

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



Programa de Segunda Especialidad en Derechos Fundamentales y  
Constitucionalismo en América Latina

El referéndum como mecanismo de cambio constitucional:  
tensiones y problemáticas a la luz del caso peruano y  
venezolano

Trabajo académico para optar el título de Segunda  
Especialidad en Derechos Fundamentales y  
Constitucionalismo en América Latina

Autor:

*Valerie Melanie Salinas Eduardo*

Asesor:

*Jose Enrique Sotomayor Trelles*

Lima, 2023

## Informe de Similitud

Yo, JOSÉ ENRIQUE SOTOMAYOR TRELLES, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del trabajo académico titulado “**El referéndum como mecanismo de cambio constitucional: Tensiones y problemáticas a la luz del caso peruano y venezolano**”, de la autora VALERIE MELANIE SALINAS EDUARDO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 34%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 05/12/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 22 de febrero del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: SOTOMAYOR TRELLES, JOSÉ ENRIQUE	
DNI: 45486817	Firma: 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0002-1155-0249">https://orcid.org/0000-0002-1155-0249</a>	

## **RESUMEN**

El problema que se aborda en este artículo es la viabilidad política y constitucional del uso del referéndum como mecanismo de cambio constitucional en el Perú. Esta es una polémica que se reavivó a raíz de la propuesta del ex presidente Pedro Castillo, la cual consistió en la realización de una reforma constitucional por medio de un referéndum para positivizar la figura de la Asamblea Constituyente. Asimismo, el marco jurídico constitucional que generó interpretaciones divergentes ha sido el artículo 32, inciso 1 de la Constitución peruana, el cual reconoce que por medio de referéndum puede realizarse la reforma total de la Constitución. Además, aunque parezca una polémica nueva, en realidad, es antigua y ello se observa en las diferentes tendencias interpretativas generadas en el marco del Tribunal Constitucional peruano, las cuales son contrastadas en este artículo. A dicho contraste, se le suma el análisis de esta problemática en base al análisis de un caso latinoamericano: el del uso del referéndum en Venezuela para el cambio constitucional (1999). Por último, se debe mencionar que la finalidad del artículo es visibilizar las tensiones entre la democracia representativa y democracia directa, así como de reflexionar sobre cuál sería la interpretación más acorde con la protección del derecho de participación política ciudadana en el Perú.

### **Palabras clave**

Referéndum - Nueva Constitución - democracia directa - soberanía popular

## **ABSTRACT**

*The problem addressed in this article is the political and constitutional viability of referendum as a mechanism for constitutional change in Peru. This is a controversy that was revived as a result of the proposal of former president Pedro Castillo, which consisted of carrying out a constitutional reform through a referendum to affirm the figure of the Constituent Assembly. Likewise, the constitutional legal framework that generated divergent interpretations has been article 32, paragraph 1 of the Peruvian Constitution, which recognizes that a total reform of the Constitution can be carried out through a referendum. Furthermore, although it may seem like a new controversy, in reality, it is old and this is observed in the different interpretative trends generated within the framework of the Peruvian Constitutional Court, which are contrasted in this article. To this contrast, we add the analysis of this problem based on the analysis of a Latin American case: the use of the referendum in Venezuela for constitutional change (1999). Finally, it should be mentioned that the purpose of the article is to make visible the tensions between representative democracy and direct democracy, as well as to reflect on what would be the most consistent interpretation with the protection of the right of citizen political participation in Peru.*

## **Keywords**

*Referendum - New Constitution - Direct democracy - Popular Sovereignty*

# INDICE

1	INTRODUCCIÓN.....	1
2	Cuestiones previas: el referéndum y la polarización política entorno a la Constitución de 1993 .....	3
3	Involución jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre la reforma total de la Constitución .....	11
4	Referéndum y reforma constitucional en la experiencia latinoamericana: ¿Son reales los temores del actual Tribunal Constitucional? .....	27
5	Conclusiones.....	42
6	Bibliografía .....	43



## **ABREVIATURAS:**

- 1.- Tribunal Constitucional peruano: TC
- 2.- Asamblea Constituyente: AC
- 3.- Constitución Política del Perú de 1993: CP
- 4.- Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela: ANC
- 5.- Corte Suprema de Justicia de Venezuela: CS
- 6.- Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política: LOSPP



## 1 Introducción

En el Perú, en el reciente gobierno del ex presidente Pedro Castillo (2021-2022) surgió una fuerte polémica sobre el cambio de constitución, generando posturas progresistas y/o conservadoras sobre la posibilidad de realizar el cambio constitucional por medio del referéndum, en conformidad con el artículo 32, inciso 1 de la Constitución política del Perú (en adelante, CP). Además, en este contexto, existió controversia sobre las verdaderas pretensiones del Poder Ejecutivo detrás de la consigna por la Nueva Constitución. Frente a dicha situación, el Congreso reaccionó emitiendo una ley que cerraba esa posibilidad institucional plasmada en el artículo 32, inciso 1 de la CP. Como era de esperarse, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) tuvo la oportunidad de interpretar la constitucionalidad de dicha norma y terminó por declarar que era conforme a la Constitución.

Frente a este contexto de cierre institucional al cambio, es que el presente artículo tiene el objetivo de problematizar los postulados sobre los que el TC realiza su interpretación más conservadora, así como mostrar las premisas de las que parte para hacer el análisis, ya sea desde una visión de participación popular o de delegación y representación popular. Además, el método que se utilizará será sobre todo dogmático, dado que se utilizarán sobre todo fuentes jurisprudenciales y, de forma complementaria, artículos de diversas autoras y autores.

En ese sentido, en el acápite 2, se contrastará las diferentes posturas doctrinales surgidas frente a la decisión del Congreso de “desarrollar” la Constitución, modificando la Ley de los derechos de participación y control ciudadano (N°26300) por medio de la Ley N° 26300. Más adelante, en el acápite 3, se mostrará las diferentes posturas sostenidas por el TC en relación a la interpretación del artículo 32, inciso 1 de la CP y se identificarán las tendencias

antagónicas que se han formado sobre los alcances y significado del derecho ciudadano al referéndum como expresión del derecho de participación política.

Finalmente, en el acápite 4, se realizará el análisis de las problemáticas presentes en el caso del uso del referéndum en el contexto de Venezuela de 1999, así como una exposición y contraste de la interpretación de la Corte Suprema de Justicia de dicho país (en adelante, CS) sobre la soberanía popular y la democracia participativa, en comparación a las posturas asumidas por el TC peruano

A parte de lo señalado, se debe advertir al lector que el artículo busca sostener una postura a favor de una interpretación protectora del derecho al referéndum como mecanismo de cambio constitucional, así como una interpretación que no desvirtúe el reconocimiento del referéndum como mecanismo de democracia participativa. Asimismo, por limitaciones de espacio, no se realizará un análisis de las problemáticas teóricas que pueden surgir por la constitucionalización de la posibilidad de reforma total de la Constitución que existe en el artículo 32, inciso 1 de la Constitución peruana.

## **2 Cuestiones previas: el referéndum y la polarización política entorno a la Constitución de 1993**

Es importante presentar dos elementos del debate que están en el fondo de la cuestión. Por un lado, está el asunto de los alcances y límites del derecho de referéndum en el Perú y, por otro lado, se encuentra el problema de la falta de legitimidad de origen de la CP. En relación al primer punto, diversos autores señalan que la CP introdujo diversos mecanismos de democracia directa, entre los cuales se encuentra el derecho de referéndum<sup>1</sup>. Este se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 17 y en el artículo 31 de la Constitución como un derecho fundamental de participación política ciudadana.

Además, diversos autores definen al referéndum como una forma de consulta popular que asegura la participación directa de la ciudadanía en las materias reguladas por el artículo 32<sup>2</sup>. Entre estas, se encuentra el inciso 1 que plantea la posibilidad jurídica de realizar una reforma total vía referéndum y que por su indeterminación semántica generó una elevada polarización, sobre todo, a raíz de la promesa de campaña del ex presidente Pedro Castillo sobre la creación de una Asamblea Constituyente, en adelante, AC para una nueva Constitución.

A modo ilustrativo, se puede mencionar que el periódico La República realizó un conteo del número de proyectos de ley que se presentaron hasta noviembre del 2022 en el periodo de un año y medio. En este, se presentaron 154 proyectos de ley sobre el tema de reforma constitucional, tanto de las agrupaciones políticas que se encontraban a favor como de las que estaban en contra (2022). En el debate público, se observó la existencia de alta polarización y posiciones

---

<sup>1</sup>Asimismo, en Carlos Blancas (2004) y en Hubert Wieland (2011), existe una diferenciación respecto del referéndum y el plebiscito, considerando que el primero tiene como objetivo el rechazo o ratificación de un proyecto normativo previo emitido por el órgano legislativo, mientras que el segundo puede aprobar o rechazar una propuesta política. No obstante, considero que es muy poco útil tal diferenciación sobre el carácter político del plebiscito y el carácter jurídico del referéndum aplicado a un debate por la reforma total y un proceso constituyente, dado el carácter dual que tienen las constituciones como normas políticas y jurídicas.

<sup>2</sup>Tanto Hubert Wieland (2011) como Francisco Eguiguren (2020) consideran al referéndum como una forma de consulta popular directa.

antagónicas entre plantear, por un lado, una nueva Constitución con un determinado cariz ideológico y, por otro lado, el no admitir ni siquiera un proceso de diálogo público sobre los problemas de la Constitución actual, los cuales en los últimos años demuestran no ser solamente de origen sino también de diseño y balance entre poderes.

## Figura 1

### *Proyectos de ley para la Reforma Constitucional*

#### **Propuestas de Reforma Constitucional: comparativa 2016/2017 - 2021/2022**

En el mismo periodo del quinquenio anterior, se presentó apenas 62 PL para reformar la actual Constitución Política. Casi un 60% menos que ahora.



Fuente: Congreso de la República • Elaboración LR Data  
Datos descargados hasta noviembre 2022

Nota. Adaptado de *Constitución en disputa*, por La República, 2022, LR Data (<https://data.larepublica.pe/constitucion-en-disputa-congreso-ha-presentado-154-pl-de-reforma-constitucional-en-menos-de-un-ano-y-medio>).

Como se observa en la Figura 1, aumentó drásticamente el número de proyectos de ley en el periodo del nuevo gobierno del ex presidente Pedro Castillo. Esto tiene sentido, desde que la nueva Constitución fue parte de sus propuestas políticas y generó un profundo rechazo de diversos sectores de la sociedad civil.

En lo que atañe únicamente a las interpretaciones del artículo 32, inciso 1 como una de las vías posibles de cambio constitucional, se puede mencionar que existieron dos posturas. Por un lado, un sector de la opinión pública consideró que la ciudadanía en ejercicio del derecho de referéndum podía someter a referéndum la creación de una AC o figuras similares. Asimismo, se sostuvo que era posible realizar una reforma constitucional y que, de esta forma, se plasme un procedimiento de cambio constitucional.

Entre los juristas que estaban a favor de una interpretación amplia y que fortalezca el derecho de participación política por medio del derecho al referéndum está Francisco Eguiguren. Este sostuvo que no solamente se podía reformar la Constitución por medio del artículo 206 de la Constitución, sino que un mecanismo alternativo era recurrir a un referéndum convocado por la ciudadanía con una cantidad de firmas de al menos 10% del electorado en base al artículo 32, inciso 1.

Así, propuso utilizar ello para incorporar a la Constitución la figura de la AC. Desde su análisis, sostener que la reforma total de la constitución debía realizarse sólo por medio del Congreso partía de una interpretación restrictiva del derecho de participación política de la ciudadanía. Así, por ejemplo, mencionó que:

“[...] una interpretación más amplia, para favorecer el mayor ejercicio del derecho de participación ciudadana y del poder constituyente originario que tiene como titular al pueblo, permitiría sostener que un referéndum constitucional también puede ser promovido directamente por iniciativa ciudadana, de forma autónoma y alternativa frente a la actuación del Congreso, para someter a consulta popular una propuesta de reforma de la Constitución sin estar supeditados a pasar por la aprobación previa del Congreso” (2020, p. 185-186).

Similar postura sostuvo Francisco Miró Quesada en 1999 en el contexto de emisión de la Ley N°26670, la cual “desarrolló” la Constitución para impedir que vía referéndum se pudieran derogar leyes, en el contexto de emisión de una ley que permitía la reelección de Fujimori y que estableció, también, que las iniciativas en trámite debían estar sujetas al voto favorable de un grupo de parlamentarios. Este caso es importante porque puede considerarse como un antecedente directo de lo que, hoy en día, ha realizado el Congreso al modificar la Ley N° 31399 y desarrollar más restrictivamente el derecho del referéndum de

lo que lo hace la propia CP<sup>3</sup>. Sobre la modificatoria del Congreso en la época de Fujimori, Francisco Miró Quesada, señaló que:

“Este hecho desnaturaliza la esencia del referéndum, como mecanismo de consulta popular directa, porque limita la participación popular directa a la decisión de un grupo de congresistas. En otros términos, tergiversa la esencia del referéndum, al establecer un mecanismo de intermediación entre la ciudadanía y la autoridad. Se tiene que pasar primero por el filtro del Congreso, de esta manera, al haber intermediación del Congreso, la naturaleza directa de la consulta popular pierde su esencia y su razón de ser (2002, p. 159).

