudadana en los procesos de reforma, por lo que resulta necesario complementar el diseño institucional con mecanismos que permitan fortalecer la relación entre el poder constituyente derivado y la ciudadanía.

Sobre el primer objetivo específico, se concluyó que los cambios introducidos por la Ley N.º 31988 han reconfigurado el procedimiento de reforma constitucional al trasladarlo a una estructura bicameral, incrementando las exigencias deliberativas y reforzando los límites formales del poder de reforma; no obstante, la eficacia de dicho modelo dependerá de la adecuada delimitación funcional entre ambas cámaras, de la calidad técnica del debate parlamentario y de la idoneidad de sus integrantes, debido a que la bicameralidad, por sí sola, no garantiza una mejora automática en la calidad normativa.

Sobre el segundo objetivo específico, se concluyó que la regulación vigente del artículo 206 permite prescindir del referéndum en determinados supuestos constitucionalmente previstos, situación que fortalece la capacidad operativa del órgano legislativo, pero que genera cuestionamientos respecto de la legitimidad democrática y de la participación directa de la ciudadanía en las decisiones constitucionales; en consecuencia, la tensión entre democracia representativa y democracia participativa constituye uno de los principales desafíos del actual modelo de reforma constitucional.

Sobre el tercer objetivo específico, se concluyó que el marco normativo vigente resulta insuficiente para garantizar una participación ciudadana efectiva en los procesos de reforma constitucional, por lo que resulta necesario incorporar mecanismos complementarios de carácter deliberativo y participativo que permitan fortalecer la legitimidad democrática, la transparencia y la vinculación entre el Estado y la ciudadanía, sin alterar los límites y procedimientos establecidos por la Constitución.

RECOMENDACIONES

Primera. Se recomienda al Congreso de la República que, en el desarrollo reglamentario del procedimiento de reforma constitucional bajo el sistema bicameral, fortalezca los mecanismos de transparencia, deliberación y participación ciudadana, de manera que la aplicación del artículo 206 de la Constitución no se limite al cumplimiento de las mayorías y etapas formalmente establecidas. Para ello, resulta pertinente incorporar mecanismos que permitan conocer oportunamente las propuestas de reforma, sus fundamentos, los informes técnicos correspondientes y el desarrollo de su debate en ambas cámaras, facilitando el seguimiento ciudadano del procedimiento y contribuyendo a fortalecer su legitimidad democrática.

Segunda. Respecto del primer objetivo específico, se recomienda que los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado establezcan con claridad las competencias, etapas y mecanismos de coordinación aplicables al procedimiento de reforma constitucional, evitando duplicidades y favoreciendo una adecuada articulación entre ambas cámaras. Asimismo, se recomienda fortalecer la especialización y capacitación de los integrantes y equipos técnicos que intervengan en el análisis de las reformas constitucionales, así como promover la participación consultiva de especialistas en derecho constitucional, derecho parlamentario y otras disciplinas vinculadas con la materia objeto de reforma. De igual manera, resulta pertinente que las propuestas de reforma de especial relevancia sean acompañadas de informes técnicos que permitan evaluar sus implicancias constitucionales y su coherencia con el ordenamiento jurídico.

Tercera. Respecto del segundo objetivo específico, se recomienda fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos de reforma constitucional, reconociendo al referéndum como uno de los instrumentos de participación directa previstos por la Constitución, sin reducir la intervención ciudadana exclusivamente a este mecanismo. En aquellos procedimientos en los que constitucionalmente sea posible prescindir del referéndum, resulta pertinente incorporar espacios complementarios de deliberación y consulta que permitan a la ciudadanía conocer y expresar sus posiciones respecto de las propuestas de reforma, especialmente cuando estas recaigan sobre materias de especial trascendencia constitucional. Asimismo, se recomienda promover audiencias públicas descentralizadas que permitan incorporar perspectivas provenientes de distintas regiones del país y ampliar los espacios de interacción entre la ciudadanía y los órganos parlamentarios.

Cuarta. Respecto del tercer objetivo específico, se recomienda incorporar, mediante el

desarrollo normativo y reglamentario correspondiente, mecanismos complementarios de participación ciudadana durante las distintas etapas del procedimiento de reforma constitucional, tales como audiencias públicas, consultas ciudadanas, espacios deliberativos y mecanismos de participación de la sociedad civil y la academia. Asimismo, se recomienda implementar herramientas digitales que faciliten el acceso de la ciudadanía a las propuestas de reforma, sus fundamentos, informes técnicos y avances dentro del procedimiento parlamentario, así como canales que permitan formular aportes y observaciones. Estas medidas deben complementarse con políticas de transparencia y acceso a información clara, suficiente y comprensible, con la finalidad de favorecer una participación ciudadana informada y fortalecer la legitimidad democrática del procedimiento de reforma constitucional.

