

PROPOSICIÓN DE LEY QUE DEROGA LA LEY N.º 31399, RESTITUYE EL ARTÍCULO 40 Y MODIFICA EL ARTÍCULO 44 DE LA LEY N.º 26300, LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS, A FIN DE GARANTIZAR EL DERECHO DEL PUEBLO A PARTICIPAR EFECTIVAMENTE EN LA DEMOCRACIA MEDIANTE EL REFERÉNDUM

El diputado que suscribe, **Víctor Eduardo Piñán Mamani**, integrante del Grupo Parlamentario Bancada de Obras, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 2 y 3 del Reglamento del Congreso de la República y los artículos 103 al 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de la Cámara la siguiente proposición de ley:

PROPOSICIÓN DE LEY QUE DEROGA LA LEY N.º 31399, RESTITUYE EL ARTÍCULO 40 Y MODIFICA EL ARTÍCULO 44 DE LA LEY N.º 26300, LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS, A FIN DE GARANTIZAR EL DERECHO DEL PUEBLO A PARTICIPAR EFECTIVAMENTE EN LA DEMOCRACIA MEDIANTE EL REFERÉNDUM

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto derogar la Ley N° 31399 y modificar los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, restituyendo los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, garantizando el ejercicio libre, directo e irrestricto de la soberanía popular y del derecho constitucional al referéndum de iniciativa ciudadana, de conformidad con lo previsto en los artículos 2 (inciso 17), 31, 32 y 45 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 2. Modificación de los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos

Modifíquense los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, en los siguientes términos:

"Artículo 40.- No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución.

Artículo 44.- La convocatoria a referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas.

La fecha del referéndum se fija con una anticipación no mayor de 90 (noventa) días calendario ni menor de 60 (sesenta) desde la fecha de convocatoria.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. Deróguese en su totalidad la Ley N° 31399, *Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulados en los artículos 40 y 44 de la Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos*, así como todas aquellas disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a la presente ley.

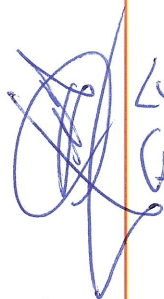
DISPOSICION UNICA TRANSITORIA

Única. Aplicación a los procedimientos en trámite. Los procedimientos de iniciativa ciudadana que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de la presente ley se adecuan a esta norma siempre que no afecten situaciones jurídicas o hechos cumplidos.

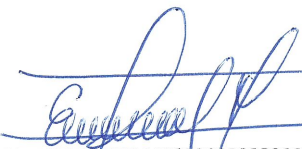
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

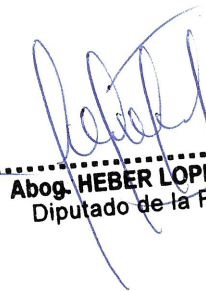
Única. La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*.

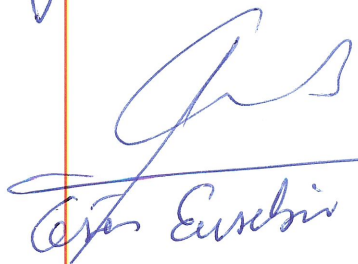
Lima, 10 de agosto de 2026.


Luis Masco
Laceres

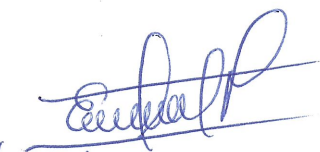



VICTOR EDUARDO PIÑAN MAMANI
Portavoz Grupo Parlamentario
Partido Cívico Obras
Cámara de Diputados


Abog. HEBER LOPEZ LETONA
Diputado de la República


Eusebio Pedrillo


MAXIMO PERALTA JORPA
Diputado de la República


Victor Eduardo Piñan M

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. Planteamiento del problema público

El artículo 45 de la Constitución Política del Perú establece que el poder del Estado emana del pueblo y que quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. Como concreción de este principio sustancial, los artículos 2 (inciso 17), 31 y 32 de la Carta Magna consagran el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante el referéndum, la iniciativa legislativa, la remoción o revocatoria de autoridades y la demanda de rendición de cuentas.

Sin embargo, mediante la promulgación de la Ley N° 31399, publicada el 30 de enero de 2022, el Congreso de la República introdujo modificaciones a los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Dicha norma condicionó de manera expresa la procedencia y convocatoria de todo referéndum de reforma constitucional —incluso aquellos promovidos por iniciativa ciudadana— a la aprobación previa del Pleno del Congreso conforme al procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución.