Por otro lado, en la postura opuesta, se argumentó que no era el momento para cambiar la Constitución, así como que esta propuesta representaba un cierto populismo del Ejecutivo<sup>4</sup>. Por un lado, una postura doctrinaria en contra de la reforma total de la Constitución relativamente antigua es la desarrollada por Hubert Wieland, en el análisis y crítica de la sentencia del Tribunal enmarcada en el Expediente N° 014-2002-AI/TC sobre la supresión de la firma de Fujimori y la posibilidad de realizar una reforma total de la Constitución.

Él argumentó que la realización de una reforma total y más aún en el caso de la reforma total de la Constitución vía consulta popular no formaban parte de la tradición constitucional peruana.

“[...] La posibilidad de realizar una reforma total de una Constitución no forma parte de la tradición constitucional peruana, con las solas excepciones de la

---

<sup>3</sup>El Procurador Público del Poder Ejecutivo, en el marco de la demanda de inconstitucionalidad contra la ley N° 31399 señaló que esta era la segunda vez que el TC podría pronunciarse sobre una ley que limita el ejercicio del derecho a la participación política a través del referéndum. La primera vez fue en 1996, cuando se demandó la inconstitucionalidad de la ley N° 26592, que modificó la ley N° 26300, a fin de establecer que todo referéndum debía ser aprobado de forma previa por el Congreso de la República y, de esta forma, impedir que se llevara a referéndum la ley que permitía la reelección de Fujimori (Expediente N°00001-2022-PI/TC).

<sup>4</sup>Al respecto, el debate más reciente entre constitucionalistas ha sido sobre todo en la arena pública de los medios de comunicación y ha existido dificultad de parte de la autora en encontrar una postura contra la AC escrita y desarrollada en algún artículo como centro de debate. Un ejemplo de ello es la recopilación de posturas, en el diario, El Comercio, como la de “[...] Erick Urbina, profesor de Derecho Constitucional, dijo que se trata de “una propuesta inconstitucional, porque estaría vulnerando la atribución que tiene el Parlamento de reformar la Constitución, que es una atribución exclusiva y excluyente del Congreso”. Además, “[...] El abogado Aníbal Quiroga resaltó que la propuesta es inviable e inconstitucional. “En primer lugar, de acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional y una ley del Congreso, el referéndum para la reforma solo se puede hacer una vez que el Congreso haya aprobado la forma. En segundo lugar, la asamblea constituyente no está en la Constitución” (Víctor Reyes y Alicia Rojas, 2022)

Carta de 1828, cuyo artículo 177 autorizaba expresamente su reforma en todo o en parte [...] la aprobación de una nueva constitución mediante una consulta popular tampoco forma parte de la tradición peruana, con la sola y única excepción de la Constitución de 1993 que introduce por primera vez la figura del referéndum en el derecho constitucional peruano” (2003, p. 16)

Por otro lado, en una crítica de esta misma sentencia, el Eloy Espinoza sostuvo que no debe olvidarse que con el referéndum constitucional “no se buscó legitimar políticamente la reforma como un acto de soberanía del pueblo, sino más bien controlar [...] fue instituido, ante todo, como una institución de control y garantía cuyo objetivo era en principio evitar que el poder de revisión [...] vaya a asumir las funciones y competencias que solo pertenecen al poder constituyente (2003, p. 553)”. Sin embargo, desde la perspectiva de esta autora, no se entiende cómo se puede controlar un poder, es decir, el poder de revisión del Congreso, sin que exista un reconocimiento de otro poder a nivel jurídico-político como es el de soberanía popular y que debería tener efectos prácticos como estaba en la regulación de la CP con la institución del referéndum.

Además, sobre la literalidad del artículo 32 inciso 1 de la Constitución señaló de forma resignada que “[...] puede no gustarnos la idea de una reforma total de la Constitución, pero si así lo habilita la literalidad del texto constitucional no hay nada que discutir al respecto [...] (2003, p. 558). Finalmente, consideró que en lo que no estaba de acuerdo con dicha sentencia es que era una “sentencia de tesis” en la cual se buscaba engrosar la argumentación de una decisión que fue tomada anteriormente (2003, p. 561).

Lo interesante de las críticas a la sentencia mencionada anteriormente es que, en ella, el punto de controversia radicó en la habilitación de la Ley 26700 para que la Comisión de Constitución del Congreso redacte un proyecto de Constitución. En la polémica más reciente del gobierno de Pedro Castillo, la interpretación del referéndum se consideró como vía para que se consagre directamente la posibilidad de creación de la AC, cuyo proyecto tendría que haber sido creado “desde abajo” y recogiendo las firmas necesarias.

Ante tal “peligro” y en un contexto en el cual se estaban solicitando kits de referéndum al Jurado Nacional de Elecciones, un sector del Congreso adoptó la postura de que cualquier reforma total debía transitar por este órgano “representativo”, como ente titular del poder de reforma constitucional. Esta postura se plasma en la Ley N°31399 o “Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional”, en la cual se reduce el ámbito de aplicación del artículo 32, inciso 1 de la Constitución a lo establecido en el artículo 206 de la Constitución, es decir, que cualquier posibilidad de convocatoria de referéndum para una reforma total debe realizarse vía Congreso.

A continuación, se muestra un gráfico comparativo que permite ilustrar la diferencia entre la regulación antes y después de dicha modificatoria.

## Figura 2

*Comparación de la Ley N° 26300 (Ley de derechos de participación y control ciudadano) antes y después de la modificación realizada por el Congreso*

Antes de la Ley N°31399	Después de la Ley N°31399
Artículo 40.- No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 32 de la Constitución.	Art 40.- No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución, ni aquellas que no se <b>tramiten según el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206</b> de la Constitución Política.
Artículo 44.- La convocatoria a Referéndum corresponde efectuar a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas.	Art 44.- La convocatoria a referéndum corresponde efectuar a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas, salvo que se trate de una reforma constitucional, en cuyo caso es <b>convocado por el presidente de la República, por disposición del Congreso</b> , de conformidad con el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política”.

Como se observa en la Figura 2, existe un cambio en el sentido de que cualquier tema de reforma constitucional deberá tramitarse en el marco del artículo 206 de la Constitución. Además, se restringe el referéndum al señalar la necesaria participación intermediaria del Congreso, que debería aprobar de forma previa la reforma, desnaturalizando la posibilidad de auto convocatoria ciudadana de un referéndum para una reforma total o parcial de la Constitución. De esta forma, el Congreso buscó cerrar la polémica que existía hasta ese momento sobre la posibilidad de abrir un espacio para la participación y debate ciudadano sobre el cambio constitucional sin la participación del Congreso o con una participación secundaria.

Sobre la segunda cuestión<sup>5</sup>, el cuestionamiento a la CP por el contexto de su surgimiento no es nuevo aunque por el escenario político haya aparecido de esa forma. Por ejemplo, la CP fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad que fue resuelta en el 2003 en el marco del expediente N° 014-2003-AI/TC. En el marco de dicha sentencia, el TC declaró que no era competente para analizar la constitucionalidad de la CP, por lo que falló improcedente la demanda. Lo curioso de esta sentencia es que probablemente sin buscarlo el Tribunal terminó plasmando en sus argumentos las dos grandes posturas que se mantienen hasta la actualidad sobre la CP. Por un lado, la primera postura sostiene que la CP carece de legitimidad de origen y que, de plano, más allá de su contenido en derechos, instituciones y otras disposiciones, mantiene una huella de origen antidemocrático.

“[...] En esa perspectiva, el Tribunal Constitucional comparte el alegato de los recurrentes según el cual, quien impulsó la creación de la Constitución de 1993, carecía de legitimidad de origen o legitimidad por el procedimiento. Como se ha sostenido en la demanda, el 5 de abril de 1992, el entonces Presidente Constitucional de la República, contando con el apoyo de civiles y militares, perpetró un golpe de Estado e instauró una dictadura, la cual para disfrazar su propósito de mantenerse en el poder por tiempo indefinido y revestir de legalidad al ejercicio del poder, convocó a un Congreso Constituyente Democrático, al que

---

<sup>5</sup>Esta se desarrollará de forma breve por no ser el objetivo del artículo presentar y/o sistematizar los argumentos a favor y en contra de la Constitución peruana de 1993.

atribuyó competencia para dictar la Constitución Política del Perú de 1993” (fundamento jurídico 6).

Por otro lado, la segunda postura argumenta que con el transcurrir del tiempo la Constitución ha sufrido cambios y tiene eficacia normativa, por lo que existe una legitimidad en el ejercicio. En este marco, se encuentran argumentos a favor de la Constitución de 1993, como que, por ejemplo, el apartado económico permitió el desarrollo en términos de aumento del PBI, así como que ha sido efectiva la vigencia de los derechos fundamentales, etc.

“Así, desde la instauración del gobierno transitorio a cargo de don Valentín Paniagua Corazao, el 21 de noviembre de 2000, hasta la fecha, la independencia y separación de poderes se encuentra plenamente garantizada; y los derechos y libertades ciudadanas están plenamente reconocidos y protegidos. Es un dato objetivo de la realidad política que hoy, las autoridades gubernamentales sujetan su comportamiento funcional a la normatividad de la materia, y los gobernados realizan sus actividades cotidianas conforme al principio de dignidad previsto en el artículo 1° de la Carta de 1993” (fundamento jurídico 13).

A modo de cierre reflexivo, se puede mencionar que lo que está en juego no es solamente el orden vigente a nivel jurídico, político y económico sino la apuesta por un verdadero pacto democrático o uno que siga la larga tradición peruana de ser producto de gobiernos de turno. Como bien ha expresado el TC, “[...] Sin contar la Constitución de 1979, cuya legitimidad no se cuestiona, todas las demás han tenido, en variable grado, un déficit de legitimidad de origen; sin embargo, algunas de ellas tuvieron varios lustros de vigencia, sobreviviendo incluso a sus autores y a sus respectivos proyectos políticos” (fundamento jurídico 9). En ese sentido, no solamente la Constitución actual tiene esa huella de origen “espurio”, sino que la misma característica ha sido parte de la tradición constitucional peruana, lo cual demuestra la falta de una tradición histórica pluralista y verdaderamente democrática en el Perú.

### **3 Involución jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre la reforma total de la Constitución**

De la jurisprudencia del TC sobre el tema de referéndum y reforma total de la Constitución, se han ubicado cuatro sentencias recaídas en el marco de procesos de inconstitucionalidad, tanto utilizando una búsqueda por medio del portal web del TC peruano como realizando una búsqueda sistemática por medio del portal V-lex. En ese sentido, las sentencias que se muestran a continuación son aquellas que han interpretado el artículo 32, inciso 1 de la Constitución y/o que han desarrollado cuáles serían los medios para lograr un cambio constitucional o reforma total (criterio de existencia)<sup>6</sup>.

1. Sentencia recaída en el Expediente N°03-1996-AI/TC (Caso de desarrollo legislativo del referéndum)
2. Sentencia recaída en el Expediente N° 014-2002-AI/TC (Caso de AI contra la Ley N°27600 - ley que suprime firma de Fujimori de CP y abre proceso de Reforma Total de la Constitución)
3. Sentencia recaída en el Expediente N° 014-2003-AI/TC (Caso de AI contra la CP)
4. Sentencia recaída en el Expediente N° 0001-2022-PI/TC (Caso de regulación de referéndum)

A partir de la revisión de estas sentencias, se las puede agrupar en dos tendencias. Se puede observar dos tendencias en la jurisprudencia del TC sobre el tema de la reforma total de la Constitución vía referéndum, es decir, sobre la interpretación del artículo 32.1 de la CP. Por un lado, la postura que considera que el referéndum es un derecho fundamental de participación política, cuyo sujeto político en términos teóricos y prácticos es la ciudadanía, el pueblo o la

---

<sup>6</sup>En ese sentido, se advierte al lector que no se incluyeron todas las sentencias en las que se desarrolla el concepto de poder constituyente, dado que ese no era el objetivo del artículo, sino sobre todo enfocarlo en el referéndum y el cambio constitucional o reforma total de la Constitución.

nación y que no admite limitación legislativa, más allá de lo establecido estrictamente por el marco constitucional. Esta postura reivindica una visión más activa de la ciudadanía a nivel político y de este mecanismo de democracia directa como una vía posible para el cambio constitucional y la transformación del status quo.