Quinta. De manera complementaria, se recomienda promover acciones de formación cívica y constitucional que contribuyan al conocimiento de los mecanismos de reforma constitucional y de participación ciudadana. Estas acciones pueden desarrollarse tanto desde las instituciones educativas como desde los organismos públicos vinculados con la promoción de derechos ciudadanos, con el propósito de fortalecer progresivamente las capacidades de la población para participar de manera informada en los asuntos de relevancia constitucional.

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL N°

SUMILLA: LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE FORTALECE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

I. FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, ha dado la siguiente Ley de Reforma Constitucional:

Artículo único. - Modificación del artículo 206 de la Constitución Política del Perú

Modifícase el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, incorporando disposiciones orientadas a fortalecer la participación ciudadana en el procedimiento de reforma constitucional, conforme al siguiente texto:

"Artículo 206.- Reforma constitucional

1. Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de cada cámara y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando la reforma sea aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de miembros de cada cámara, salvo las materias previstas en el inciso 2.
2. Las reformas constitucionales que incidan sobre derechos fundamentales, la estructura esencial del Estado, la forma de gobierno o los principios democráticos deberán ser sometidas obligatoriamente a referéndum, luego de su aprobación inicial por el Congreso.
3. El referéndum deberá ser convocado dentro de un plazo máximo de ciento veinte días calendario desde la aprobación parlamentaria; la reforma se considerará aprobada cuando obtenga la mayoría de votos válidos emitidos.
4. En los casos en que la reforma constitucional no verse sobre las materias señaladas en el inciso 2, el referéndum podrá ser omitido únicamente si la reforma es aprobada en

dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación superior a los dos tercios del número legal de miembros en cada cámara.

5. La iniciativa de reforma constitucional corresponde al presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los diputados; 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. Conforme a los requisitos establecidos por ley.
6. El Tribunal Constitucional ejercerá control posterior de constitucionalidad formal y material únicamente respecto de las reformas constitucionales que incidan en los derechos fundamentales, los principios democráticos, la separación de poderes, la forma republicana de gobierno o la estructura esencial del Estado, cuando exista una presunta afectación de su contenido esencial. La acción podrá ser interpuesta por el Presidente de la República, el Defensor del Pueblo, el Fiscal de la Nación o por una cuarta parte del número legal de congresistas, así como por cinco mil ciudadanos con firmas verificadas por la autoridad electoral, dentro del plazo de treinta días hábiles contados desde la publicación de la reforma constitucional. La admisión de la demanda por parte del Tribunal Constitucional disponer excepcionalmente medidas cautelares cuando exista peligro inminente de afectación irreparable a los principios fundamentales del orden constitucional, cuando exista riesgo de afectación irreparable a los principios fundamentales del orden constitucional. La ley orgánica correspondiente regulará el procedimiento y los efectos de dicho control.
7. La dignidad de la persona humana, el principio democrático, la separación de poderes, la forma republicana de gobierno y el contenido esencial de los derechos fundamentales constituyen parámetros materiales cuya alteración sustancial podrá ser objeto de control por el Tribunal Constitucional."

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Fundamentos de la propuesta

La presente reforma se fundamenta en la necesidad imperativa de restaurar el equilibrio entre la soberanía popular y las facultades del poder constituyente derivado. A lo largo de la última década, el sistema político peruano ha experimentado una crisis de representatividad que se ha visto agudizada por la desconexión entre las decisiones parlamentarias y la voluntad expresa de la ciudadanía.

