



**CÁTEDRA
DEMOCRACIA
PERÚ**

"Domingo García Rada"

10

Serie
Cátedra
Democracia
N.º 10

BICAMERALISMO Y ELECCIONES GENERALES 2026

Milagros Campos Ramos



ESEG
Escuela
Electoral y de
Gobernabilidad

Serie
Cátedra
Democracia
N.º 10

BICAMERALISMO Y ELECCIONES GENERALES 2026

Milagros Campos Ramos

Serie
Cátedra
Democracia
N.º 10

BICAMERALISMO Y ELECCIONES GENERALES 2026

Milagros Campos Ramos

Bicameralismo y Elecciones Generales 2026 / Milagros Campos Ramos. Lima: Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE, 1a. Edición, febrero de 2026, 68 págs. Serie Cátedra Democracia Perú. Domingo García Rada, N° 10.

1. Congreso de la República – Perú 2. Bicameralismo 3. Reforma política 4. Elecciones parlamentarias 5. Reforma constitucional 6. Sistema electoral parlamentario – Perú 7. Función legislativa 8. Competencias constitucionales 9. Elecciones generales.

I. Jurado Nacional de Elecciones II. Escuela Electoral y de Gobernabilidad III. Serie Cátedra Democracia IV. Bicameralismo y Elecciones Generales 2026

Clasificación Dewey: 343.5 / C22

Bicameralismo y Elecciones Generales 2026
© Milagros Campos Ramos

De esta edición:
© Jurado Nacional de Elecciones
Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG)
Fondo Editorial
Jr. Nazca 598, Jesús María, Lima
Teléfono: (511) 311-1700
<https://www.jne.gob.pe/>

Primera edición digital. Febrero de 2026.

Edición
Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE

Corrección de estilo y revisión ortotipográfica
Aarón Verona Badajoz | Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE

Concepto gráfico, diagramación y diseño de carátula
María Fernanda Quintanilla Bouchon | Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE
Martin Niebuhr Huanca

La décima edición de la “Cátedra Democracia Perú. Domingo García Rada”, así como el presente documento que corresponde a dicha cátedra, se realizaron con la valiosa colaboración de la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico

Todas las imágenes utilizadas en le presente documento son de propiedad del Jurado Nacional de Elecciones.



CC BY-NC-ND 4.0

Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International

Esta licencia permite, siempre que los usuarios den crédito y citen al autor, copiar y distribuir este material de manera inalterada, a través de cualquier medio o formato y solo para uso no comercial.

ISBN: 978-612-4453-44-1

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2026-01637



MIEMBROS DEL PLENO

Roberto Rolando Burneo Bermejo
Presidente del JNE

Martha Elizabeth Maisch Molina
Willy Ramírez Chávarry
Rubén Jaime Torres Cortez
Aarón Oyarce Yuzzelli

Gina Salazar Lozano
Gerente General

Enith Patricia Pinedo Bravo
Directora de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad

Índice

Presentación	
<i>Roberto Rolando Burneo Bermejo</i>	11
Prólogo	
<i>Enith Pinedo Bravo</i>	15
Reseña / Abstract.....	19
Introducción	23
¿En qué se diferencian los bicameralismos?.....	26
El retorno al bicameralismo en el Perú.....	28
Sistema electoral parlamentario.....	33
¿Cómo funcionará el próximo Congreso?.....	39
<i>Grupos parlamentarios</i>	39
<i>Función legislativa</i>	40
<i>Control político</i>	47
<i>Elección, designación, ratificación y remoción</i> <i>de altos funcionarios</i>	51
<i>Procedimiento de acusación</i> <i>constitucional (compartido por ambas cámaras)</i>	53
<i>Procedimiento de vacancia por permanente</i> <i>incapacidad moral (compartido por ambas cámaras)</i>	55
<i>Comisión permanente</i>	56
Reflexiones finales	57
Bibliografía	61
Sobre la autora	65

Presentación

La reforma constitucional aprobada por la Ley n.º 31988 introduce una transformación de especial trascendencia para el desarrollo de las Elecciones Generales 2026, al configurar un nuevo y desafiante esquema de representación parlamentaria. Este cambio no solo impacta en el trabajo de los organismos electorales, sino también en el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. La lógica de la representación se ha redefinido de manera sustantiva: el electorado elegirá dos instancias parlamentarias —Senado y Cámara de Diputados— con funciones diferenciadas, e iniciaran funciones en julio del presente año.