Por otro lado, existe otra postura sobre el referéndum que considera que al ser un derecho fundamental puede ser limitado por medio de un “desarrollo legislativo” y que ello no va en contra de la Constitución. Esta postura, a diferencia de la anterior, reivindica y exalta a la democracia representativa y su sujeto político por excelencia: el Congreso de la República como órgano revisor de la Constitución, por lo que todo cambio debe pasar de una u otra forma por este órgano “deliberativo”.

En el marco de la primera tendencia, se observa, en primer lugar, a la sentencia recaída en el Expediente N°03-1996-AI/TC, la cual se desarrolla a partir de una acción de inconstitucionalidad contra la Ley N°26592. Esta ley establecía lo siguiente en su artículo 16: “Todo referéndum requiere una iniciativa legislativa desaprobada por el Congreso, la misma que puede ser sometida a referéndum conforme a esta ley, siempre que haya contado con el voto favorable de no menos de dos quintos de los votos del número legal de los miembros del Congreso”. En ese sentido, con esta norma, el Congreso estableció que era indispensable para que pudiera realizarse un referéndum que existiera una previa iniciativa legislativa desaprobada y con apoyo favorable de un grupo de congresistas.

En el análisis de dicha norma, la postura mayoritaria dentro del TC sostuvo que el referéndum tiene carácter decisorio directo en el marco del artículo 32, inciso 1. Por una parte, al ser una institución propia de la democracia directa, se caracteriza por permitir la participación del pueblo sin entes intermediarios. Por otra parte, como derecho fundamental, su contenido protegido incluye el derecho

a la auto convocatoria popular y no puede ser limitado en base a instituciones democráticas como el Congreso tal como enuncia el artículo 31 de la Constitución<sup>7</sup>.

“Que, consecuentemente a lo expuesto en los considerandos anteriores tiene que llegarse a la conclusión que la modificación contenida en la ley 26592 desnaturaliza ampliamente las características del referéndum al condicionarlo a la intervención del Congreso, que, aunque exige una votación minoritaria de todas maneras puede impedir su realización, contrariando la voluntad del pueblo, legítimo titular de este derecho, desvirtuando así el hecho de ser un sistema de democracia directa. Privando a los ciudadanos del derecho a la auto convocatoria a referéndum” (1996).

No obstante, como esta postura mayoritaria no alcanzó los votos necesarios para declarar la inconstitucionalidad de dicha ley, se declaró infundada la demanda.

Es relevante mencionar que la amplia protección del derecho al referéndum como auto convocatoria está relacionado al contexto político de dicha época. De hecho, la norma cuestionada fue emitida por el Congreso para impedir el cuestionamiento de la Ley N° 26657 o también llamada ley de interpretación auténtica del artículo 112 de la Constitución, creada a nombre propio para permitir la reelección de Fujimori. Esto significa que el Tribunal en mayoría consideró que, dada la grave crisis de corrupción, así como de la ausencia de control de parte del Congreso al Poder Ejecutivo y su aquiescencia, entonces era necesario proteger la amplia participación ciudadana en el control de la emisión y vigencia de normas.

En segundo lugar, se encuentra la sentencia recaída en el Expediente N° 014-2002-AI/TC, en la que se analizó la constitucionalidad de la Ley N° 27600. Esta norma establecía que sería la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales la encargada de redactar un “proyecto de reforma total de la Constitución” o nueva Constitución. En dicho marco, la parte

---

<sup>7</sup>Este artículo señala que es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos (artículo 31 de la CP).

demandante argumentó que la CP solamente consagra la posibilidad de reforma parcial en el artículo 206 y que la ley cuestionada establecía la posibilidad de reforma total.

En este caso, en mayoría, el Tribunal argumentó que era saludable que, en el marco institucional, se pretendiera realizar un cambio de Constitución dentro del marco jurídico existente y en un contexto de consolidación de la democracia, considerando sobre todo la continua instrumentalización que existió de las cartas constitucionales como si fueran proyectos políticos de turno. Así, por ejemplo, se mencionó que, incluso, en el caso de la CP, esta se produjo para legitimar el gobierno de turno de Fujimori y que era común en la historia constitucional peruana que el fenómeno constituyente se produjera posteriormente al surgimiento o decadencia de un gobierno de facto (fundamento jurídico 53-54).

Además de ello, por un lado, señaló que el artículo 206 de la Constitución había regulado el proceso de reforma parcial de la Constitución, consagrando como titular del mismo al Congreso y al pueblo como poderes constituidos. Además, el TC sostuvo que el Congreso como órgano que podía promover el cambio constitucional parcial actuaba en ese marco como poder constituyente derivado y, por ende, poder constituido (fundamento jurídico 108). Esto significa que no puede actuar como un poder ilimitado, único y extraordinario, es decir, como poder constituyente y a lo sumo podría realizarse una ley de reforma parcial de la CP en el marco de ese artículo.

Por otro lado, sostuvo que el artículo 32, inciso 1 había plasmado el derecho a la revolución al establecer la posibilidad jurídica de que vía referéndum se realice la reforma total de la Constitución. "[...] es decir, facilita las vías jurídicas (pacíficas) para el cambio político (por muy radical que este fuere) (Manuel Aragón, "Reforma constitucional (D.º Constitucional)" (fundamento jurídico 118). En otras palabras, este funcionaba como una especie de válvula que permitiría el cambio en el marco institucional del Estado Constitucional y el Estado de

derecho. Asimismo, en esta visión, la Constitución como norma jurídica no termina por encorsetar y reprimir como antijurídica la posibilidad de que el pueblo decida un cambio radical del ordenamiento constitucional.

“[...] nuestro ordenamiento asegura al pueblo..., en cada momento, su capacidad de autodeterminarse, impidiendo que las generaciones del futuro queden sometidas a la voluntad de las generaciones del presente [...] que pueden hacerlo mediante el Derecho y no condenándolas a tener que hacerlo mediante la fuerza” (fundamento jurídico 118).

Además, el Tribunal señaló que si bien se constitucionaliza la función constituyente<sup>8</sup>, no se determina el sujeto que ejercería dicho atributo y redactaría una nueva Constitución, dejando abierta la posibilidad de que pudiera ser el Congreso o una Asamblea Constituyente creada ad hoc con dicha finalidad, siempre y cuando existiera posteriormente un referéndum (fundamento jurídico 106). Desde el punto de vista de la autora, cuando el TC señala que no se ha delimitado al sujeto que ejerce esa función<sup>9</sup>, se refiere al ejercicio práctico de la función constituyente, es decir, la redacción de una Constitución. No obstante, desde una interpretación sistemática, por la ubicación del reconocimiento de la reforma total en el capítulo de derechos políticos (capítulo III de la CP) y en un artículo que es precedido por otro que desarrollan el referéndum como derecho ciudadano (art. 31 y el art. 2, inciso 17), es claro que el titular único e indiscutible de esta posibilidad de reforma total es la ciudadanía o el pueblo, dado que este

---

<sup>8</sup>En el marco de la sentencia analizada, la función constituyente fue definida como “[...] la capacidad, la de reformar totalmente la Constitución o lo que es lo mismo, la autorización de instaurar un nuevo orden constitucional (fundamento jurídico 104).

<sup>9</sup>Existe una aparente contradicción en la sentencia comentada, dado que, por un lado, menciona que se ha positivizado la función constituyente pero no al poder constituyente (fundamento jurídico 104). Sin embargo, posteriormente, menciona que en el artículo 45 de la Constitución se ha positivizado al poder constituyente (fundamento jurídico 118). En todo caso, tendría que comprenderse que no se positiviza al poder constituyente en el artículo 32, inciso 1 de la Constitución, pero sí en el artículo 45 de la Constitución. De todas formas, parece problemática la diferencia que hace el TC entre función constituyente y poder constituyente, dado que en términos prácticos el cómo se genera una nueva constitución y el quien lo hace pertenecen al concepto de poder constituyente que enuncia el TC al inicio de la sentencia analizada. “[...] En términos generales, suele considerarse como Poder Constituyente a la facultad por la cual el pueblo, en cuanto titular de la soberanía, decide instituir un orden constitucional. Como expresa Ernst Bockenforde, el Poder Constituyente "es aquella fuerza y autoridad (política) capaz de crear, de sustentar y de cancelar la Constitución en su pretensión normativa de validez. No es idéntico al poder establecido del Estado, sino que lo precede" (E. Bockenforde)” (fundamento jurídico 58).

sería el que terminaría por aprobar o desaprobar un proyecto de constitución en el marco de un referéndum. Es más, el Tribunal Constitucional expresa que:

“[...] Cuando se decide instaurar un nuevo orden constitucional con el concurso de una Asamblea Constituyente, pero se condiciona la aprobación de la nueva Constitución a que ésta sea ratificada mediante referéndum; en realidad, en tal caso, la Asamblea Constituyente, más allá de su nombre, si bien ejerce la función no tiene la *potestas* de decisión del Poder Constituyente, pues ésta es mantenida por el Pueblo, quien tiene la capacidad soberana de aceptar o desestimar la obra de sus representantes” (fundamento jurídico 118).

Por último, debe mencionarse que el contexto político de emisión de esta sentencia estuvo caracterizado por polarización sobre la necesidad de cambiar el marco constitucional y es, por eso, que otra de las disposiciones de la norma cuestionada retiraba la firma de Fujimori. Así en la sentencia mencionada, se presentan las alternativas propuestas en su momento por la Comisión del Estudio de bases de la reforma constitucional (creada por Decreto Supremo N°018-2001-JUS). Entre estas, se encuentran, a parte de la propuesta cuestionada en este caso, otras alternativas como que se apruebe una ley de referéndum para determinar si se deseaba el retorno a la Constitución de 1979 o una nueva Constitución, o que el Congreso declarara la nulidad de la Carta de 1993 y estableciera la vigencia de la Constitución de 1979.

A modo de conclusión, ambas sentencias conciben una visión más activa de la ciudadanía como sujeto político de cambio. De esta forma, la lectura del referéndum como una institución abierta a la voluntad popular permite una sana válvula que impediría que el sistema jurídico termine convirtiéndose en un ente cerrado y obsoleto a la realidad social y sus cambios. Además, por los contextos en que fueron emitidas, parten de una lectura más pragmática o realista de la democracia. Es decir, la democracia no es un hecho dado por la mera existencia del Estado de derecho y de la Constitución, sino que es un proceso en construcción incompleto e imperfecto, más aún en el caso peruano en el que es común que se produzca la falta de control entre poderes por alianzas

coyunturales. Como se observó en ambas sentencias, el Congreso había faltado a su deber político de ejercer la representación ciudadana, buscando ir incluso en contra de ello.

Además, en base a esta tendencia interpretativa del Tribunal, se puede concluir que el artículo 206 de la CP sólo permite la reforma parcial y no la total. De esta forma, lo máximo que podría hacer el Congreso es plantear un proyecto de ley de nueva Constitución o por medio de ley convocar un referéndum, pero en cualquier caso siempre el pueblo y la ciudadanía son titulares finales e indiscutibles del poder de reforma total de la Constitución<sup>10</sup>.

En el marco de la tendencia opuesta, en primer lugar, está la sentencia recaída en el Expediente N° 014-2003-AI/TC. Esta es una acción de inconstitucionalidad contra la CP o “documento de 1993”. En esta, no existe un desarrollo doctrinario de la figura del referéndum como tal, sino que se cuestiona el origen dictatorial de la CP. No obstante, considero que debe colocarse en una tendencia diferente a la anterior porque enfatiza la necesidad de que sea el Congreso el que solucione la falta de legitimidad de origen de la CP.

Así, el Tribunal realiza una exhortación en su fallo de improcedencia para que el Congreso como ente representativo del pueblo realice el cambio constitucional.

“Este Tribunal considera que al Congreso de la República, cuya autoridad ha sido delegada por el Pueblo como fuente originaria del poder, le corresponde ineludiblemente y en el plazo más breve, la responsabilidad de terminar de consolidar de manera definitiva el proceso de reinstitucionalización democrática” (fundamento jurídico 28).

---

<sup>10</sup>Se debe hacer mención de que esto sería así, salvo en el caso de la excepción propuesta en la sentencia recaída en el expediente N° 014-2002-AI/TC, en la que el Tribunal coloca el ejemplo de una Asamblea Constituyente creada no solamente con la finalidad de redactar un proyecto de Constitución, sino también de aprobar dicho documento (fundamento jurídico 112 y 113). De esta forma, tendría la decisión final sobre si el proyecto se vuelve Constitución; sin embargo, como menciona el Tribunal eso se produciría en el caso de que “el pueblo” decida entregar ese poder a la Asamblea.

Si bien este Tribunal enfatiza que es el Congreso el órgano encargado de tal labor, aún es consciente de la necesidad de terminar con el legado autoritario heredado, a diferencia de lo que se observará en la sentencia más reciente del Tribunal Constitucional que reivindica en su argumentación la CP vigente.