- a) **El mandato popular como límite a la reforma:** El referéndum de 2018 constituye un antecedente democrático relevante, en el cual el 90,51 % de los votos válidos emitidos respecto de la propuesta de reforma sobre bicameralidad se pronunció en contra de su aprobación. No obstante, dicho resultado no constituye una prohibición permanente para futuras reformas sobre la misma materia y, posteriormente, la Ley N.º 31988 restableció la bicameralidad mediante la vía constitucional prevista en el artículo 206, que permite prescindir del referéndum cuando se alcanza la mayoría calificada exigida en dos legislaturas ordinarias sucesivas. En ese sentido, la propuesta no cuestiona la validez constitucional de dicho procedimiento, sino que busca fortalecer la articulación entre el ejercicio del poder de reforma y la participación ciudadana, incorporando mecanismos de información, deliberación, transparencia y consulta que permitan una mayor intervención de la ciudadanía en reformas de especial trascendencia para la organización del Estado.
- b) **Fortalecimiento de la democracia participativa:** El modelo vigente reconoce al Congreso un papel central en el ejercicio del poder de reforma constitucional, mientras que la participación directa de la ciudadanía se encuentra condicionada por las vías previstas en el artículo 206 de la Constitución. En ese contexto, la presente propuesta parte de considerar que la legitimidad democrática de las reformas constitucionales puede fortalecerse no solo mediante el cumplimiento de las mayorías parlamentarias exigidas, sino también a través de mecanismos que favorezcan la información, la deliberación y la participación ciudadana. Por ello, se propone complementar el procedimiento parlamentario con audiencias públicas, consultas ciudadanas y otros espacios de participación, especialmente frente a reformas de particular trascendencia constitucional, procurando una mayor articulación entre la democracia representativa y la democracia participativa.
- c) **El control de constitucionalidad material:** La propuesta reconoce que el poder de reforma constitucional se encuentra sujeto a los límites establecidos por la propia Constitución y que su ejercicio no debe implicar la sustitución de los elementos esenciales del orden constitucional. En este sentido, el control de constitucionalidad constituye un mecanismo relevante para preservar la supremacía constitucional y evitar que el poder constituyente derivado exceda las competencias que le han sido atribuidas. No obstante, la intervención del Tribunal Constitucional debe entenderse con carácter excepcional y dentro de las competencias reconocidas por el ordenamiento jurídico, sin convertirlo en un órgano constituyente ni permitir que sustituya las decisiones adoptadas conforme al procedimiento democrático. Desde esta perspectiva, el control de las reformas constitucionales debe

orientarse a preservar los principios fundamentales del orden constitucional, respetando al mismo tiempo el equilibrio entre la jurisdicción constitucional, el poder de reforma y el principio democrático.

- d) **Fortalecimiento de la rigidez constitucional:** En el nuevo contexto bicameral, la rigidez constitucional constituye un mecanismo orientado a preservar la estabilidad de la Constitución y a evitar que sus disposiciones sean modificadas mediante procedimientos ordinarios o decisiones carentes de las mayorías constitucionalmente exigidas. En ese sentido, la intervención de ambas cámaras incrementa las exigencias procedimentales para la aprobación de las reformas constitucionales, mientras que los mecanismos de participación ciudadana pueden complementar dicho procedimiento y fortalecer su legitimidad democrática. De esta manera, la propuesta busca articular la deliberación parlamentaria con espacios de participación ciudadana, procurando que las modificaciones constitucionales sean resultado de un procedimiento suficientemente reflexivo, transparente y participativo, sin alterar las vías de reforma establecidas por el artículo 206 de la Constitución.

2.2. Análisis costo-beneficio

La implementación de la presente propuesta puede generar costos adicionales vinculados con la organización y realización de referéndums en aquellos supuestos en los que su convocatoria se establezca como obligatoria, particularmente cuando las reformas constitucionales incidan sobre derechos fundamentales, la estructura esencial del Estado, la forma de gobierno o los principios democráticos. Asimismo, pueden generarse costos asociados a la implementación de mecanismos complementarios de participación, como audiencias públicas, consultas ciudadanas, espacios deliberativos y herramientas digitales. No obstante, estos costos responden a la finalidad de ampliar la intervención ciudadana en decisiones de especial trascendencia constitucional y de fortalecer las condiciones de información, transparencia y deliberación que acompañan al procedimiento de reforma.

En cuanto a sus beneficios, la propuesta busca fortalecer la legitimidad democrática de las reformas constitucionales mediante la participación directa de la ciudadanía en aquellas materias expresamente determinadas, sin eliminar la vía parlamentaria que permite prescindir del referéndum para los demás supuestos cuando se cumplan las mayorías calificadas previstas constitucionalmente. De esta manera, el referéndum obligatorio para determinadas materias se complementa con otros mecanismos de participación ciudadana durante la tramitación

parlamentaria, procurando una mayor articulación entre democracia representativa y democracia participativa y contribuyendo a que las reformas de especial trascendencia constitucional cuenten con una instancia adicional de pronunciamiento ciudadano.

2.3. Análisis de impacto en la legislación nacional

La presente propuesta incide directamente en el régimen constitucional de la reforma y guarda relación con el artículo 32 de la Constitución, que reconoce el referéndum como mecanismo de participación ciudadana en determinadas materias. La modificación propuesta al artículo 206 incorpora la obligatoriedad del referéndum para aquellas reformas que incidan sobre derechos fundamentales, la estructura esencial del Estado, la forma de gobierno o los principios democráticos, manteniendo para los demás supuestos las vías de aprobación constitucionalmente previstas. En consecuencia, su aprobación requerirá la adecuación de la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, así como de las disposiciones electorales y reglamentarias correspondientes, a fin de establecer las condiciones, plazos y procedimientos aplicables a la convocatoria y realización del referéndum. Asimismo, deberán armonizarse los reglamentos de ambas cámaras con las nuevas exigencias de participación, deliberación y transparencia previstas para la tramitación de las reformas constitucionales.