Este rediseño institucional incrementa el número de representantes, modifica las reglas de elección y plantea el desafío para el sistema electoral, y en especial para el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), de fortalecer la pedagogía electoral para que la ciudadanía comprenda cómo el retorno al bicameralismo incide en el ejercicio del derecho al voto. Se trata, en suma, de una reforma que exige adaptación institucional y una ciudadanía informada.

En este contexto, el Jurado Nacional de Elecciones, en su condición de organismo constitucionalmente autónomo y garante del sistema electoral, asumió con responsabilidad la tarea de contribuir a la adecuada implementación de esta reforma, tanto en el plano técnico-operativo como en el formativo. En esa línea, se desplegaron acciones orientadas a difundir las nuevas reglas de representación parlamentaria y a promover el debate informado sobre sus implicancias. Una expresión concreta de ese esfuerzo es el impulso al análisis académico del bicameralismo, iniciativa que se materializa en el presente estudio desarrollado con el valioso apoyo de la Universidad del Pacífico.

Es especialmente grato presentar a la comunidad académica y a la ciudadanía la investigación elaborada por Milagros Campos Ramos, desta-

cada constitucionalista, docente universitaria e integrante de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Su trayectoria la convierte en una voz autorizada para el análisis del bicameralismo y sus efectos en la dinámica institucional. Este documento constituye una versión ampliada y sistematizada de la conferencia ofrecida en la “Cátedra Democracia Perú. Domingo García Rada”, emblemático e histórico espacio académico promovido por la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE para fomentar la reflexión especializada en materia electoral y democrática. Este espacio está orientado a acoger y difundir las contribuciones de destacados estudiosos, nacionales y extranjeros, en materia de elecciones, democracia y gobernabilidad. Precisamente, este documento constituye una versión enriquecida y ampliada de la conferencia ofrecida en dicha Cátedra, en el que se profundizan y sistematizan aspectos esenciales de la reforma mencionada.

El estudio ofrece aportes esenciales para comprender el nuevo escenario. En primer lugar, recuerda que, a lo largo de nuestra historia, nueve de las doce constituciones peruanas adoptaron el modelo bicameral, lo que sitúa la reforma actual como un retorno a una tradición constitucional histórica. Este enfoque permite entender el bicameralismo no como una ruptura, sino como una reconfiguración dentro de la evolución de nuestro diseño institucional. Asimismo, ubica la reforma en un marco histórico de nuestro diseño democrático, un diseño dinámico que responde a las necesidades de la vida política que avizoran, en cada momento, quienes tienen la potestad de reforma constitucional.

Asimismo, se analiza el rol protagónico del Senado en el proceso legislativo y su función revisora de las propuestas de la Cámara de Diputados, la que contará con iniciativa legislativa exclusiva, así como la distribución de competencias entre ambas cámaras. El Senado tendrá funciones decisorias de especial relevancia. En esta línea, la autora destaca la relación entre el bicameralismo, la redefinición de la representación y su influencia en la complejidad de las Elecciones Generales 2026, dado que el nuevo modelo genera más listas de postulantes y más cargos en disputa, entre otros desafíos. Estas precisiones evidencian y refuerzan la necesidad de que la ciudadanía ejerza un voto informado y

responsable, pues el nuevo modelo amplía el alcance de la decisión ciudadana y complejiza la oferta electoral. Más listas, más candidaturas y más cargos en disputa implican también mayor responsabilidad cívica.

Resulta particularmente ilustrativa la descripción que ofrece el documento respecto de las funciones diferenciadas de ambas cámaras y su impacto en el equilibrio interno del Congreso, y el inicio de un nuevo contexto para la interrelación con los otros poderes e instituciones del Estado. El bicameralismo sugiere efectos directos en la gobernabilidad y estabilidad política, al introducir nuevos mecanismos de control político, nuevas estrategias y dinámicas en el desarrollo de la labor legislativa y, en general, cambios en las funciones más importantes del Congreso. Esto es fundamental, ya que los resultados de esta nueva arquitectura institucional también dependerán del funcionamiento efectivo del Legislativo, de las dinámicas entre organizaciones políticas, y de la calidad política y ética de diputados y senadores.