En segundo lugar, en este mismo marco, se encuentra la sentencia recaída en el Expediente N° 0001-2022-PI/TC: el caso de la regulación legal del referéndum, el cual fue presentado en el acápite 2. En dicha sentencia, se debatió la constitucionalidad de la Ley N°31399, la cual en su artículo 40 limitaba el referéndum ciudadano a un trámite necesario que debía pasar por el Congreso de acuerdo al artículo 206 de la CP (art. 40 de la Ley N°31399), así como determinó que la convocatoria al referéndum se realizaba por disposición del Congreso al Presidente de la República (artículo 41 de la Ley N°31399). De esta forma, el Congreso “desarrolló” la figura del referéndum para impedir la posibilidad de que cualquier iniciativa ciudadana de consulta popular similar al proyecto de Pedro Castillo pudiera realizarse en el marco de un referéndum con la finalidad de lograr la reforma total de la Constitución.

En este caso, el TC argumentó, en primer lugar, que el poder de reforma constitucional es expresión del poder constituyente derivado, y que es un poder constituido limitado formal y materialmente por los parámetros de la Constitución (“poder reglado”). Hasta este punto, no existe diferencia con lo que el Tribunal había señalado reiteradamente en su jurisprudencia anterior. No obstante, añade un argumento contradictorio. Primero, sostiene que es el Congreso el órgano revisor por excelencia. En este punto, cita a un autor<sup>11</sup> que hace referencia a que el órgano que tiene el poder de reforma es jerárquicamente superior o tiene una

---

<sup>11</sup> “[...]El órgano revisor de la Constitución -prosigue el extinto jurista mexicano- es jerárquicamente superior o goza de esa competencia superior a los órganos o poderes secundarios, en virtud de que puede alterar la estructura, integración y funciones de los segundos, e incluso los puede crear como el caso de los órganos constitucionales autónomos. Al contrario, estos últimos no poseen ninguna facultad respecto al órgano revisor de la Constitución (5)” (fundamento jurídico 40).

competencia superior. Además, tan superior es este órgano que es un “Poder Constituido Primario” al igual que el TC (fundamento jurídico 42).

Posteriormente, menciona que este poder debe ejercerse de forma descentralizada de manera tal que asegure la mayor participación de las entidades estatales y de la sociedad civil<sup>12</sup>. No se comprende, en ese punto, cómo el poder de reforma constitucional total o parcial al pertenecer exclusivamente al Congreso (en la comprensión del Tribunal) será ejercido de forma “descentralizada”, convocante o inclusiva de todas las fuerzas políticas del país, más aún en el contexto de crisis de representatividad actual.

Más aún si se analiza el artículo 206 de la CP, el cual fue considerado por el TC en la sentencia comentada como la única vía para la reforma constitucional total, se observa que la participación protagónica le pertenece al Congreso y no al pueblo. En este marco, se permite, por ejemplo, la reforma en dos legislaturas. Es comprensible la regulación constitucional, dado que se parte de la premisa de que el Congreso actúa de forma representativa respecto del pueblo<sup>13</sup>. No obstante, en la realidad del Perú, el Congreso viene atravesando por una crisis de representatividad hace años, por lo que la disposición constitucional del artículo 93 de la CP respecto de que “Los congresistas representan a la Nación” es una disposición meramente nominal sin asidero en la realidad social y política.

Por lo mencionado anteriormente, considero que el soberano desde el análisis del TC no es el pueblo sino el Congreso, como se observa en su fundamentación, por ejemplo, en la cita que se menciona a continuación.

---

<sup>12</sup>En este punto se cita a Karl Loewenstein: “(...) la ideología del estado constitucional democrático exige que para la competencia para la reforma constitucional no sólo sea el monopolio de un único detentador del poder, sino que debe de estar lo más distribuida posible. Todos los detentadores legítimos del poder -gobierno, parlamento y pueblo organizado como electorado deben poder participar en ella [...]” (fundamento jurídico 44).”

<sup>13</sup> “Lo expuesto demuestra, en principio, que el órgano revisor de la Constitución es por naturaleza, el Parlamento, órgano que -en el correlato de la doctrina de la separación de poderes- materializa el mandato representativo [...]” (fundamento jurídico 46).

"este Tribunal considera que la interpretación del artículo único de la Ley N°31399 [...] en el sentido de que no se puede someter a referéndum ninguna de las materias y normas a las que se refiere la ley de los derechos de participación y control ciudadanos que no se aprueben bajo el procedimiento previsto en el artículo 206 es constitucional, ya que se trata de un espacio previsto exclusivamente para el órgano revisor de la Constitución: el Parlamento" (fundamento jurídico 141).

En segundo lugar, el TC parte de una ficción jurídica al sostener que sólo el mecanismo de reforma constitucional plasmado en el artículo 206 asegura un cambio en el marco del Estado Constitucional de Derecho.

"El Tribunal Constitucional en la aludida Sentencia 00014-2002- AI/TC, enfatiza en los límites de la reforma, pero -a renglón seguido-, constitucionaliza el Informe de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, y expresa como alternativa de reforma total el retorno a la Carta de 1979. Es decir, mediante el desconocimiento y la ruptura del procedimiento jurídicamente vigente previsto en el artículo 206 de la Constitución de 1993. [...] Estas fórmulas ajenas al derecho son las que no se pueden admitir desde una vertiente del control constitucional en un Estado que se consolide dentro del modelo del Estado constitucional; más aún cuando su proyección se hizo en un contexto histórico concluido" (fundamento jurídico 58 y 59).

Tal como se observa, el Tribunal considera que cualquier forma de reforma no encauzada en el artículo 206 es antijurídica. Dos puntos se pueden criticar a esta visión por ser excesivamente cerrada e idealista del cambio constitucional.

Por un lado, desde la teoría clásica del poder constituyente que se observa, por ejemplo, en el panfleto *¿Qué es el Tercer Estado?* de Emmanuel Sieyès, existe una conciencia del elemento político del concepto de pueblo que puede claramente rebasar lo jurídico y su creación: la Constitución.

"¿Se dirá que una nación puede, por un primer acto de su voluntad, independientemente de toda forma, comprometerse a no querer ser, en el futuro, más que de una forma determinada? Ante todo, una nación no puede ni alienar ni prohibirse el derecho de ejercer su voluntad; y cualquiera que sea

ésta, no puede perder el derecho de cambiarla cuando su interés se lo exija. Además, ¿con quién se habría comprometido esta nación? Concibo cómo puede obligar a sus mandatarios, y a todo lo que le pertenece; [...]. Se expondría a perder su libertad, sin retorno, pues sólo bastaría un momentáneo éxito de la tiranía, para sacrificar a los pueblos con el pretexto de una constitución, a una forma tal en la que ya no podrá expresar libremente su voluntad, y por tanto sacudirse las cadenas del despotismo. [...]" (2019, p. 64-67).

Por otro lado, precisamente para evitar una transformación popular que deje totalmente obsoleta a la Constitución es que existe el artículo 32, inciso 1. La interpretación del TC de esa sentencia que es criticada por la actual configuración del TC fue versátil y consciente del elemento revulsivo y de transformación que contiene el reconocimiento de que el poder emana del pueblo (art. 45 de la CP).

Además, sobre la vulneración del principio democrático y de soberanía popular por la modificación de la Ley N° 26300, el Tribunal argumentó que no existe vulneración en base a su interpretación literal y aislada del artículo 43 de la CP. "[...] el principio democrático confiere uno de los más importantes rasgos de identidad al Estado peruano. Complementariamente, el mandato del poder es representativo; es decir, se ejerce por los órganos de poder diseñados por la Constitución" (fundamento jurídico 147). Sobre la inconstitucionalidad de la modificatoria por ser antidemocrática, considero que "Dicha afirmación carece de fundamentación dogmática, en razón de que el principio democrático y el de soberanía popular, se encauzan por la vía representativa" (fundamento jurídico 151).

Se debe advertir que este tipo de interpretación constitucional pretende amarrar<sup>14</sup> a la democracia entendida como la expresión de la voluntad del pueblo no de forma representativa, sino en el sentido social del término que se observa

---

<sup>14</sup>“En este sentido el Estado Constitucional resultaría ser precisamente “la juridificación de la democracia” (Citado en Ana Alterio, 2014, p. 247).

en movilizaciones populares, las organizaciones sociales, protestas, etc. En ese sentido, Ana Alterio señala lo siguiente:

“Si no se encuentran en el sistema jurídico y/o en la teoría del derecho canales para captar esas exigencias legítimas (desde un punto de vista ético-político, aunque no legal) de los “pueblos”, [...]; la posibilidad de un cambio en materia de derechos sólo puede ser viable a través de una revolución. A esto lleva la teoría neoconstitucional<sup>15</sup>, al propiciar constituciones rígidas y con contenido indecible [...] asfixian la posibilidad de innovación jurídica y excluyen a los potenciales disidentes de ingresar o al menos de participar en el juego institucional” (2014, p. 253)

Desde nuestro punto de vista, si se realiza una interpretación sistemática y unitaria de la Constitución, se puede observar que la existencia del reconocimiento de la representación y la participación de la ciudadanía como elementos conjuntos del sistema democrático en el Perú, sin que exista primacía de uno u otro, sino simplemente espacios de competencia determinados por la Constitución. En ese sentido, se encuentra, por un lado, el reconocimiento de que el gobierno se ejerce de forma representativa en el artículo 43 de la CP, así como que el poder emana del pueblo en el artículo 45 de la CP. Por otro lado, se encuentra reconocido como derecho fundamental la participación ciudadana vía referéndum, en el marco del reconocimiento general de la participación individual asociada en la vida política en el artículo 2, inciso 17 de la CP, así como que los ciudadanos tienen derecho a participar en asuntos públicos mediante referéndum de forma literal en el artículo 31 de la CP en el capítulo III de derechos políticas.

---

<sup>15</sup>Sobre el neoconstitucionalismo, la misma autora explica que “En este orden de ideas, caracteriza el tránsito del constitucionalismo al neoconstitucionalismo el fenómeno de la “constitucionalización del ordenamiento jurídico” que significa un proceso de desarrollo de las instituciones que satisface por lo menos siete condiciones: 1) rigidez de la constitución; 2) control de constitucionalidad de las leyes; 3) fuerza vinculante de la constitución; 4) “sobreinterpretación” de las disposiciones constitucionales; 5) aplicación directa de tales disposiciones por parte de los jueces; 6) interpretación conforme de la ley ordinaria; 7) influencia directa de la constitución en las relaciones políticas” (Citado en Ana Alterio, 2014, p. 233).

Debe advertirse que, en el afán por cerrar la posibilidad institucional de referéndum y ejercicio de la democracia directa, se le ha reconocido excesivo poder al Congreso, al prácticamente convertirlo en el amo y señor del poder de reforma constitucional se vuelve poder constituyente prácticamente. Asimismo, siguiendo el razonamiento del TC, sería posible a nivel jurídico que el Congreso inicie un proceso de reforma total de la Constitución sin participación de la ciudadanía, dado que la AC sería una alternativa que solo depende de dicho órgano, colocando en un grave riesgo el principio de corrección funcional y el balance entre poderes. Más aún, si en la experiencia reciente, el Congreso amplió su periodo en tres legislaturas ordinarias para lograr reformas constitucionales de forma veloz<sup>16</sup> o, en el caso reciente, en el que se aprobó la reforma para que se retorne a la bicameralidad, aun cuando existe un referéndum que expresa la negativa del pueblo peruano a aceptar ello<sup>17</sup>.

Aparte de ello, no se comprende la siguiente afirmación que hace este TC, cuando de forma literal en la CP se ha establecido la posibilidad de reforma total vía referéndum en el artículo 32, inciso 1, tal como señaló el TC en la sentencia recaída en el Expediente N° 014-2002-AI/TC.

"[...] el Congreso podría constitucionalizar la Asamblea Constituyente como una alternativa para la legitimación de los procesos de reforma. Sin embargo, en tanto no exista dispositivo expreso en la Constitución, es una alternativa antijurídica y solo posible mediante un acto contrario a derecho (fundamento jurídico 80).

---

<sup>16</sup>Al respecto, se encuentra la demanda de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, que modifica la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República (Caso del desdoblamiento de legislaturas ordinarias). En este caso, el TC declaró fundada la demanda y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad por consecuencia de las leyes de reforma constitucional 31280, 31304 y 31305. "este Tribunal concluye que el desdoblamiento de la tercera legislatura no constituye un mecanismo legítimo para el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución para su reforma parcial, cuando no se somete el proyecto de ley de reforma a un referéndum (fundamento jurídico 47).

<sup>17</sup>"Ruth Luque (Cambio Democrático) recordó que esta propuesta, en dos ocasiones previas, no llegó a los 87 votos requeridos y que no se quiso llevar la propuesta al referéndum. "Este Congreso quiere, a espaldas de la ciudadanía, imponer la bicameralidad", dijo. Agregó que esta propuesta "en el fondo, plantea la reelección" de actuales legisladores [...]" (El Comercio, 2023).