2.4. Análisis de impacto regulatorio y social

La propuesta busca fortalecer la articulación entre la democracia representativa y la democracia participativa, estableciendo la obligatoriedad del referéndum para determinadas reformas de especial trascendencia constitucional e incorporando mecanismos complementarios de información, deliberación y participación ciudadana durante su tramitación. Desde el ámbito regulatorio, se establecen mayores exigencias para las reformas que incidan sobre los derechos fundamentales, los principios democráticos, la separación de poderes, la forma republicana de gobierno y la estructura esencial del Estado, reconociendo límites al ejercicio del poder constituyente derivado. Desde el ámbito social, se pretende ampliar las oportunidades de intervención directa de la ciudadanía y fortalecer la legitimidad democrática de las decisiones constitucionales. Asimismo, la propuesta considera como referentes las experiencias comparadas de Alemania y Colombia en materia de límites al poder de reforma, atendiendo a las particularidades de cada ordenamiento y procurando un equilibrio entre la facultad de reformar la Constitución, la protección de sus principios fundamentales y la participación ciudadana.

III. CONCLUSIÓN

La reforma propuesta del artículo 206 se orienta a fortalecer la legitimidad democrática del procedimiento de reforma constitucional y a reforzar la vinculación entre el ejercicio del poder constituyente derivado y la participación ciudadana. Para ello, plantea que determinadas reformas de especial trascendencia constitucional sean sometidas obligatoriamente a referéndum, complementando la deliberación parlamentaria con la intervención directa de la ciudadanía. De esta manera, se busca que el ejercicio del poder de reforma no se sustente únicamente en el cumplimiento de las mayorías parlamentarias constitucionalmente exigidas, sino que, en los supuestos expresamente establecidos, incorpore también el pronunciamiento ciudadano, procurando una mayor articulación entre democracia representativa y democracia participativa y respetando los principios fundamentales del orden constitucional.



REFERENCIAS

- Aguila Grados, G. (2022). LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO EN EL PERÚ. *Law Studies Journal/Revista Novos Estudos Juridicos*, 27(1). <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/download/18711/10756>
- Aguilar, G. (2022). Las posibilidades de un proceso constituyente. *Estudios constitucionales*, 20(especial), 4-10. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002022000300004>
- Albert, R. (2023). *Reformas constitucionales: elaborar, romper y cambiar constituciones*. Universidad de la Sabana. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=ONnKEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=reformas+constitucional+limites+materiales&ots=xpKzWgwZXv&sig=Z3hmCV08JsaO2GytUD7ya22daCQ>
- Altavilla, C. (2022). Control de constitucionalidad y límites al poder de reforma constitucional en América Latina: Un análisis comparativo de la evolución jurisprudencial de los máximos tribunales en Argentina y Colombia. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, (26), 481-509. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8725042>
- Álvarez Rodríguez, I. (2023). Identidad constitucional, reforma constitucional y democracia militante. *Justicia*, 28(44), 127-146. | http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-74412023000200127&script=sci_arttext
- Ariza, O. M., Perona, R., & Cruz, D. E. (2024). El derecho internacional en la Constitución: efectos de la legitimidad, el poder constituyente y el poder constituido. *Prolegómenos*, 27(54), 45-67. <https://doi.org/10.18359/prole.6843>.
- Arroyo, C. L. (2023). La crisis de la democracia en el Perú, el rol de la justicia y la reforma constitucional. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, (27), 337-359. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9234745>
- Astudillo, J. L. (2023). Un estudio de las principales causas y factores que generan corrupción. *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, 8(24), 265-289. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v8i24.599>