Esta modificación legal generó una barrera de procedibilidad que desnaturalizó el diseño constitucional de la democracia directa en el Perú. Al subordinar la iniciativa popular a la aprobación previa del propio órgano representativo (el Parlamento), la Ley N° 31399 vació de contenido práctico la figura del referéndum como contrapeso ciudadano y cauce de institucionalización de las demandas de reforma política o institucional.

En la práctica, la exigencia de un filtro parlamentario obligatorio desmotivó la participación ciudadana, restringió las atribuciones de comprobación y convocatoria directa de los organismos del Sistema Electoral (JNE, ONPE y RENIEC) y rigidizó de tal forma el procedimiento que tornó inoperante la recolección de firmas para promover reformas de origen popular. Por tanto, existe un problema público evidente manifestado en la parálisis e ineficacia de las herramientas de democracia participativa, originado por una superposición procedimental que el legislador debe corregir mediante la restitución del texto legal originario.

1.2. Antecedentes legislativos

El antecedente normativo directo de la presente propuesta lo constituye la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, promulgada en mayo de 1994, la cual reguló de manera primigenia los requisitos y cauces procedimentales para el ejercicio del referéndum sin imponer filtros ni autorizaciones previas por parte del Poder Legislativo para la recolección y tramitación electoral de las iniciativas ciudadanas.

El segundo antecedente relevante es la propia Ley N° 31399, objeto de la presente propuesta derogatoria. Dicha ley modificó los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300 para imponer la obligatoriedad del trámite del artículo 206 de la Constitución a todo proyecto de reforma constitucional, prohibiendo la convocatoria directa por la autoridad electoral.

Asimismo, constituye un antecedente interpretativo y jurisprudencial determinante el pronunciamiento del Tribunal Constitucional dictado en la STC Exp. N° 00001-2022-PI/TC, que declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31399.

Al respecto, si bien el Tribunal Constitucional concluyó que la norma no contravenía de manera abierta el texto formal de la Constitución, dejó a salvo el margen de libre configuración y la discrecionalidad política del legislador para modificar o derogar leyes ordinarias según criterios de oportunidad, mérito y conveniencia para el fortalecimiento de la democracia. Por consiguiente, el Congreso de la República conserva de forma plena la facultad soberana de derogar la Ley N° 31399 por la vía legislativa ordinaria para restaurar un canal de democracia directa más amplio.

1.3. Análisis constitucional

El análisis de constitucionalidad de la presente propuesta se fundamenta en la interpretación sistemática de los artículos 2 (inciso 17), 31, 32 y 45 de la Carta Magna. La Constitución de 1993 adopta un modelo de democracia mixta que combina la democracia representativa con mecanismos de democracia directa y participativa.

El artículo 32 de la Constitución establece de forma taxativa y cerrada cuáles son las únicas materias prohibidas de someterse a referéndum: a) la supresión o disminución de derechos fundamentales; b) las normas de carácter tributario y presupuestal; y c) los tratados internacionales en vigor. La Ley N° 31399 añadió legislativamente una restricción no prevista expresamente en dicho catálogo constitucional, al declarar improcedente todo referéndum que no se tramite conforme al procedimiento parlamentario del artículo 206 de la Carta Política.

Si bien la representación parlamentaria constituye la vía ordinaria de deliberación y reforma legislativa o constitucional, el principio democrático y de soberanía popular (artículo 45 de la Constitución) exige que los ciudadanos no queden privados de un mecanismo directo de iniciativa que pueda ser evaluado por el cuerpo electoral en las urnas. La presente proposición no vulnera la supremacía constitucional ni desconoce las competencias del Congreso; por el contrario, reequilibra la relación entre la democracia representativa y la democracia directa, devolviendo a la ciudadanía la plena titularidad de sus derechos de participación sin sometimiento exclusivo al dictamen del Poder Legislativo.

1.4. Análisis legal

La Ley N° 26300 es la ley de desarrollo constitucional encargada de precisar los requisitos, porcentajes de adherentes y competencias de los organismos electorales para la canalización de los derechos de participación ciudadana.

Al modificarse los artículos 40 y 44 mediante la Ley N° 31399, se generó un conflicto operativo con las competencias constitucionales del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). En el esquema impuesto por la Ley N° 31399, los organismos electorales quedaron despojados de la facultad de convocar a referéndum por el solo cumplimiento de los requisitos de firmas de adherentes, convirtiendo al Poder Ejecutivo y al Congreso en actores determinantes para dar curso a una iniciativa que debiera ser estrictamente ciudadana y electoral.