Finalmente, otro de los aspectos polémicos de esta sentencia es que el TC sostuvo que es legítimo que el legislador, por medio de una ley de desarrollo constitucional, interprete restrictivamente y coloque límites que la Constitución no establece, lo cual excede la competencia del Congreso el que como poder constituido se encuentra limitado por la Constitución.

“este Tribunal entiende que, en definitiva, la ley cuestionada se desarrolla dentro del margen asignado al legislador, en resguardo del poder constituyente y su diseño de reforma [...] asume que el espíritu del artículo 32, inciso 1 de la Constitución Política de 1993, en cuanto a la reforma total se refiere, debe ser empleada como proceso de legitimación y respaldo a la desarrollada por el Congreso de la República” (fundamento jurídico 163 y 169”).

Esto es discutible, dado que la interpretación exclusiva y autoritativa de la Constitución no es parte de la competencia del Congreso en el marco de la CP. A parte de ello, el propio artículo 31 señala que es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

A modo de conclusión, esta tendencia enfatiza al Congreso como único sujeto político de cambio y cierre, dado que es inútil en términos prácticos que exista apoyo popular a un cambio de la Constitución si es que no se encausa está necesariamente en el marco del artículo 206 de la CP y con la decisión determinante del Congreso. El poder de reforma total se vuelve un poder soberano del Congreso de la República, desdibujando así los límites teóricos y políticos entre poder constituido y poder constituyente, lo cual podría generar que este actúe como poder constituyente en el futuro<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup>Existe una incongruencia en las afirmaciones del TC. Primero, señala que “[...] la Constitución Política de 1993 ha previsto que se lleve a cabo la reforma total o parcial a través del Parlamento en combinación con la consulta popular vía referéndum, consagrando como alternativa la posibilidad del consenso generalizado en dos legislaturas” (fundamento jurídico 83) (Caso de regulación del referéndum). Después, afirma que para la reforma total es “casi ineludible” el uso del referéndum y que se permita una participación “inclusiva” (fundamento jurídico 83). En ese sentido, primero, sostiene que el Congreso puede vía dos legislaturas crear una nueva Constitución y, después, que es casi ineludible la mayor participación por medio de referéndum. Más allá de ello, es evidente que, si se interpreta que el artículo 206 se refiere tanto a la reforma parcial y a la total, entonces el Congreso termina teniendo vocación de poder constituyente y la participación del pueblo vía referéndum es secundaria o en el mejor de los casos complementaria, pero no es activa y directa ni obligatoria.

Como se observó en las dos tendencias apuntadas anteriormente, la primera interpreta el derecho al referéndum de forma más extensiva y en congruencia con su naturaleza de ser una institución originaria de la democracia directa. Al respecto, se hace una interpretación teológica de dicha institución, como se observa a continuación. “[...] durante los debates en el Congreso Constituyente Democrático [...] al analizarse la introducción de los mecanismos de democracia directa y, entre ellas la del referéndum, se concordó (tácitamente) en la absoluta necesidad de que en el supuesto de reforma total de la Constitución, tuviera que participar el pueblo directamente” (fundamento jurídico 117)<sup>19</sup>.

Al contrario, en el caso de la segunda tendencia apuntada, el TC parece partir de una visión idílica de democracia representativa en gran contraste con la realidad del Perú, caracterizada por ausencia de partidos políticos consolidados y continuo falseamiento de las expectativas de los electores tanto en los debates públicos, en los que abunda la falta de una discusión seria, como en acuerdos que solo benefician a grupo pequeños. Así, el TC, inconsciente al parecer de la realidad política de crisis representativa que atraviesa el país de forma casi terminal, expresa lo siguiente:

“El Perú se suscribe a una democracia representativa y expresa el pluralismo político en el Congreso, donde confluyen legítimamente las fuerzas imperantes y actúan en representación de la comunidad. En ese sentido, las vías participativas son formas complementarias que coadyuvan al fortalecimiento de la democracia, pero no sustituyen al poder y sus instituciones” (fundamento jurídico 150)<sup>20</sup>.

Contrario a ello, diariamente se observa en los debates públicos del Congreso, en vez de pluralismo, sectarismo y facciones, y en vez de debate y

---

<sup>19</sup>Sentencia recaída en el expediente N.º 014-2002-AI/TC.

<sup>20</sup>En esa misma tendencia, en su voto singular, el magistrado Monteagudo Valdéz, sostiene que “[...] la democracia representativa tiene la ventaja de permitir, usualmente, una deliberación más institucionalizada y menos fragmentaria, sin dejar de ser plural. La institucionalización del discurso a través de la participación de los movimientos políticos representados en el Congreso [...]” (fundamento jurídico 15).

representación, son evidentes los acuerdos informales realizados previamente, por lo que el debate se vuelve una mera formalidad.

Es curioso que el Tribunal de la última tendencia, la más restrictiva, no haya considerado en su análisis que la realidad práctica de cómo funciona la democracia es relevante para el análisis de si una interpretación constitucional es adecuada o no. Al respecto, se encuentra el principio de eficacia integradora o previsión de las consecuencias. El TC, en el marco del expediente N°5854-2005-PA/TC, conceptualizó este de la siguiente manera: “[...] El “producto” de la interpretación sólo podrá ser considerado válido en la medida que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes públicos entre sí y las de éstos con la sociedad” (fundamento jurídico 12)<sup>21</sup>.

Desde mi punto de vista, su interpretación no integra ni pacífica el conflicto, sino solamente cierra la válvula que representaba el artículo 32, inciso 1, la cual era una vía para canalizar el malestar ciudadano en debates abiertos y con activa participación de la sociedad civil. Además de ello, al convalidar la actuación del Congreso, envía el mensaje a este, por medio de leyes, puede imponer su interpretación de la Constitución, tergiversando el principio de fuerza normativa de la Constitución (la Constitución se interpretaría a la luz de las leyes y no viceversa), así como desnaturalización el principio de corrección funcional.

A partir de los fragmentos mencionados, se hace muy evidente como la respuesta a la pregunta ¿Qué es una democracia? puede generar interpretaciones opuestas del artículo 32, inciso 1. En ese sentido, no es del todo cierto que dichos conceptos a nivel práctico sean necesariamente incompatibles entre sí, en todo caso es posible que tengan resultados políticos diferentes, como puede ser el reconocimiento del derecho ciudadano a la auto convocatoria y transformación del orden constitucional o, al contrario, considerar que ese derecho deba tener como intermediario al Congreso, con lo que se desdibuja la existencia del derecho al referéndum.

---

<sup>21</sup>Sentencia recaída en el expediente N°5854-2005-PA/TC.

#### **4 Referéndum y reforma constitucional en la experiencia latinoamericana: ¿Son reales los temores del actual Tribunal Constitucional?**

Si recordamos la postura más restrictiva sobre la interpretación del referéndum para el cambio constitucional del TC peruano, emitida en el marco del expediente N° 0001-2022-PI/TC, la principal reticencia política de este TC para realizar una interpretación amplia del referéndum era debido al papel que podría tener el Poder Ejecutivo en su ejercicio. Así, en dicha sentencia, señala lo siguiente:

“[...] la Asamblea Constituyente es una de las formas de expresión del Poder Constituyente [...]. A contraparte, no es menos cierta la doctrina que sostiene que la consulta popular es un instrumento idóneo, pero altamente moldeable para el populismo presidencial, ya que, en muchos casos, es más fácil aprobar un cambio normativo por la vía plebiscitaria que por el consenso parlamentario. Precisamente en esta particularidad radican los mayores frenos para aceptar el referéndum consultivo sobre la reforma constitucional; más aún si el objetivo sea aniquilar la propia obra constitucional” (fundamento jurídico 70).

En ese sentido, el Tribunal considera que el referéndum puede ser usado como una especie de consulta popular instrumentalizada a los intereses del sector que ostenta el Poder Ejecutivo, por su aparente celeridad frente a los procedimientos y acuerdos políticos que deben realizarse en el Congreso. En otras palabras, se aproxima a la concepción de plebiscito, el cual, por ejemplo, Carlos Blancas considera como una consulta popular política con frecuencia usado como un instrumento de manipulación de la voluntad popular por dictaduras y regímenes autoritarios (2004, p. 196).

##### **4.1.- El referéndum para cambio constitucional en Venezuela: contexto y problemáticas**

A la luz de este argumento que es más como un temor fundado en la experiencia histórica, a continuación, se analizará un caso latinoamericano sobre el uso del referéndum: el caso de Venezuela. Este país se eligió, dado que suele ser el ejemplo recurrente en los debates públicos como ejemplo de uso espurio del referéndum. Al respecto, Miriam Kornblith, en el análisis del caso venezolano, señala que si bien

“[...] los mecanismos de democracia directa fueron concebidos como instrumentos para profundizar la democracia [...]. Con el tiempo, lamentablemente, su uso acomodaticio o el bloqueo de su activación, según las circunstancias, los convirtieron en mecanismos de distorsión de la voluntad colectiva y ejercicio abusivo del poder por parte de quienes fueron sus principales promotores” (2020, p. 130).

A partir de la información sistematizada por Miriam Kornblith sobre el referéndum en Venezuela en su artículo “Venezuela: consagración, uso y degradación de los referéndums” (2020), se observa que, en el periodo de Hugo Chávez, se utilizó dos veces el referéndum en 1999 (primero, para consultar sobre la creación de una AC y después para aprobar el proyecto de Constitución elaborado por esta). Estos fueron promovidos por el presidente y aprobados por la población.

Más adelante, en el 2007, se propone una reforma constitucional de 33 artículos por el gobierno en la Asamblea Nacional (Miriam Kornblith, 2020, p. 137-139). En esta experiencia, de acuerdo a Allan Brewer, el entonces presidente buscó imponer un “Estado del Poder Popular” o “Estado Comunal”, que fue rechazado en referéndum<sup>22</sup>. No obstante, fue declarado posteriormente mediante leyes orgánicas en 2010 frente a la pasividad del juez constitucional (2017, p. 5).

---

<sup>22</sup>De acuerdo al diario El País, “El presidente pretendía el cambio de 69 artículos de la Constitución de 1999, una reforma que le habría dado un poder casi sin límites. Para empezar, habría permitido reelecciones ilimitadas para el presidente y ampliaba de seis a siete años el mandato presidencial. Además, le daba el control de las reservas de divisas extranjeras, del banco central, de la ordenación territorial del país y mayores poderes para expropiar propiedades o censurar medios de comunicación en situaciones de emergencia. También reducía a seis horas la jornada laboral y creaba un sistema de seguridad social para los trabajadores informales y autónomos” (2007).

Posteriormente, en el 2009, se propone una enmienda constitucional para lograr la reelección indefinida en los cargos de elección popular, promovido por diputados del gobierno de la Asamblea Nacional<sup>23</sup>, la cual sí fue aprobada (2020, p. 137-140)<sup>24</sup>. Finalmente, en el 2017, el presidente Nicolás Maduro convocó directamente una ANC; no obstante, esta tuvo amplio rechazo popular y no fue sometida a referéndum popular, así como concluyó su mandato sin haber redactado un proyecto de Constitución, por lo que, en sí, este caso no es una experiencia de referéndum en Venezuela sino de usurpación de la soberanía popular (Reuters, 2020).

Ahora, para fines de este artículo, se presentará el caso del cambio constitucional por medio de referéndum ocurrido en Venezuela en 1999. Al respecto, la doctrina ha considerado que esto forma parte de un proceso más amplio de lo que se ha denominado como “el nuevo constitucionalismo latinoamericano”. Por un lado, se ha caracterizado al mismo como un fenómeno proveniente de la experiencia práctica de países como Venezuela, Ecuador, Bolivia, entre otros.

Estos, asimismo, parten de una amplia base de participación popular y democrática que por medio de procesos constituyentes buscan romper con el “viejo constitucionalismo latinoamericano”. Este se había caracterizado por limitarse a mantener una democracia formal y lograr una cierta organización del poder estatal, así como mantener un orden excluyente y desigual (Ruben Martínez y Viciano Pastor, 2011, p. 11).

---

<sup>23</sup>De acuerdo al diario El País, en un principio el cambio tuvo el objetivo de que Hugo Chávez pudiera postularse una tercera vez y, así, sucesivamente, pero posteriormente decidió extender el beneficio a otros cargos de elección popular como alcaldes, gobernadores y diputados, por lo que debían modificarse ya no uno sino cinco artículos de la Constitución de 1999 (2009).

<sup>24</sup>Además de lo mencionado, la autora explica que existieron diversos intentos fallidos de referéndum, promovidos por la oposición al gobierno; sin embargo, fueron bloqueados y no lograron realizarse (Miriam Kornblith, 2020, p. 141-142).