- Baquerizo, J. (2022). Sobre el 'sujeto constituyente'. Breve análisis desde la teoría del derecho. *Isonomía* (56), 71-100. <https://doi.org/10.5347/isonomia.v0i56.480>.
- Bryce, J. (2022). Constituciones flexibles y constituciones rígidas. <https://www.torrossa.com/it/resources/an/5594336>
- Buriticá, E. (2022). Democracia y cambio constitucional: la legitimidad de las cláusulas irreformales y del control judicial de las reformas constitucionales. *Ius et Praxis*, 28(2), 222-242. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122022000200222>
- Campos, H. J. (2023). La Constitución (in)orgánica: una reflexión sobre las tensiones e inconsistencias del régimen político peruano. *Revista Derecho del Estado* (56), 131-161. <https://doi.org/10.18601/01229893.n56.05>
- Cardona Zuleta, L. M. C. (2020). *La culebra sigue viva: miedo y política. El ascenso de Álvaro Uribe al poder presidencial en Colombia (2002-2010)*. Universidad Nacional de Colombia.
<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=zg8AEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA30&dq=colombia+constituci%C3%B3n+reelecion+alvaro+uribe&ots=552emUmneB&sig=34uJ4m12rSRKvHAjlfOiJGqE0hQ#v=onepage&q&f=false>
- Carrillo, E. M., & Temoche, W. M. (2023). La bicameralidad y su eficacia hermenéutica en la producción legislativa. Crítica al unicameralismo: Una revisión sistemática. *Revista de Climatología*, 23, 998-1008. <https://rclimatol.eu/wp-content/uploads/2023/07/Articulo-CS23-Elizabeth.pdf>
- Casallas, D. F. R., Páez, Á., Acosta, D. R., & Torres, E. R. (2024). Participación ciudadana, gobernanza democrática y derecho al desarrollo: una revisión sistemática. *TELOS: Revista de estudios interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 26(1), 198-214. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9290651>
- Chero, V. (2024). Población y muestra. *International journal of interdisciplinary dentistry*, 17(2). <https://doi.org/10.4067/s2452-55882024000200066>
- Chocano Ravina, E. J. (2025). Reforma del referéndum buscando fortalecer la voluntad popular. Referendum reform seeking to strengthen the will of the people. *Revista Institucional Rafael Velarde Álvarez Rivera*.

- Cruz, R. R. (2023). Guerrear a la Constitución: una refutación a los argumentos a favor de la innovación constitucional. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 15(19), 319-375. <https://doi.org/10.35292/ropj.v15i19.713>
- Cuesta, V. (2022). Espacios de democracia deliberativa en contextos de reforma constitucional. Marcial Pons.
- Díaz Villacrés, J. P., Cornejo Aguiar, J. S., & Vega Falcon, V. (2025). Violation of the Organic Law on Humanitarian Support in the granting of appointments in Ecuador. *Noesis*, 7(esp1), 909-924. https://ve.scielo.org/scielo.php?pid=S2739-03652025000300909&script=sci_abstract&tlng=en
- Duarez, J. L. (2022). La deriva de la representación política en el Perú. El triunfo electoral de Pedro Castillo y la cuestión de la representatividad política. *Discursos del Sur*(10), 9-30. <https://www.redalyc.org/journal/7678/767879581001/767879581001.pdf>
- Estrada Villa, A. E., & Cerón Gonzalez, E. W. C. (2022). La transformación de la democracia: participativa, representativa, plebiscitaria y electrónica. *Ratio Juris (UNAULA)*, 17(34), 289-318. <https://doi.org/10.24142/raju.v17n34a13>
- Freixes, T., & Gavara, J. C. (2016). Repensar la Constitución. *Derecho Público*.
- Galiano Maritan, G. G., Morffi Collado, C. L; Bravo Placeres, I. B., & Marriot Zurita, G. A. M. (2023). La participación ciudadana: fundamento esencial de la democracia en Ecuador. *Uniandes Episteme. Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 10(4), 500-522. <https://www.redalyc.org/journal/5646/564676370007/564676370007.pdf>
- García, J., Martínez, J., & Gallego, M. (2024). Representatividad real y efectiva de los departamentos en el Senado de la República de Colombia y sus reformas constitucionales. *Revista Jurídica Peruana Desafíos en Derecho*, 1(2), 74-84. <https://revistas.udh.edu.pe/RJP/article/view/663>
- García, L. F. (2025). El nuevo paradigma de poder constituyente. *Dikaion*, 39(34), e34113. <https://doi.org/10.5294/dika.2025.34.1.13>
- Girón Lemus, H. R. (2022). Límites al poder constituyente: los artículos pétreos de la

- Constitución de la República de Guatemala y el rol de la soberanía popular. *Opus Magna Constitucional*, 18, 119-148.
<https://opusmagna.cc.gob.gt/index.php/revista/article/view/50>
- Gómez BISOGNO, F. V. (2022). El control de reformas constitucionales y el sistema de «checks and balances»: una propuesta a la luz de la ingeniería constitucional en la que la magistratura constitucional se legitime al no tener la última palabra. *Revista de Investigações Constitucionais*, 9(3), 543-577.
<https://www.scielo.br/j/rinc/a/D5YMVXQV5ggxrZXQmT4wN8J/?lang=es>
- Grández Castro, P. (2025). *La Constitución que languidece*. Palestra Editores.
https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=rd5kEQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT5&dq=clausulas+de+intangibilidad+per%C3%BA+constituci%C3%B3n+&ots=Q8qa_Jqa66&sig=0i2w83KnC9n7S8m0pyd7vVS0YPs#v=onepage&q=clausulas%20de%20intangibilidad%20per%C3%BA%20constituci%C3%B3n&f=false
- Guillén, D., & Monsiváis, A. (2023). La representación política de cara al futuro: Desafíos para la participación. El Colegio de la Frontera Norte.
- Henriquez, H. (1999). Naturaleza y técnicas de la reforma constitucional. *Pensamiento Constitucional*, 6(6), 583-594.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3227/3053>
- Hernández Sampieri, R., & Mendoza, C. P. (2023). Metodología de la investigación: rutas cuantitativa, cualitativa y mixta (2 ed.). Ciudad de México: McGraw-Hill.
- Huerta, L. (2023). Tribunal Constitucional del Perú y conflicto de poderes. *Derecho PUCP*, (90), 415-461. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202301.012>
- Ilizarbe Pizarro, C. I. (2022). Soberanía Popular y Sujetos Políticos Emergentes: Reflexiones Desde el Perú del Siglo XXI. *Anuario de la Escuela de Historia Virtual*, (21), 75-96.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8539344>
- Ley N° 26670 (11 de octubre de 1996) Ratifican al referéndum como derecho de los ciudadanos y modifican artículos de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Diario Oficial el Peruano. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26670.pdf>