Estamos convencidos de que el estudio “Bicameralismo y Elecciones Generales 2026”, que integra, con justo mérito, la serie “Cátedra Democracia Perú. Domingo García Rada”, constituye un aporte significativo para comprender el nuevo diseño del parlamento peruano y sus implicancias en las próximas Elecciones Generales que se avecinan.

Lima, enero de 2026

Roberto Burneo Bermejo

Presidente del Jurado Nacional de Elecciones

Prólogo

El presente número de la “Cátedra Democracia Perú. Domingo García Rada”, dedicado al retorno del bicameralismo en el Perú, da cuenta del que, con mucha probabilidad, sea uno de nuestros hitos políticos y jurídicos más importantes en este siglo, tanto en materia constitucional como electoral. En efecto, tal como ya ha sido descrito en la presentación que antecede estas líneas, se trata de la recuperación del diseño histórico (estructural y funcional) del Legislativo en nuestro país. Diseño cuyos alcances afectarán desde la decisión individual del voto ciudadano hasta la relación entre los poderes del Estado y la gobernabilidad.

Al respecto, no cabe duda de que los elementos técnicos y jurídicos de la bicameralidad son fundamentales para entender su impacto. No obstante, no ha de perderse de vista que existen otros factores en juego que también determinan las implicancias de esta crucial reforma. En ese sentido, desde una mirada más amplia e interdisciplinaria, se añaden aun más niveles de complejidad a las dinámicas políticas y sociales que se darán durante las Elecciones Generales 2026 y a aquellas dinámicas que las sobrevendrán. Así también lo ha resaltado la autora, si bien brevemente, en los primeros apartados de este documento, de tal forma que no se olvide que, aunque el análisis teórico de las instituciones es ineludible, lo es también el contexto que construyen y en el que se desarrollan.

No queda mucho más que añadir al detallado recuento que sobre esta obra ya se ha hecho apenas unas páginas atrás, excepto quizá una reflexión final sobre el contexto general de esta publicación. Luego de más de un año, se da continuidad a esta serie de trabajos académicos, cuya vocación fue híbrida desde el principio. Por un lado, plantear un debate académico alturado y contextualizado en nuestra realidad política y, por otro, contribuir a la difusión de conocimiento electoral

(jurídico y político) entre la ciudadanía. Una misión particularmente relevante en estos tiempos de acelerado desarrollo de las tecnologías de la información y de la creciente polarización política.

Lima, enero de 2026

Enith Pinedo Bravo

*Directora de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad
del Jurado Nacional de Elecciones*



La autora, Milagros Campos Ramos, y el público asistente a la décima edición de la “Cátedra Democracia Perú. Domingo García Rada”, llevada a cabo el 24 de noviembre de 2025.

Bicameralismo y Elecciones Generales 2026

Resumen

En el marco de las Elecciones Generales 2026, el presente documento desarrolla la reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Perú. Se trata de una reforma relevante que ha estado presente en el debate público, así como en la agenda parlamentaria durante los últimos veinticinco años. Esta investigación da cuenta del debate teórico sobre la estructura del Congreso y la clasificación de los bicameralismos. Se explican los criterios desarrollados por Arendt Lijphart en torno a la congruencia y simetría entre las cámaras. Asimismo, se analiza el diseño del nuevo bicameralismo: el sistema electoral, la distribución de funciones en el ejercicio de la labor legislativa, del control político, de la designación de autoridades, y del procedimiento de acusaciones constitucionales y vacancia presidencial por permanente incapacidad moral. La investigación se desarrolla con un enfoque comparado, tanto respecto de la historia del concepto, como en relación con otros bicameralismos en América Latina. Finalmente, se concluye que en el Perú existe un bicameralismo parcialmente incongruente y asimétrico, no solo por sus funciones, en general, sino por el rol protagónico del Senado en la producción legislativa. Ahora bien, el impacto que lo anterior tenga en el funcionamiento del Congreso dependerá de otros factores, tales como la confirmación de cada una de las cámaras y su relación con el Ejecutivo.