Además, se debe mencionar que estos procesos son expresiones de una reacción a la agenda neoliberal impuesta en los 80's, la cual clamaba por una fuerte liberalización económica y reducción del Estado, y que permitió sin duda la generación de nuevos procesos de desigualdad y exclusión en América Latina. En ese sentido, el sociólogo Felipe Burbano señala que:

“En Bolivia, Ecuador y Venezuela el rasgo estatalista del giro a la izquierda se puede apreciar con mayor profundidad dado el carácter refundacional que asume el proceso. Entiendo por refundacional la apertura radical del campo político a partir de la exitosa invocación y movilización de una soberanía popular liberada de los marcos institucionales e ideológicos prevalecientes (Felipe Burbano, 2015, p. 20)<sup>25</sup>”.

Ahora, se realizará una contextualización de la situación política y social que se vivía en Venezuela antes de 1999 (fecha en la que se promueve el referéndum ciudadano para lograr una nueva Constitución). De acuerdo a Miriam Kornblith, los años 80 's fueron una especie de culmen histórico de la crisis del sistema económico y político. Por un lado, se produjo una crisis del modelo capitalista rentista que generaba una alta dependencia de la entrada de divisas extranjeras por el petróleo, pero que permitió el desarrollo de políticas asistencialistas y un cierto bienestar económico (1997, p.6-14)<sup>26</sup>.

Por otro lado, el agotamiento del sistema político se debía a la crisis de representatividad, la progresiva desconfianza por la corrupción, así como que el poder había sido capturado por partidos, provenientes del Pacto Punto Fijo<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup>De hecho, de acuerdo a Felipe Burbano, en este país junto con Bolivia en el caso de Evo Morales y en Ecuador en el gobierno de Rafael Correa, se utilizaron discursos similares como la necesidad de “refundación de la patria”, un énfasis en los intereses colectivos como base de unidad social, así como la promoción del “empoderamiento” del rol estatal y de la soberanía del pueblo en contextos de crisis e impugnación de la hegemonía neoliberal (2015, p. 24-35).

<sup>26</sup>La estabilidad económica en Venezuela fue importante para la paz social en Venezuela. De acuerdo a Miriam Kornblith, el Estado evitó tener que priorizar necesidades de sectores frente a otros y/o extraer recursos de cierto grupo para redistribuir la riqueza, debido a la bonanza económica del modelo rentista (1997, p. 7).

<sup>27</sup>La autora usa el término de *sistema populista de conciliación de las élites* para designar el modelo que permitió la consolidación democrática en Venezuela y que es el que entró progresivamente en crisis. Así, señala que se produjo una crisis de representatividad de los

(1997, p.14-20). Sumado a ello, la Constitución de 1961 fue la base de dicha partidocracia. Uno de sus problemas fue, por ejemplo, que “el texto constitucional consagra la clásica democracia representativa, en la cual el pueblo no dispone de mecanismos adecuados para controlar directamente al gobierno, salvo la censura que pueda dar mediante el sufragio [...]” (Citado en Rubén Martínez, 2000, p. 151).

En dicho panorama, se produce el “Caracazo”,

“[...] el 27 de febrero de 1989, a escasos días de la toma de posesión del nuevo Presidente electo por segunda vez, Carlos Andrés Pérez, fue el signo trágico del estallido social de la crisis del sistema de Estado de partidos, seguido de dos intentos militaristas de golpe de Estado, del 4 de febrero y del 27 noviembre de 1992, los cuales, además de atentatorios contra la Constitución, costaron centenares de vidas” (2001, p.17).

Paralelamente, se gesta la promoción de una nueva Constitución como vía para solucionar la grave crisis y una salida fuera de las vías institucionales. De hecho, para fines de la década de los ochenta, existía una discusión propuesta por diversos colectivos sobre la necesidad de modificar la Constitución (Thais Maingon, 2000, p. 91-92)<sup>28</sup>.

En este marco, el debate sobre el cambio constitucional no era tanto entre los defensores de la AC y la oposición a la misma, sino específicamente en relación a la forma en la que se convocaría y se realizaría el proceso constituyente. Por un lado, estaban aquellos como Hugo Chávez y el Partido Popular que

---

partidos tradicionales que representaban el bipartidismo existente en Venezuela, como Acción Democrática o COPEI, así como un aumento de la desconfianza y desprestigio por situaciones de corrupción administrativa en la que se involucraron a miembros de partidos y un aumento en la abstención electoral. Además, la autora llama la atención sobre el surgimiento de liderazgos alternos como los provenientes de intentos golpistas (1997, p. 18-20). Si bien su artículo fue escrito en 1997, es interesante que, en su redacción, señale como los intentos golpistas de 1992 estaban ganando la simpatía de segmentos de la población, entre los que se encontraban personalidades como Hugo Chávez.

<sup>28</sup>Esta se aceleró después del Caracazo de 1989 y los dos alzamientos militares de 1992, y se concretiza en el trabajo de la Comisión Bicameral Especial para la Reforma Constitucional; no obstante, esta fue suspendida por la “ceguera coyuntural” de las cúpulas de Acción Democrática y Organización Política Independientes (Thais Maingon y otros, 2000, p. 93).

consideraban que se debía realizar un referéndum consultivo a la población para crear una AC y una nueva Constitución, sin la necesidad de realizar una reforma constitucional en la Constitución de 1961 (Thais Maingon y otros, 2000, p. 95)<sup>29</sup>.

Por otro lado, estaban quienes se encontraban a favor de la reforma constitucional para la creación de la AC, así como que se norme su funcionamiento, después de lo cual el Congreso debería realizar la convocatoria a la AC y no el presidente de forma directa (Thais Maingon y otros, 2000, p. 95). Por ejemplo, Allan Brewer, un jurista venezolano, si bien estaba a favor de la nueva Constitución<sup>30</sup>, consideró que la AC debería ser creada solamente por “el poder constituyente instituido” (el poder de reforma constitucional formado por la congregación de diversos actores como el Congreso, el pueblo, etc) y que debía plasmarse en la Constitución de 1961 (2001, p. 92).

Al final, fue el presidente el que emitió el Decreto N° 3 en el cual convocó al referéndum. En el primer referéndum del 25 de abril de 1999, se realizó la consulta sobre si la población decidía convocar una ANC y sobre si estaba de acuerdo con que las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional y modificadas por el Consejo Nacional Electoral. Tal como expresa Pisarello,

“A pesar de los intentos de la oposición, que se presentó por partidos políticos o de manera independiente, pero en coalición, los adherentes al Presidente Chávez obtuvieron una mayoría abrumadora [...]. Esto le permitió a la asamblea

---

<sup>29</sup>Asimismo, se basaba en el artículo 18 de la LOSPP que señalaba que el referendo podría ser convocado por el presidente sobre decisiones de “especial trascendencia nacional”, así como el artículo 4 de la Constitución que reconocía el principio de soberanía popular que es ejercido mediante el sufragio (PNUD, 2015, p. 28).

<sup>30</sup>“Debemos insistir en que habíamos estado y estábamos de acuerdo con la necesidad de la convocatoria de una Asamblea Constituyente para recomponer el sistema político venezolano en ese momento histórico, y asegurar la gobernabilidad democrática hacia el futuro. Ello ya no se podía lograr con una simple reforma constitucional, pues era muy tarde dada la crisis terminal del sistema de Estado centralizado de partidos instaurado en 1945 y reinstaurado en 1958, que estábamos presenciando. Pero en democracia y en un régimen de Estado de derecho bajo la vigencia de la Constitución de 1961, que hasta que no fuera sustituida por otra luego de un referendo aprobatorio (art. 246 de la Constitución de 1961) continuaba en aplicación; la convocatoria y realización de un referendo consultivo sobre la Asamblea Constituyente debía realizarse conforme al ordenamiento jurídico-constitucional que estaba vigente [...]” (Allan Brewer, 2001, p. 120).

declararse poder originario y plenipotenciario, aún en contra de decisiones anteriores del Tribunal Supremo, y además emitir decretos de reorganización del poder judicial y legislativo” (Citado en PNUD, 2015, p. 29).

Unos meses después, terminó por realizarse el segundo referéndum consultivo. Este fue aprobado con un porcentaje de 71, 78%, aunque debe recalarse que existió un alto nivel de abstención de 55, 22% (Miriam Kornbkith, 2020, p. 138).

A partir del caso venezolano, se pueden advertir dos problemáticas que estaban presentes en la propuesta del ex presidente Hugo Chávez en el contexto de 1999. Por un lado, al no existir normativa sobre la AC que regule la forma de convocatoria de sus integrantes, se corría un peligro de que terminara siendo copada por la fuerza política de mayor alcance y legitimidad en dicho momento. En otras palabras, existía un riesgo de que la conformación de dicha ANC no fuera representativa de la pluralidad política sino solamente de un sector político, como el del Poder Ejecutivo. Esto traería como posible consecuencia una Constitución hecha a la medida del poder de turno o lo que Karl Loewenstein denomina “Constitución semántica”<sup>31</sup>.

Por ejemplo, el 2 de febrero de 1999, el mismo día que Chávez asumió la presidencia, firmó el decreto con las preguntas para la consulta popular. Al respecto, este incluyó una segunda pregunta, a parte de la consulta por la ANC. En esta, preguntaba si la gente estaba de acuerdo con que el Presidente determine las bases del proceso comicial para la elección de la ANC<sup>32</sup>. Frente a dicha situación, la Sala de la CS, por medio de sentencia N°271 del 18 de marzo de 1999, reformuló esta pregunta, argumentando que dicha pregunta representaba un plebiscito ilegítimo al “ratificar implícitamente la confianza en el presidente (Citado en Alessandro Pace, 1999). Por esto, quedó formulada de la

---

<sup>31</sup>“Recordemos que lo característico de la Constitución semántica no es tanto su inadecuación al proceso del Poder (la Constitución semántica es una Constitución normativa) como su carácter de disfraz, consciente o inconsciente, aprovechado o alentado, según los casos, por los gobernantes y, en general, por los detentadores del Poder político”. (J.A. González, 1965, p. 94).

<sup>32</sup>2) ¿Autoriza usted al Presidente de la República para que mediante un Acto de Gobierno fije, oída la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos, las bases del proceso comicial en la cual se elegirán los integrantes de la ANC? (Citado en Allan Brewer, 2001, p.124)

siguiente manera: “2.-¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la convocatoria de la ANC, examinadas y modificadas parcialmente por el Consejo Nacional Electoral [...]?” (Citado en Miriam Kornblith, 2020, p. 137)

Por otro lado, otro problema es que, ante la inexistencia de una normativa que regule las funciones de la ANC como entidad encargada únicamente de la redacción de la Constitución, era posible que terminará ejerciendo poderes plenipotenciarios. De esta forma, existía el peligro de que se transformara en una especie de poder supraconstitucional<sup>33</sup>. Ello claramente está unido al riesgo de la ruptura del equilibrio y control de poderes, así como al resquebrajamiento de uno de los fines del constitucionalismo que es el control del poder.

Por ejemplo, de acuerdo a Allan Brewer, sobre la ANC,

“El mismo día de su constitución a comienzos de agosto de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente, a pesar de lo decidido por la Corte en contrario, se declaró a sí misma como “Poder Constituyente Originario” sobre lo cual salvé mi voto como miembro independiente de la Asamblea [...] La Asamblea procedió en los meses siguientes a barrer a los Poderes Públicos Constituidos, comenzando por la propia Corte Suprema [...]” (2007, p. 24)

Asimismo, señala que, paralelamente, a la Constitución elegida popularmente por el pueblo venezolano, rigió un “régimen transitorio” decretado por la misma Asamblea Constituyente, lo cual generó una “constitución paralela”, lo cual desde la perspectiva del autor fue un golpe de Estado constituyente (2017, p. 6).

---

<sup>33</sup>Este riesgo se advierte de la lectura de la pregunta 1 del Decreto N°3, en la que no se señala que la competencia de la ANC es la redacción de un proyecto de Constitución, sino que se redacta un ambiguo marco de actuación: “¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa?” (Citado en Allan Brewer 2001, p. 123).

#### 4.2.- La interpretación de la Corte Suprema de Justicia sobre el Referéndum para una Asamblea Constituyente

Debe mencionarse que en su momento la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, en adelante, CS tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la propuesta generada de parte del gobierno (la consulta directa al pueblo para la creación de una ANC), así como de parte de la oposición (la necesidad de realizar una reforma constitucional que consagre la ANC). Al respecto, en octubre y diciembre de 1998, fueron presentados dos recursos de interpretación, en los que se buscó determinar si era posible interpretar que la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (en adelante, LOSPP) habilitaba la consulta popular sobre la ANC, así como que se interprete los alcances del artículo 4 de la Constitución de 1961<sup>34</sup> (Hernández, 2019).