Ley N° 31399 (30 de enero del 2022) LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 44 DE LA LEY 26300, LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS. Diario Oficial del Bicentenario “El Peruano”. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2034828-1>

Loewestein, K. (2018). Teoría de la Constitución (A. Gallego Anabitarte, Trad.). Ariel.

López, F., & Cruz, V. (2025). Unicameralismo vs Bicameralismo: Una visión a la toma de decisiones. ACTA JURÍDICA PERUANA, 8(1), 74-82. <http://revistas.autonoma.edu.pe/index.php/AJP/article/view/463>

Malabe Villon, M. B. González Solórzano, G. S. & Alfonso Caveda, D. A. (2025). El principio de Soberanía Popular en los sistemas constitucionales y su relación con la gobernabilidad. *Arandu UTIC*, 12(3), 698-710. <https://doi.org/10.69639/arandu.v12i3.1339>

Mardon, G. M. (2021). Reforma constitucional y legitimidad democrática en el Perú. [Tesis de posgrado, Universidad de San Martín de Porres]. https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/8453/mardon_zgm.pdf;jsessionid=23EA048D3CD60E385500E392A217004E?sequence=1

Mayer Sierra, C. (2022). La Constitución de la cuarta transformación. *Cuestiones constitucionales*, (47), 187-218. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-91932022000200187&script=sci_arttext

Mendoza, W. (2023). Constitución y crecimiento económico: Perú 1993-2021. Fondo Editorial de la PUCP. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=YxS6EAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA10&dq=constituci%C3%B3n+per%C3%BA&ots=e8gZswvnKJ&sig=uCSYFkkMp_M7va3_iHqLsSiiseE

Molina Peña, I. M., & Santana Nina, P. M. S. (2021). *Referendo y derechos humanos: análisis del mecanismo de referendo para cuestiones relativas a derechos humanos y fundamentales*. Fundación Friedrich Ebert. <https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/18158>

Nair, A. R. (2021). Saviour of India's Democracy: The Case of Kesavananda Bharati v. the

State of Kerala. *Issue 6 Int'l JL Mgmt. & Human.*, 4, 121.
<https://ijlmh.com/paper/saviour-of-indias-democracy-the-case-of-kesavananda-bharati-v-the-state-of-kerala/>

Noguera, A. (2023). El asalto a las fronteras del Derecho. Editorial Trotta.

Orna, E. S. (2022). El control de constitucionalidad en la reforma a la Constitución y aplicación del dictamen ficto contemplado en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. [Tesis de posgrado, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8943/1/T3901-MDC-Orna-El%20control.pdf>

Ortega, L. G. (2024). El Control Político y el gobierno de la ley en Colombia: El Rol del Congreso en la Salvaguarda Constitucional. *Estudios constitucionales*, 22(1), 329-360.
<https://doi.org/10.4067/s0718-52002024000100329>

Pino, E. E., Bolaño, T. S., & Rojas, J. A. (2022). Percepción social del abuso de las reformas constitucionales del estado ecuatoriano. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(6), 458-465. <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v14n6/2218-3620-rus-14-06-458.pdf>

Pino, G., & Peña Freire, A. M. (2026). *Concepciones de la constitución: Constituciones de reglas, principios y valores*. Palestra Editores.
<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=JOnBEQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT110&dq=%22constituci%C3%B3n+r%C3%ADgida%22++y+flexible&ots=Pg7nuLBqJ9&sig=IKMTAhaRBTo59L4rqdXw8Rbbns>

Pinto, G; Estrada, G; Mitma, J; & Mancesidor, J. M. G. (2022). Participación ciudadana y gestión pública en Lima, Perú. *Revista venezolana de gerencia: RVG*, 27(100), 1474-1488. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8890763>

Polanco, F. (2022). El derecho al referéndum y la reforma constitucional en el Congreso de la República del Perú en el año 2022. [Tesis de grado, Universidad Cesar Vallejo]. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/92421>

Proyecto de Ley N° 7858/2020-CR (2021) PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 206 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, QUE PERMITE LA REFORMA TOTAL DE LA CONSTITUCIÓN VIA REFERENDU.