Palabras clave: *bicameralismo, Congreso, reforma política, elecciones parlamentarias*

Abstract

In the context of the 2026 National Elections, this document explores the constitutional amendment that reestablishes bicameralism in Peru, a significant reform that has been present in public debate and on the parliamentary agenda for the past twenty-five years. This research addresses the theoretical debate on the structure of parliaments and the classification of bicameral systems. In this regard, it explains Arendt Lijphart's criteria concerning congruence and symmetry between the chambers of the National Congress. Furthermore, the study analyzes the new design of the Peruvian bicameral system: the electoral system; the distribution of responsibilities between chambers in relation to legislative power, the political accountability, the appointment of authorities, and the procedures for constitutional accusations and presidential vacancy due to permanent moral incapacity. To this end, a comparative approach is adopted, considering both the historical development of the concept and the diverse bicameral systems in Latin America. Finally, the paper argues that Peru's system is partially incongruous and asymmetrical, not only because of its particular set of faculties but also due to the Senate's leading role in the production of new legislation. Nevertheless, the impact of this reform on the functioning of Congress will depend on other factors, such as the composition of each chamber and its relationship with the Executive branch.

Keywords: *Bicameralism, National Congress, Political reform, Parliamentary elections*

Introducción

Treinta y tres años después de instalar un parlamento unicameral, Perú volverá al bicameralismo. Esta reforma constituye la más importante desde que se promulgó la Constitución de 1993. El nuevo Congreso de la República estará conformado por el Senado, integrado por sesenta miembros, y la Cámara de Diputados, con ciento treinta representantes; si bien el número de senadores y de diputados puede ser incrementado mediante ley orgánica. El impacto de esta reforma en su funcionamiento y en el sistema político peruano es muy significativo, aunque depende también de su diseño y de otros factores exógenos que se analizan en este documento.

En las democracias modernas, el Congreso es el órgano deliberativo de representación política, refleja el pluralismo político y cumple una función legitimadora de las decisiones en mérito a la cual legisla y ejerce control político. Su estructura puede ser unicameral o bicameral. De acuerdo con la información de la Unión Interparlamentaria, actualmente 107 parlamentos son unicamerales y 81 bicamerales (Inter-Parliamentary Union, 2025).

23

De acuerdo con el informe de la Comisión de Venecia sobre bicameralismo (Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, 2024), la mayoría de los países con más de 11 millones de habitantes tienen un sistema bicameral. Igual preferencia existe por el bicameralismo en países con una mayor diversidad lingüística o étnica. Sin embargo, no hay un diseño correcto en abstracto. No es la estructura del Congreso la que garantiza su mejor funcionamiento, pues existen factores internos y externos que condicionan la gestión y los procesos políticos.

Más aún, las investigaciones muestran que no existe correlación entre la estructura del poder legislativo y la mayor estabilidad en las democracias, tampoco se encuentra correspondencia entre el carácter de federal o unitario, o la mayor dimensión territorial. Sin perjuicio de lo anterior, se pueden observar algunas tendencias. La decisión sobre la estructura del Legislativo es esencialmente política, pero influyen razones de carácter histórico, sociológico y geográfico. Tampoco se trata de una

decisión definitiva, pues hemos visto en el caso peruano que, con una tradición bicameral, en el Congreso Constituyente de 1993, se optó por aprobar un diseño unicameral. Lo propio ha ocurrido en otros países como Venezuela o Ecuador.

Por ello, los sistemas bicamerales difieren mucho entre sí. Diversas investigaciones han asociado la bicameralidad con algunas ventajas que dependen de otros factores, tales como el diseño institucional y el sistema político. Se destacan tres beneficios potenciales: aquellos que expanden la representación política, los que mejoran el proceso deliberativo y los que fortalecen el control político.

Respecto a la representación política, el diseño institucional contempla regularmente que los miembros de las cámaras se elijan con criterios distintos. Es frecuente que la Cámara de Diputados se vincule a la representación de la población con criterios de proporcionalidad, mientras que el Senado responda a criterios territoriales. Como consecuencia de ello, se ha señalado que la segunda cámara permite representar distintos intereses (Money & Tsebelis, 1992), logrando una legislación basada en un mayor consenso político y social (Llanos, 2003). Asimismo, puede favorecer la representación de minorías (Russell, 2013b) e incorporar intereses subnacionales a la formulación de políticas nacionales (Heller & Branduse, 2014). Advierten los autores, sin embargo, que la existencia de una cámara alta no garantiza una representación territorial efectiva, ni la representación de grupos minoritarios menos favorecidos.