Sin embargo, Allan Brewer enfatiza que las sentencias del referéndum consultivo I y II<sup>35</sup> fueron excesivamente ambiguas y quedó sobreentendido en la opinión pública que la vía del presidente era constitucional, aun cuando eso no era exactamente lo que la Sala había decidido (2017, p. 11). En similar perspectiva, Julio Hernández considera, en específico, sobre el fallo N° 17 (Caso referéndum consultivo I) que:

“la Corte, en su sentencia, no resolvió el tema medular que le fue consultado, esto es, nunca decidió si era posible elegir a una asamblea nacional constituyente para aprobar una nueva Constitución, pese a que esa figura no estaba reconocida en el Texto de 1961. En efecto, lo único que resolvió la Corte fue la pertinencia de “consultar” al pueblo sobre si quería o no convocar a una asamblea constituyente, pero nunca resolvió si esa asamblea podía ser electa pese a no estar prevista en la Constitución” (2019).

---

<sup>34</sup>“La Soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público” (art. 4 de la Constitución de 1961).

<sup>35</sup>En base a la bibliografía consultada, la sentencia que define la controversia política es la sentencia I o fallo N° 17, por lo que es este el que se analizará, en el presente artículo. Además, en la sentencia II, la Sala de la CS reitera su criterio. Por ejemplo, de acuerdo, a Allan Brewer, en esta, “La Sala Político Administrativa en su sentencia del 19 de enero de 1998 (Referéndum Consultivo II), sin embargo, sólo se limitó a decidir [...] que: “si es procedente convocar a un referendo en la forma prevista en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, para consultar la opinión mayoritaria, respecto de la posible convocatoria a una Asamblea Constituyente, en los términos expuestos en este fallo” (Citado en Allan Brewer, 2017, p.8)

En su perspectiva, la historia de Venezuela podría haber sido diferente si la CS hubiera realizado una interpretación a favor de la supremacía constitucional. Aparentemente, así, Hugo Chávez habría tenido un tope en su camino, por lo que tendría que haber llegado a acuerdos con la oposición en el Congreso para hacer viable su propuesta de cambio constitucional (2019). Si se recuerda la Constitución de 1961, esta señalaba que la reforma constitucional debía ser discutida y aprobada en el marco del Poder Legislativo<sup>36</sup>.

Ahora, ¿en qué consistió exactamente la interpretación de la Sala Político Administrativa de la CS en el fallo N°17?. Para empezar, se debe mencionar que el recurso era para que la Sala interprete el artículo 181 de la LOSPP<sup>37</sup>, el cual señalaba que el presidente tenía iniciativa para consultar al pueblo sobre cuestiones de “especial trascendencia nacional”. Además, se solicitó que esta interpretación fuera conforme al artículo 4 de la Constitución de 1961, a pesar de que la competencia de la CS era para interpretar textos legales y no la Constitución per se<sup>38</sup>.

Además, sobre la interpretación del artículo 4, el razonamiento de la Sala se puede dividir en tres partes. En primer lugar, menciona que el Estado Constitucional Venezolano se basa en dos principios: “[...] a) Por un lado, la tesis de la democracia o “gobierno del pueblo para el pueblo”; b) por otro lado, en el principio de supremacía de la Constitución, que coloca a esta en la cúspide del ordenamiento, lo cual obliga tanto a los gobernantes como gobernados a someterse a ella” (capítulo IV del fallo N°17). En este marco, mencionó que, si solo la Constitución regula sus modos de transformación, en todo caso, el

---

<sup>36</sup>Así, tanto en la regulación de la enmienda constitucional (art. 245) como en la de reforma general (art. 246), se discutían los proyectos de reforma en el Congreso.

<sup>37</sup>“El Presidente de la República [...] tendrán iniciativa para convocar la celebración de un referendo, con el objeto de consultar a los electores sobre decisiones de especial trascendencia nacional” (art. 181).

<sup>38</sup>El artículo 42, inciso 24 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia expresaba que “[...] atribuye competencia a la Corte para: “conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, en los casos previstos en la ley”. Sin embargo, la Sala consideró que era competente, dado que carecía de sentido diferenciar la interpretación de la ley y la interpretación de la Constitución como elementos separados o aislados, por lo que se trataba en realidad de realizar una interpretación del ordenamiento jurídico conforme a los valores constitucionales.

reconocimiento de la soberanía popular termina siendo meramente declarativa o retórica, mientras que, si el pueblo puede aprobar cualquier modificación, la idea de supremacía sería corroída (capítulo IV del fallo N°17).

De esta forma, la Sala reconoció la tensión interna en los ordenamientos constitucionales. Por un lado, mientras el constitucionalismo busca disciplinar y controlar el poder, por otro lado, la soberanía del pueblo siempre puede rebasar la Constitución, al ser la base de legitimidad política del orden social y tener un potencial subversivo. En el marco de estas dos posturas, en segundo lugar, la Sala identifica la interpretación tradicional que se otorga a la soberanía popular (artículo 4 de la Constitución de 1961).

Esta interpretación considera que el pueblo no puede ejercer el poder directamente, sino sólo mediante el sufragio, es decir, por medio de la democracia representativa (capítulo IV del fallo N°17). En esta interpretación, claramente, existe un mayor peso otorgado a la supremacía constitucional, al defender el orden establecido en ella y sus formas reguladas de gobierno (en las que tradicionalmente se ha entendido democracia como “democracia representativa o delegativa”), así como de reforma constitucional.

Se debe resaltar que si se tuviera que ubicar la interpretación del TC peruano de la tendencia más restrictiva sobre el derecho de participación política (expuesta en la parte 3 de este trabajo) debería hacerse en el marco de esta postura. Por ejemplo, cuando interpreta el principio de soberanía popular (“el poder emana del pueblo” consagrado en el artículo 45 del CP) de la siguiente forma: “[...] el principio democrático y el de soberanía popular, se encauzan por la vía representativa [...]” (fundamento jurídico 151)<sup>39</sup>.

En tercer lugar, la posición de la Sala parte de asumir que el reconocimiento del principio de soberanía popular en la Constitución de 1961 no es meramente declarativo, sino que permea el sistema de gobierno en el marco del Estado Constitucional de Venezuela de aquella época. Por ejemplo, observa que

---

<sup>39</sup>Sentencia del TC recaída en el expediente 00001-2022-PI/TC.

“un sistema participativo, por el contrario, consideraría que el pueblo retiene siempre la soberanía ya que, si bien puede ejercerla a través de sus representantes, también puede por sí mismo hacer valer su voluntad frente al Estado. Indudablemente, quien posee un poder y puede ejercerlo delegándolo, con ello, no agota su potestad, sobre todo cuando la misma es originaria, al punto que la propia Constitución lo reconoce” (capítulo IV del fallo N°17).

En ese sentido, se inclina por una interpretación que reconozca que no solamente el sistema de gobierno se ejerce en forma de democracia representativa, sino también en forma de democracia participativa, con la finalidad de no desnaturalizar el principio de soberanía popular.

Pareciera contradictorio asumir que el gobierno es representativo y que el pueblo puede manifestarse directamente; sin embargo, la Sala sostuvo que el pueblo podía hacerlo en los ámbitos no delegados específicamente a sus representantes en el marco constitucional.

“[...] conforme al criterio de la Corte, la soberanía popular podía manifestarse directamente «cuando no existe previsión expresa de la norma sobre el ejercicio de la soberanía a través de representantes»; por lo que, en sentido contrario, cuando exista previsión expresa de la norma constitucional sobre el ejercicio de la soberanía a través de representantes, no podía manifestarse directamente dicha soberanía popular” (Allan Brewer, 1999, p. 37).

Esta interpretación, a diferencia de la anterior, otorga mayor peso al principio de soberanía popular y, por ende, a la participación popular activa del pueblo.

Además, la Sala de la CS, considera que el poder constituyente no puede estar subordinado de forma permanente a los poderes constituidos<sup>40</sup>. Si fuera así, “que los elegidos dejan de ser los representantes de la nación soberana para convertirse en los representantes soberanos<sup>41</sup> de la nación”. ([...] citado por Pedro DE VEGA [...])” (Capítulo V del fallo N°17).

---

<sup>40</sup> En realidad, el poder constituyente al ser ilimitado no está limitado en ningún momento a la Constitución que es su producto.

<sup>41</sup>Es pertinente señalar que, desde la época de la Ilustración, autores como Jean Jacques Rousseau tenían críticas duras contra la democracia representativa. Según Raúl Castaño, esto genera una paradoja en principio problemática porque si un poder es inalienable como expresaba Rousseau jamás podría ser ejercido *en representación de*. “En cuanto a vosotros pueblos modernos, no tenéis esclavos pero los sois, pagáis su libertad con la vuestra [...] en el instante en que el pueblo se da un representante ya no es libre, ya no es [...]” (Rafael Aguilera, 2011, p.

Nuevamente, si se tuviera que ubicar la interpretación del TC de la tendencia más protectora del derecho de participación política, en apariencia, iría en esta línea de la CS. Por ejemplo, el TC, en el marco del expediente N.º 014-2002-AI/TC, sostuvo que

“la declaración de que la *soberanía* nacional reside en el pueblo ([...] artículo 45º de la Constitución) es una prescripción jurídica y no un enunciado meramente político o la descripción de lo que fue (el poder constituyente) en el momento de emanación de la Constitución, pero que nunca ya será a partir de la entrada en vigor del texto constitucional” (fundamento jurídico 118”).

No obstante, hay diferencias importantes que deben resaltarse.

En primer lugar, aunque parezca evidente, las normas que se interpretan son diferentes. En ese sentido, la Sala de la CS fue mucho más activista que el TC en su tendencia menos restrictiva, dado que para empezar no existía una norma similar al artículo 32, inciso 1 de la CP en la Constitución de Venezuela de 1961, así como, en la regulación de los derechos políticos en el capítulo VI de dicha constitución, solo se desarrollaba el derecho al voto. En ese sentido, en dicha Constitución, no existía propiamente un reconocimiento de mecanismos de democracia participativa o directa, como sí está establecido en la CP peruana.

Además de ello, en el caso de Venezuela, era una ley, la LOSPP, la que establecía que podría realizarse un referéndum consultivo. Frente a esto, es que la Sala de la CS tuvo que reconocer el derecho a la consulta popular como derecho no enumerado de forma explícita, interpretando el artículo 50 de la Constitución de 1961 (enumeración abierta de derechos<sup>42</sup>). De esta forma, la Sala de la CS parte del fundamento del liberalismo revolucionario que considera que los derechos son inherentes a las personas y que no dependen del Estado.

---

8). Esto es lo que sucede en el caso peruano, en el que la democracia representativa ha degenerado en una mera delegación del poder desprendido de la voluntad popular y sin ningún control claro de la misma a sus representantes, más allá de las medidas de fuerza en manifestaciones y protestas populares.

<sup>42</sup>“La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos” (art. 50 de la Constitución de 1961).

En segundo lugar, un artículo de dicha época que critica la sentencia de la Sala de la CS es la realizada por Alessandro Pace, en su artículo “Muerte de una Constitución”. En su análisis,<sup>43</sup> La Sala de la CS confunde la base de legitimación del ordenamiento social que fue el pueblo como poder constituyente y el reconocimiento de la soberanía popular en el marco de la constitución. En ese sentido, sostiene que “[...] El primero es un poder de hecho e ilimitado; [...] los límites del poder constituyente son meros límites de oportunidad (auto límites políticos) [...] Por contra, los límites al ejercicio de la soberanía (jurídica) popular, derivan de la Constitución [...]” (1999, p. 277).

En este punto, se puede situar una diferencia con el razonamiento del TC de la tendencia menos restrictiva y el razonamiento más activista de la Sala de la CS, dado que el TC parte de la misma consideración de Alessandro Pace, es decir, de la diferencia entre pueblo como poder constituido y pueblo como poder constituyente. Así, en el marco del expediente N.º 014-2002-AI/TC, el TC considera que

“el pueblo actúa en calidad de poder constituido, pues si actuara como poder constituyente, no podría ser objeto de limitaciones jurídicas. [...] Como señala Alessandro Pace [“Muerte de una Constitución”, [...] “la autorizada afirmación, conforme a la cual ‘en el Estado Constitucional no hay soberano’, significa, precisamente, que la soberanía jurídica no corresponde en el Estado constitucional a ningún sujeto u órgano [...]”.

Por lo mencionado, es que al inicio de la comparación entre el análisis del TC y el de la Sala de la CS se mencionó que sólo en apariencia se encontraban en la misma línea de razonamiento. En ese sentido, si se debería ubicar el razonamiento del TC de la tendencia más protectora del derecho a la participación política, se puede ubicar a este en un punto intermedio entre la

---

<sup>43</sup>El autor sostiene que sería erróneo considerar que la Sala de la CS carecía de independencia o buscó favorecer al entonces presidente Hugo Chávez, dado que, incluso, existió un clima de desprestigio y hostilidad pública de parte de Chávez a la autoridad moral de la Sala de la CS (Alessandro Pace, 1999, p. 274). “la Corte suprema diseña para sí, en este cuadro, una posición autónoma: favorable, sí, a la hipótesis del referéndum, pero contraria a la utilización plebiscitaria de este instrumento de democracia directa. En otras palabras, una posición alejada prudentemente de la «venturera» posición del Presidente Chávez” (Alessandro Pace, 1999, p. 281).

argumentación más activista de la Sala de la CS y entre la argumentación más cerrada y conservadora de la actual conformación del TC.