La derogación de la Ley N° 31399, así como las modificaciones de los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300 devuelven la coherencia sistemática a la legislación electoral. El artículo 40 vuelve a remitirse exclusivamente a las prohibiciones materiales del artículo 32 de la Constitución, mientras que el artículo 44 reafirma que la potestad de convocatoria recae en la autoridad electoral autónoma dentro del plazo de cuatro meses, garantizando la fluidez y neutralidad del procedimiento.

Asimismo, en el artículo 44 se precisa que la fecha del referéndum se fija con una anticipación no mayor de 90 (noventa) días calendario ni menor de 60 (sesenta) desde la fecha de convocatoria. Ello con la finalidad de evitar interpretaciones contradictorias por parte de los órganos aplicadores del derecho y de mantener la coherencia en el ordenamiento jurídico.

El artículo 82 de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859 establece que la "convocatoria a Referéndum o Consultas Populares se hace con una anticipación no mayor de 90 (noventa) días calendario ni menor de 60 (sesenta)". Este dispositivo utiliza el término convocatoria, por tanto, puede generar confusión con la fórmula propuesta en el presente proyecto, en el artículo 44 primer párrafo.

Precisamente, para evitar ello, en la presente fórmula se precisan dos fechas: i) la primera es la fecha límite para realizar la convocatoria, que es no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas; y, ii) la segunda es respecto de la fecha en la cual debe realizarse el referéndum, que es no mayor de 90 (noventa) días calendario ni menor de 60 (sesenta) desde la convocatoria, con ello, se guarda la coherencia entre los artículos 44 de la Ley N° 26300 y 82 de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859

1.5. Análisis de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad

La medida propuesta persigue una finalidad constitucionalmente legítima: maximizar la eficacia del derecho fundamental a la participación política y restaurar la plenitud de los mecanismos de democracia directa en favor de la ciudadanía.

Es idónea, en tanto la derogación expresa de la norma que introdujo las restricciones procedimentales elimina de forma inmediata los obstáculos legales que condicionaban la iniciativa popular a la aprobación del Parlamento.

Es necesaria, por cuanto no existe en el ordenamiento legal vigente otra vía distinta a la abrogación o modificación de la Ley N° 31399 que permita remover el filtro parlamentario obligatorio impuesto en el año 2022.

Es razonable en sentido estricto, dado que no genera un perjuicio a la institucionalidad ni desprotege el orden constitucional, toda vez que las garantías sustantivas del artículo 32 de la Constitución (prohibición de sometimiento de derechos fundamentales, impuestos y presupuesto a referéndum) continúan plenamente vigentes y plenamente aplicables por los organismos electorales al momento de calificar cualquier iniciativa.

1.6. Impacto institucional y beneficios esperados

La aprobación de la propuesta fortalecerá la legitimidad de las instituciones democráticas, al enviar una señal clara de apertura y respeto a la soberanía popular ejercida mediante canales pacíficos y normados.

A nivel procedimental, el proyecto dota de predictibilidad a la actuación del Sistema Electoral (JNE, ONPE y RENIEC), restituyéndoles la competencia exclusiva para la verificación de firmas y convocatoria de las consultas populares, reduciendo los márgenes de discrecionalidad y conflicto político entre los poderes del Estado.

Asimismo, la restitución de la iniciativa popular directa canaliza el descontento o la demanda social de reformas estructurales por las vías institucionales que la propia Constitución prevé, previniendo la conflictividad social mediante el ejercicio efectivo del voto popular.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente proposición de ley es plenamente compatible con la Constitución Política del Perú, pues restituye el equilibrio de los mecanismos de participación ciudadana previstos en sus artículos 2 (inciso 17), 31 y 32, sin alterar las limitaciones materiales sustantivas impuestas al referéndum en el texto constitucional.

La medida es compatible con la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en tanto restituye las competencias de los organismos electorales para la organización y convocatoria de procesos de consulta popular.

La aprobación de la presente norma produce un efecto derogatorio integral sobre la Ley N° 31399, aprobada en enero de 2022, y dispone la restitución automática y de pleno derecho de los textos originarios de los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. No altera la numeración ni la estructura de los demás artículos de la Ley N° 26300.

La Disposición Complementaria Final establece que la norma entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*, resultando plenamente aplicable a los procedimientos de iniciativa ciudadana y solicitudes de adquisición de kits electorales que se encuentren en trámite o se presenten con posterioridad a su vigencia.