En la relación a la mejora del proceso deliberativo como parte del principio democrático, el Senado contribuye a tal objetivo en tanto el procedimiento legislativo tiene una forma más compleja y mayor duración. Ello puede tener un efecto en una mejor calidad de la función legislativa, pues genera un sistema de control de calidad (Llanos, 2003) (Money & Tsebelis, 1992). De otro lado, el bicameralismo introduce un grado de previsibilidad y estabilidad (Tsebelis & Money, 1997), pues protege el *status quo* (Przeworski, 2010) y favorece la seguridad jurídica. Al introducir nuevos actores en el proceso legislativo, este se ralentiza, permite una mayor difusión (Russell, 2013b) y un espacio para que intervengan la opinión pública o grupos de interés (Heller & Branduse, 2014).

En lo que concierne al control político, Loewenstein (1976) explica que este se encuentra presente en las democracias constitucionales, a diferencia de las autocracias. El sistema bicameral constituye el control político intraórgano más importante y más eficaz en el poder legislativo. En efecto, la existencia de dos cámaras fortalece el sistema de pesos y contrapesos, a fin de evitar el riesgo de concentración de poder en una sola cámara, en donde sus dinámicas pueden conducir a acuerdos basados en criterios de reciprocidad.

En línea con lo señalado, el aludido informe de la Comisión de Venecia agrega las siguientes funciones que pueden cumplir las segundas cámaras en el sistema político:

- **Función de reflexión:** el procedimiento legislativo en dos cámaras previene la inflación legislativa, definida como la innecesaria sobreabundancia de normas (Casadei & Triantafilo, s.f.), y constituye una salvaguardia constitucional, pues el Senado debe consentir los cambios en la legislación. Tal inflación genera problemas de inseguridad jurídica. La cámara alta puede poner freno a las medidas legislativas que se aprueben de manera precipitada y cumplir la función esencial de contrapeso de la acción política.
- **Función técnica:** el bicameralismo constituye una garantía de eficacia, pues cumple la tarea de perfeccionar la legislación y, con ello, contribuye a la calidad de la producción normativa. Sin embargo, la calidad en la legislación depende de otros factores, ya que la mayor reflexión no es determinante si no se analizan antecedentes legislativos, la identificación del problema que se pretende solucionar, las alternativas a su regulación, la fundamentación con evidencia técnica de las soluciones planteadas, entre otras prácticas.

El bicameralismo ha sido elogiado también por algunos clásicos como Montesquieu (1906), dado que «...ofrece más garantías para el ordenado funcionamiento de los poderes públicos y la seguridad de la Constitución que el sistema unicameral...». Sin embargo, señala que

la segunda cámara debe representar a intereses colectivos, propios de las unidades histórico-geográficas, de las corporaciones o de los gremios, en lugar de a las clases privilegiadas. En el apartado LXII de El Federalista (1788/2001), que fundamenta el diseño presidencialista y el congreso bicameral en Estados Unidos de América, se justifica el Senado porque previene los «actos legislativos inconvenientes», protege contra el achaque del espíritu de partido y la inestabilidad. Asimismo, destaca la votación en cada cámara. Así lo subraya la expresión, perteneciente al mismo apartado, «[n]inguna ley ni resolución podrá ser aprobada en lo sucesivo sin el voto favorable de la mayoría del pueblo primero y de la mayoría de los Estados después».

Sin embargo, la estructura bicameral del Legislativo no está exenta de críticas. Se ha señalado que la segunda cámara puede ser redundante en la representación, así como en las funciones parlamentarias que pueden ser realizadas en una cámara. En favor del unicameralismo, se argumenta que las leyes pueden aprobarse con mayor rapidez y sin bloqueos, que su funcionamiento requiere un menor presupuesto y que evita el posible conflicto entre cámaras, algo que puede llevar a un bloqueo institucional.

En el Perú, la propuesta de retorno a la bicameralidad debería mejorar la representación, al corregir la subrepresentación existente, garantizar los principios de deliberación democrática y de seguridad jurídica, y fortalecer el sistema de frenos y contrapesos dentro del Legislativo (Campos, 2023).

¿En qué se diferencian los bicameralismos?

Los senados tienden a diferenciarse de la cámara baja porque tienen menos miembros, mandatos más largos (como en Estado Unidos, Argentina, Brasil, México y Chile) y renovación escalonada (Flinders, 2009). El diseño peruano solo cumple con la primera característica.