Por ello, es que es falsa la crítica de la actual TC, en el caso más reciente de regulación del referéndum, sobre que el razonamiento del TC del 2002 buscaba generar, desde su visión, un “[...] desconocimiento y la ruptura del procedimiento jurídicamente vigente previsto en el artículo 206 de la Constitución de 1993”, así como que eran [...] fórmulas ajenas al derecho [...]” (fundamento jurídico 58 y 59). Esto se debe a que en el caso de la CP peruano existe esta previsión constitucional del artículo 32, inciso 1 y pretender desconocer que existe un reconocimiento positivo del derecho ciudadano al referéndum en la CP, por medio, de la convalidación de la “regulación” del Congreso es ir contra la misma CP.

Asimismo, en este caso, la CP si ha previsto mecanismos de democracia participativa y transformar esto que debería tener valor jurídico en un valor retórico sólo es comprensible desde una postura que quiere evitar la participación popular en el debate y decisión sobre la reforma total. En el fondo, existe una profunda desconfianza hacia el pueblo<sup>44</sup> peruano, al punto de que el TC pareciera considerarlo fácilmente manipulable. Este tipo de constitucionalismo que pretende distanciar aún más a la población del poder de las autoridades es nocivo para la estabilidad social del país, más aún cuando se atraviesan crisis continuas y conflictos precisamente por la falta de nexo entre los reclamos y críticas popular y una vía que permita la escucha y participación efectiva de la población.

---

<sup>44</sup>Esto mismo se refleja en el propio autor Alessandro Pace, cuando señala que la experiencia histórica demuestra que el poder constituyente no es ejercido por el pueblo, sino por líderes carismáticos y que el pueblo solamente ejerce un rol legitimador de la Constitución (1999, p. 278)

## 5 Conclusiones

1.- Del análisis jurisprudencial realizado, se observa que lo que se ha planteado con la Ley N°31399 emitida en el 2021 (el condicionamiento del referéndum en materia de reforma constitucional a una aprobación previa por el Congreso) no es nuevo en la historia legislativa peruana, dado que lo mismo se pretendió realizar con la Ley N°26670 emitida en 1996 (al condicionar el referéndum en materia de iniciativa legislativa al apoyo previo de una parte de congresistas, incluso en el caso de que fuera desaprobada por el Congreso). En ese sentido, tanto el contexto político de la Ley N°26670 como el contexto de la Ley N°31399, se caracteriza por ser uno en el que se pretende limitar la participación activa de la ciudadanía en la creación normativa y subordinar su actuación a la del Congreso. Esto genera solamente una mayor pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas al ser vistas como espacios exclusivos de un ente político. De esta forma, la democracia peruana aparece solamente como democracia “delegativa” y no como democracia participativa y representativa propiamente.

Además de ello, la última sentencia del TC en materia de referéndum y reforma total de la Constitución contradice claramente la postura asumida por este intérprete de forma explícita en anteriores sentencias emitidas en marcos de procesos de inconstitucionalidad, como son las recaídas en los expedientes N°03-1996-AI/TC y N° 014-2002-AI/TC. En estas, se buscó enfatizar que el poder constituyente había otorgado a la ciudadanía la posibilidad de realizar un auto convocatoria para el referéndum y transformar el orden constitucional en base al artículo 32, inciso 1 de la Constitución, reivindicando de esta forma a la democracia participativa y al pueblo como soberano a nivel jurídico y práctico.

2.-Del estudio panorámico del caso venezolano, se puede observar que, en el proceso constituyente originado en 1999, por medio del uso del referéndum para el cambio constitucional, estuvieron presente dos problemas o tensiones en el mismo. En ese sentido, la propuesta del ex presidente Hugo Chávez sobre la

creación de la ANC, por medio del referéndum permitía un amplio margen de discrecionalidad y abuso posible del poder de parte de este personaje y de parte de la misma ANC. La raíz del problema no es la apertura del proceso constituyente, ni el uso del referéndum para el cambio constitucional, sino que el problema es que debió, posteriormente a la consulta popular sobre la ANC, crearse un marco normativo que regule las funciones, tiempo de ejercicio y limitaciones de la ANC.

Por un lado, al no existir una normativa que garantice que la ANC fuera pluralista de diversos sectores y representativa, podría terminar siendo copada por la fuerza política detrás del presidente. Por otro lado, ante la ausencia una norma que limite las funciones de la ANC, esta puede asumir funciones constituyentes y de esta forma usurpar la soberanía nacional. Por último, se debe mencionar que la interpretación activista de la Sala de la CS a favor de la soberanía popular y la realización del referéndum no fue el problema en sí, sino en todo caso que, en su fallo, no se establecieron órdenes directas a los poderes del Estado para que normen el funcionamiento de una AC si esta fuera la decisión del pueblo tras el referéndum. En ese sentido, existe una responsabilidad, también, por falta de actuación o letargo de parte de los poderes constituidos.

## 6 Bibliografía

Aguilera Portales, R. E. (2012). El poder constituyente, la legitimidad democrática y el pacto constitucional. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, (11), 1-31.

<https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/628>

Alterio, A. (2014). Corrientes del constitucionalismo contemporáneo a debate. *Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, 8, 227-316. Recuperado de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/21946>

Blancas, C. (2004). El referéndum en la Constitución peruana. *Revista Elecciones*, 3(3), 193–221. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2004.v3n3.08>

Brewer-Carías, A. (1999). El desequilibrio entre soberanía popular y supremacía constitucional y la salida constituyente en Venezuela en 1999. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 3, 31-56. <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/50074>

Brewer-Carías, A. (2001). *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/13677.pdf>

Brewer-Carías, A. (2017). *La Constitución venezolana de 1999 como promesa incumplida (17 años de desprecio a una Constitución que nunca se ha aplicó)*. Conferencia dictada en el Seminario sobre “Constitucionalismo Transformador en América Latina,” Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, programa Ius Constitutionale Commune en América Latina, Heidelberg, Alemania. <http://allanbrewercarias.net/site/wpcontent/uploads/2017/06/1190.-conf.-Brewer.-Venezuela.-Const.-Promesa-incumplida.-17-a%C3%B1os-de-desprecio.-Heidelberg-1.pdf>

Brewer-Carías, A. (2017). Sobre la Asamblea Nacional Constituyente y el dilema entre la soberanía popular y la supremacía constitucional. <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/05/955.-Brewer.-Asamblea-Const.-Libro-Lautaro-chile.pdf>

Burbano de Lara, F. (2015). Todo por la patria. Refundación y retorno del estado en las revoluciones bolivarianas. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, 19(52), 19-41. <https://doi.org/10.17141/iconos.52.2015.1670>

Constitución Política de Venezuela de 1961

Constitución Política del Perú de 1993

El País (2007). Venezuela dice “no” a la Constitución de Chávez. *Diario El País*. [https://elpais.com/internacional/2007/12/03/actualidad/1196636401\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2007/12/03/actualidad/1196636401_850215.html)

El País (2009). Luz verde a la reforma constitucional para la elección indefinida de Chávez. *Diario El País*. [https://elpais.com/internacional/2009/01/15/actualidad/1231974005\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2009/01/15/actualidad/1231974005_850215.html)

Reyes, V. (2023). Congreso aprueba en primera votación el retorno a la bilateralidad y la reelección parlamentaria. *Diario El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/congreso/en-vivo-bicameralidad-congreso-debate-eliminar-cargos-de-prefectos-y-subprefectos-y-tiene-en-agenda-retorno-a-la-bicameralidad-camara-de-senadores-diputados-reforma-constitucional-referendum-noticia/>

Martínez, R. (2000). Fundamentos y perspectivas del proceso de cambio en Venezuela. *Estudios Políticos*, (17), 147–186. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.17404>

Martínez, R. y Viciano Pastor. (2011). El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal. Congreso Mundial de Constitucionalistas en 2010.

Eguiguren, F. (2020). ¿Es posible convocar a una asamblea constituyente para elaborar una nueva Constitución en el Perú?. *Pensamiento Constitucional*, 25, 177-193.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/24583>

Espinoza, E. (2003). Análisis crítico de la sentencia emitida sobre la Ley de reforma total de la Constitución. *Derecho Procesal Constitucional*, 535-561.

González, J. (1965). La idea de Constitución en Karl Loewenstein. *Revista de estudios políticos*, 139, 73-98.

<https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-139-enerofebrero-1965/la-idea-de-constitucion-en-karl-loewenstein-1>

Hernández, I. (2019). La muerte de una Constitución (veinte años después). *Prodavinci*. <https://prodavinci.com/la-muerte-de-una-constitucion-veinte-anos-despues/>

Kornblith, M. (1997). Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas de juego. En Alvarez, *el sistema político venezolano: Crisis y transformaciones* (1-31), IEP-UCV.

<https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/8103>

Kornblith, M. (2020). Venezuela: consagración, uso y degradación de los referéndums de alcance nacional. En Fernando Tuesta y Yanina Welp, PUCP, *el diablo está en los detalles* (131-158), Pontificia Universidad Católica del Perú.

Miró Quesada Rada, F. (2002). La Democracia Directa en el Perú: Aspectos constitucionales y procesales del Referéndum durante el régimen dictatorial de Alberto Fujimori. *Derecho & Sociedad*, (18), 34-42.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16912>

Ley de los derechos de participación y control ciudadano (18 de abril de 1994). Normas legales, N° 26300, Diario Oficial El Peruano.

Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300 (25 de enero de 2022). Normas legales, N° 31399, Diario Oficial El Peruano.

Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (30 de diciembre de 1997). Normas legales, N° 5200, Gaceta Oficial.

Huerta, P. (2022). La Constitución en disputa: Congreso ha presentado 154 PL de reforma constitucional en menos de un año y medio. *Diario La República*.

<https://data.larepublica.pe/constitucion-en-disputa-congreso-ha-presentado-154-pl-de-reforma-constitucional-en-menos-de-un-ano-y-medio/>

Maingon, T., Baralt, C. P., & Sonntag, H. R. (2000). La batalla por una nueva Constitución para Venezuela. *Revista Mexicana de Sociología*, 62(4), 91–124.  
<https://doi.org/10.2307/3541154>

Pace, A. (1999). Muerte de una Constitución (Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Venezuela, núm. 17, del 19 de enero de 1999). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 57, 271–283. <http://www.jstor.org/stable/24883728>

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. (2015). *Mecanismo de cambio constitucional en el mundo*. PNUD.

<https://www.undp.org/es/chile/publications/mecanismos-de-cambio-constitucional-en-el-mundo>

Ratifican al referéndum como derechos de los ciudadanos y modifican artículos de la Ley de derechos de control y participación ciudadana (11 de octubre de 1996). Normas legales, N°26670, Diario Oficial El Peruano.

Reuters. (2020). Oficialistas de Venezuela cierran la criticada Asamblea Constituyente. *Reuters*.

<https://www.reuters.com/article/venezuela-politica-constituyente-idLTAKBN28S359/>

Reyes, V. y Alicia Rojas (2022). Iniciativa de Pedro Castillo para una nueva Constitución es inviable: análisis. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/iniciativa-de-pedro-castillo-para-una-nueva-constitucion-es-inviable-analisis-peru-libre-noticia/>

Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela (fallo N°17), sobre un recurso de interpretación para determinar los alcances de la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política.

<https://constitutionnet.org/sites/default/files/1fal1.pdf>

Sentencia recaída en el Expediente N°0003-1996-AI/TC, sobre una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la ley N°26592.

Sentencia recaída en el Expediente N° 000014-2002-AI/TC, sobre una acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados del Cusco contra la Ley N.° 27600.

Sentencia recaída en el Expediente N° 000014-2003-AI/TC, sobre una acción de inconstitucionalidad interpuesta por don Alberto Borea Odría y más de 5,000 ciudadanos contra el denominado “documento promulgado el 29 de diciembre de 1993 con el título de Constitución Política del Perú de 1993”.

Sentencia recaída en el Expediente N°5854-2005-PA/TC, sobre un recurso de agravio constitucional interpuesto por don Pedro Andrés Lizana Puelles contra la sentencia de la Segunda Sala Especializada en lo civil de la Corte Superior de Justicia de Piura.

Sentencia recaída en el Expediente N° 0001-2022-PI/TC, sobre una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31399, Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos.

Sieyès, E. (2019). ¿Qué es el Tercer Estado?

Wieland, H. (2003). *La supresión de una firma y el inicio de una reforma constitucional: análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley N° 27600*. CAJ.

Wieland, H. (2011). *El referéndum en el Perú: doctrina, regulación legal y jurisprudencia constitucional*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/917>