A continuación, se detallan las normas concordantes con el objeto del presente proyecto de ley:

NORMA	CONCORDANCIA
Constitución Política del Perú, art. 2 inc. 17	Consagra el derecho fundamental de toda persona a participar en la vida política mediante referéndum e iniciativa legislativa.
Constitución Política del Perú, art. 31	Regula el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante referéndum.
Constitución Política del Perú, art. 32	Establece los supuestos procedentes e improcedentes para la realización de referéndum.

NORMA	CONCORDANCIA
Constitución Política del Perú, art. 45	Establece el principio de soberanía popular y el origen del poder estatal.
Ley N° 26300, art. 40	Norma objeto de modificación (improcedencia del referéndum).
Ley N° 26300, art. 44	Norma objeto de modificación (autoridad y plazo que convoca a referéndum).
Ley N° 26859	Ley Orgánica de Elecciones, marco aplicativo supletorio para los procesos de consulta popular.
Ley N° 31399	Norma objeto de derogación en el presente proyecto de ley.

Asimismo, se presenta el cuadro comparativo entre el texto vigente y el texto propuesto para los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300:

TEXTO VIGENTE (Con Ley N° 31399)	TEXTO PROPUESTO
Artículo 40.- Improcedencia de referéndum No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución, ni aquellas que no se tramiten según el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política.	Artículo 40.- Improcedencia de referéndum No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución.

TEXTO VIGENTE (Con Ley N° 31399)	TEXTO PROPUESTO
Artículo 44.- Autoridad que convoca a referéndum La convocatoria a referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas, salvo que se trate de una reforma constitucional, en cuyo caso es convocado por el presidente de la República, por disposición del Congreso, de conformidad con el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política.	Artículo 44.- Autoridad que convoca a referéndum La convocatoria a referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas La fecha del referéndum se fija con una anticipación no mayor de 90 (noventa) días calendario ni menor de 60 (sesenta) desde la fecha de convocatoria.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

- **Actores y grupos de interés:** La ciudadanía en general y las organizaciones de la sociedad civil se benefician de forma directa al recuperar un cauce fluido, previsible y sin bloqueos políticos para el ejercicio de la democracia participativa. Las organizaciones políticas y el sistema de representación se benefician al contar con un mecanismo institucional pacífico para encauzar demandas de reforma. El Sistema Electoral (JNE, ONPE, RENIEC) se beneficia al recuperar sus competencias autónomas y expeditas en el trámite de solicitudes ciudadanas.

- **Efectos no monetarios:** Se fortalece sustancialmente el régimen democrático, el principio de soberanía popular (artículo 45 de la Constitución) y la confianza ciudadana en las instituciones públicas. Se elimina la rigidez procedimental que desincentivaba la participación ciudadana activa y se reestablece la función del referéndum como mecanismo de contrapeso democrático.
- **Efectos monetarios:** La presente norma no genera gastos adicionales al Tesoro Público ni afecta el presupuesto nacional (en estricto cumplimiento del principio de equilibrio presupuestario). La tramitación y eventual organización de un proceso de referéndum promovido por iniciativa popular se financia a través de los presupuestos ordinarios del pliego presupuestal asignado a los organismos electorales según la Ley Orgánica de Elecciones.
- **Impacto económico general:** El restablecimiento de canales institucionales claros para la expresión de la voluntad popular reduce los riesgos de conflictividad social y política derivadamente violenta o informal, favoreciendo un clima de mayor estabilidad institucional que promueve la predictibilidad macroeconómica, el fortalecimiento de la seguridad jurídica y la inversión nacional e internacional.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda estricta coherencia y alineación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. En primer lugar, se vincula directamente con la **Primera Política de Estado: Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho**, la cual compromete al Estado peruano a consolidar una democracia representativa, participativa y descentralizada, garantizando el pleno ejercicio de los derechos de participación política y la plena vigencia de la Constitución.

En segundo lugar, se alinea con la **Segunda Política de Estado: Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos**, al promover cauces transparentes de interacción entre la ciudadanía y las instituciones del Estado, garantizando que el diseño de las normas no restrinja ni desincentive el uso de las herramientas de democracia directa.



VICTOR EDUARDO PIÑAN MAMANI

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Finalmente, la propuesta resulta plenamente coherente con la consolidación de la técnica legislativa y el perfeccionamiento del marco legal bajo el actual Congreso bicameral, permitiendo al Poder Legislativo dar muestras de madurez institucional al remover un filtro legal desproporcionado en favor del libre ejercicio de la soberanía popular.