Flinders destaca el equilibrio relativo de poder entre las dos cámaras, para lo cual debe analizarse las atribuciones constitucionales que po-

see cada una, y sugiere revisar el método de selección de los miembros. Ambos criterios apuntan a lo desarrollado por Arendt Lijphart (1999): la simetría y la congruencia. El primero alude a la igualdad de poder o mayor empoderamiento a una de ellas, a partir del análisis de las atribuciones constitucionales asignadas a cada cámara (Tsebelis, 1997) (Llanos, 2003) (Toro Maureira et alia, 2023). La segunda, a la similitud de reglas establecidas en el sistema electoral parlamentario para elegir a los representantes de las cámaras que influyen, de manera muy importante, en la composición política. En torno a la simetría, es importante destacar que esta no solo reflejaría las distintas atribuciones de cada cámara, sino el poder que tiene una cámara en relación con la otra en el sistema político, así como en relación con el Ejecutivo.

Russell desarrolla un tercer elemento mencionado por Lijphart: la legitimidad. Explica que esta se refiere al «aporte» democrático de la segunda cámara (Russell, 2013a) (Bertino, 2021) (Campos, 2024). Se distinguen distintas formas de constitución: por elecciones directas o indirectas, designación o modelos mixtos. Los senados electos tendrían mayor legitimidad que los que designan a sus miembros. El informe de la Comisión de Venecia refiere que las segundas cámaras pueden ser federales, como el Senado de Estados Unidos, producto de la búsqueda de cohesión, o pueden establecer un sistema electoral parlamentario mixto, como el caso de México. En este último caso, se elige a los senadores de acuerdo al principio de mayoría, de la primera minoría y el principio de representación proporcional. También se eligen para representar a regiones, como el caso de España respecto de sus autonomías.

Tsebelis y Money (1997) añaden otros dos criterios más enfocados en la participación de las cámaras en la legislación. Se trata de la dimensión de la eficiencia y la dimensión política. La primera se refiere al análisis en la calidad de la legislación, así como en la estabilidad de los resultados legislativos. Para ello se revisan tanto aspectos sustantivos como procedimentales. La dimensión política del bicameralismo aborda el equilibrio relativo de poder entre las dos cámaras legislativas, es decir, la capacidad de cada cámara para vetar resultados in-

satisfactorios o imponer sus preferencias. Para Bertino (2021), estas dimensiones hacen referencia a la capacidad que tienen las cámaras de negociar entre sí. Tsebelis y Money examinan los mecanismos institucionales empleados por los parlamentos en el mundo para resolver las diferencias entre las cámaras al momento de legislar, tales como el sistema *navette* y el comité de conferencia o sesiones conjuntas (ver *infra* la Tabla 4).

Estos criterios son relevantes no solo para la clasificación de los bicameralismos entre fuertes y débiles,¹ sino también por el impacto que pueden tener en el sistema político en su conjunto y, específicamente, en la relación con el poder ejecutivo. Con estos criterios analizaremos el diseño del bicameralismo aprobado en Perú.

El retorno al bicameralismo en el Perú

28

Desde un punto de vista histórico, la bicameralidad ha sido parte de la tradición constitucional peruana, nueve de las doce constituciones optaron por tener dos cámaras. En efecto, las constituciones de 1823, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1920, 1933 y 1979 contemplaron disposiciones sobre la elección y funcionamiento de dos cámaras.

Asimismo, el debate sobre la estructura del Congreso se remonta al siglo XIX y ha estado presente en la historia republicana, aunque con predominio en favor del bicameralismo. Luis Felipe Villarán (2016), constitucionalista del siglo XIX, sostuvo que el régimen de la unidad de cámara no brinda garantías suficientes para «... impedir la precipitación, y el error que puede ser su resultado, pues estos trámites pueden ser eludidos, con el pretexto de la urgencia del asunto». El mismo autor añade que dos cámaras evitan que «... la pasión o el interés de una asamblea única, sean los que determinen la existencia de la ley, porque una segun-

¹ De acuerdo con Lijphart (1999), el bicameralismo fuerte se caracteriza tanto por la simetría como por la incongruencia. En el bicameralismo de fuerza media, falta uno de estos dos elementos. En el bicameralismo débil, las cámaras son asimétricas y congruentes.

da cámara, no puede ser apasionada ni egoísta por cuenta de la otra». Señaló también que la doble discusión ilustra al pueblo. Sin embargo, refiere a un argumento clásico en favor de la incongruencia entre las cámaras: si las dos cámaras representan la misma opinión o el mismo interés, la misma base electoral, ninguna sería respecto de la otra un límite; «[t]ampoco se obtendría provecho de la doble discusión, puesto que en ambas cámaras dominarían los mismos criterios».