Congresista Ruben Ramos Zapana.
https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07857-20210608..pdf

Revenge Sánchez, M. R., & García Oliva, J. G. (2024). La ley sobre la seguridad en Ruanda y las inseguridades constitucionales del Reino Unido. *Revista Anuario Parlamento y Constitución*, (25), 15-44.
<https://parlamentoyconstitucion.cortescm.es/rapc/article/view/387>

Rodríguez, D.; Páez, Á., Román, D., & Rodríguez, E. (2024). Participación ciudadana, gobernanza democrática y derecho al desarrollo: una revisión sistemática. *TELOS: Revista de estudios interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 26(1), 198-214.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9290651>

Rosero, C. M. (2024). El populismo frente a la doctrina del rule of law y su atisbo con el neoconstitucionalismo en Ecuador. *Revista InveCom*, 4(2), e040223.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.10562986>

Roznai, Y. (2020). *Reformas constitucionales inconstitucionales: los límites al poder de reforma* (Vol. 28). Universidad Externado.
<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=tkwpEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA3&dq=Reforma+v%C3%A1lida+pero+materialmente+inconstitucional+&ots=j-lvWZ9s7v&sig=welKdEbhQ6Yiyk4Pf9bGQtsBXe0#v=onepage&q&f=false>

Ruiz Molleda, J. C. (2021) ¿Cómo se aprobará la Asamblea Constituyente y una nueva Constitución? 29 de julio del 2021. Instituto de Defensa Legal.
<https://www.idl.org.pe/como-se-aprobara-la-asamblea-constituyente-y-una-nueva-constitucion/>

Saavedra, C. C., Saavedra, M. J., & Medina, C. G. (2021). Bicameralidad o Unicameralidad: el dilema del parlamento peruano. *Digital Publisher*, 6(2), 216-227.
<https://doi.org/10.33386/593dp.2021.2-2.567>

Salvi, N. (2024). López Testa, D. (2023). Identidad constitucional. Núcleo esencial de la Constitución de un país. *Astrea. Cuestiones constitucionales*, (51).
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-91932024000200401&script=sci_arttext

- Sánchez González, S. & Iruzubieta Fernández, R. (2022). *La Constitución de la India: Presentación y coordinación del Dr. Rafael Iruzubieta Fernández*. Editorial Centro de Estudios Ramon Areces SA.
<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=YupsEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA18&dq=estructura+b%C3%A1sica+constituci%C3%B3n+india&ots=f2GnLtXQhn&sig=zI15s-dXAMZXY0agrqtdR0D2VXc>
- Sánchez, E. M. (2022). Desarrollo de la participación ciudadana en la gestión municipal, una revisión sistemática. *Business Innova Sciences*, 3(3), 42-60.
<https://doi.org/10.58720/bis.v3i3.106>
- Santiago, G. (2024). El control parlamentario en México. *Revista Derecho del Estado*(59), 205-233. <https://doi.org/10.18601/01229893.n59.07>
- Silva, S. O. (2024). El equilibrio de poderes en Colombia: entre la incorrecta comprensión teórica y la inadecuada formulación constitucional. *Revista de Investigación Constitucional*, 11(2). <https://doi.org/10.5380/rinc.v11i2.91368>
- Soto Barrientos, F. (2013). El referéndum en Latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 46(136), 317-346.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0041-86332013000100010&script=sci_arttext
- Soto, H. E. (2024). Transparencia y gobernanza. Indicadores de la calidad de la democracia en la colaboración de Fundar en la política de transparencia. *Estudios en derecho a la información* (17), 3-34. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2024.17.18780>
- Tribunal Constitucional [TC] (2022) Pleno. Sentencia 374/2022. 24 de Noviembre de 2022
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00001-2022-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2002). EXP. N.º 014-2002-AI/TC. Tribunal Constitucional.
- Universidad Internacional de Valencia. (2024). Bicameralidad en Perú: Análisis Completo del Sistema Legislativo Dual. VIU.
<https://www.universidadviu.com/pe/actualidad/nuestros-expertos/bicameralidad-en-peru-analisis-completo-del-sistema-legislativo-dual>
- Urania Galetta, D. U., & Ziller, J. (2020). ¿Karlsruhe Über Alles? La insoportable pesadez del

juez constitucional alemán (sobre la Sentencia del Zweiter Senat del Tribunal Constitucional Federal alemán del 5 de mayo de 2020 relativa al programa PSPP del Banco Central Europeo). *Revista Española de Derecho Europeo*, (73-74), 179-212. <https://www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/390>

Valdivia Aguilar, T. V., & Fernández Postigo, J. C. F. (2024). Poder y Constitución: la argumentación de la doctrina de las reformas constitucionales inconstitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano y sus problemas. *Derecho PUCP*, (93), 9-53. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202402.001>

Valdivia, T., & Chávez-Fernández, J. (2024). Poder y Constitución: la argumentación de la doctrina de las reformas constitucionales inconstitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano y sus problemas. *Derecho PUCP*(93), 9-53. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202402.001>

Verdugo, S. (2022). El poder constituyente impopular. *Actualidad Jurídica*, 46, 207-246. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4211366

Wieland Conroy, H. W. (2023). *El referéndum en el Perú: Doctrina, regulación legal y jurisprudencia constitucional*. Palestra Editores. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=HdPqEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA31&dq=refer%C3%A9ndum+como+mecanismo+constitucional+per%C3%BA&ots=Va1T8w1KH0&sig=O3j9MudfuVynNHQqM5WpOzXGdvI#v=onepage&q=refer%C3%A9ndum%20como%20mecanismo%20constitucional%20per%C3%BA&f=false>



Ficha bibliográfica

Ficha bibliográfica
Nombre del autor: _____
Título del libro: _____
Editorial: _____
Edición: _____
Lugar y año: _____
Número de páginas: _____
Ficha N.º: _____

Ficha documental

Ficha documental	
Nombre del autor: _____	
Título del libro: _____	
Datos importantes:	

Autor, Obra, Editorial, Año, Página	Ficha N.º: _____

Guía de preguntas

Consentimiento informado:

La entrevista a realizarse es para poder contribuir con la investigación de tesis de la alumna Valery Amalia Flores Elías en la Maestría Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Santa María. La información proporcionada será solo para uso académico.

Datos:

- Nombre del entrevistado (opcional):
- Área de enseñanza/especialización:
- Experiencia docente:

Variable 1: Interpretación del artículo 206 de la Constitución tras el retorno a la bicameralidad

Indicador: Constitución

1) ¿Cómo considera usted que la reforma del artículo 206 se articula con los principios constitucionales fundamentales?	
2) ¿Qué riesgos o beneficios observa en la posibilidad de omitir el referéndum?	

Indicador: Poder Legislativo / Congreso de la República

3) ¿Cómo valora el rol actual del Congreso unicameral en los procesos de reforma constitucional?	
4) ¿Qué elementos deberían fortalecerse con el retorno a una estructura bicameral?	

Indicador: Bicameralidad

5) ¿Cuáles considera que son las principales ventajas y desventajas del sistema bicameral en el contexto peruano?	
6) ¿Cómo cree que una Cámara de Diputados y otra de Senadores podrían impactar en la calidad normativa?	

Indicador: Reforma Constitucional

7) ¿Cree que los mecanismos actuales de reforma constitucional son eficaces para reflejar la voluntad popular?	
8) ¿Qué elementos procedimentales deberían modificarse o incorporarse?	

Variable 2: Impacto en la participación ciudadana

Indicador: Democracia

9) ¿Qué rol cumple la participación ciudadana en la legitimación de las reformas constitucionales?	
10) ¿Cree que la exclusión del referéndum debilita la democracia participativa en el país?	

Indicador: Mecanismos de participación

11) ¿Cómo valora usted el uso del referéndum como mecanismo de reforma constitucional en el Perú?	
12) ¿Qué mecanismos alternativos o complementarios de participación ciudadana propondría en el proceso de reformas?	

Arequipa, 13 de septiembre de 2025



Valery Amalia Flores Elías

Perfil de los entrevistados

Nº de entrevistado	Especialidad de los entrevistados
1	Especialista en Derecho Constitucional y Parlamentario / docente universitario
2	Especialista en Derecho Constitucional y Parlamentario / docente universitario
3	Asesoría Jurídica e Institucional / docente universitario
4	Especialista en Derecho Constitucional y Parlamentario
5	Gestión Pública
6	Asesoría Jurídica e Institucional
7	Gestión Pública
8	Gestión Pública
9	Gestión Pública / docente universitario
10	Especialista en Derecho Constitucional y Parlamentario / docente universitario
11	Especialista en Derecho Constitucional y Parlamentario / docente universitario
12	Gestión Pública / docente universitario
13	Especialista en Participación Ciudadana / docente universitario
14	Especialista en Participación Ciudadana/ docente universitario
15	Gestión Pública
16	Gestión Pública
17	Especialista en Derecho Constitucional y Parlamentario / docente universitario