En el mismo sentido, Manuel Atanasio Fuentes (1873/2018) fundamenta las dos cámaras en «... la necesidad de que ejerzan un contrapeso recíproco y dé a la discusión mayor ensanche, haciendo pasar los proyectos de ley por dobles debates». Mas tarde, Víctor Andrés Belaunde (1994) defiende el bicameralismo en el Congreso Constituyente de 1932: Argumenta, respecto del ejercicio de la función moderadora de los gobiernos: «Así como soy enemigo de un parlamento, magnipotente, soy enemigo de un parlamento sometido al poder ejecutivo»; señala que la omnipotencia parlamentaria queda limitada con dos cámaras debido al «... voto de censura fundado y la renovación total de la Cámara de Diputados».

Sobre la Constitución de 1979, Domingo García Belaunde (1993) señala que el diseño tuvo como finalidad evitar un bicameralismo «... en la que una cámara era simplemente repetidora de la otra...». Asimismo, introdujo mecanismos para evitar la parálisis del parlamento por falta de *quorum*, como sucedió en los años 1947 y 1967, y que no constituya un obstáculo para la labor del Ejecutivo ni ponga en peligro la estabilidad institucional. Para ello explica que se creó un bicameralismo imperfecto en el que el Senado no participaba del juego y control político, pero sí de la función legislativa. Asimismo, a fin de evitar el uso recurrente del voto de censura, se introdujo la disolución de la Cámara de Diputados si es que censuraba o negaba su confianza a tres consejos de ministros (García Belaunde, 2008).

Así, si bien la Constitución de 1993 aprobó un congreso unicameral que ha funcionado de manera continua treinta y dos años, el retorno a la bicameralidad no tomó al país por sorpresa, pues su debate ha estado presente en la agenda pública y parlamentaria de manera recurrente (Campos, 2024).

Desde 1995, en todos los periodos parlamentarios, se presentaron proyectos de reforma constitucional para retornar al sistema bicameral. En la agenda reformista de este siglo, el restablecimiento del Senado fue parte de las propuestas. La Comisión de Bases para la Reforma Constitucional, integrada por abogados, planteó regresar al bicameralismo histórico en el año 2001. El informe señaló que el sistema unicameral no había funcionado adecuadamente. Se propuso una Cámara de Diputados integrada por 150 representantes con renovación periódica, los que se elegirían en circunscripciones electorales sobre la base de los departamentos. Los 50 senadores propuestos se elegirían por distrito electoral único. El modelo planteado establecía el derecho de iniciativa legislativa a los miembros de ambas cámaras. El trámite legislativo se iniciaría en la Cámara de Diputados y el Senado sería sólo una cámara revisora. Se planteó también que las cámaras tengan funciones diferenciadas. La cámara baja tendría las funciones de interpelación y censura ministerial, y se recomendó eliminar el voto de confianza obligatorio y la estación de preguntas. Ambas instituciones corresponden a los regímenes parlamentarios y se incorporaron en la Constitución de 1993. (Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional peruana, 2001)

En el 2002, se suscribió el Acuerdo Nacional entre el gobierno, las autoridades y representantes de los partidos políticos, las organizaciones empresariales y sindicales, así como con otras instituciones de la sociedad civil. En este marco, se desarrollaron objetivos y políticas de Estado, así como reformas constitucionales en diciembre de 2004, entre las cuales se incluyó el retorno a la bicameralidad. El Acuerdo sugirió un Senado electo mediante distrito único y una Cámara de Diputados elegida mediante distritos múltiples, con una clara diferenciación de funciones y sin costo adicional para el Estado. En el 2003, la Comisión de Constitución presidida por Henry Pease aprobó el primer dictamen para concretar la reforma. Se aprobó con 74 votos en la sesión de Pleno del 4 de abril de 2005. No se sometió a referéndum. En el 2009, el pleno del Congreso aprobó, con 69 votos, un dictamen que propuso la reforma constitucional para restablecer el Senado, pero tampoco se convocó a referéndum en esa ocasión.

En el 2018, el Ejecutivo planteó, nuevamente, un proyecto de reforma constitucional. La Comisión de Constitución y Reglamento aprobó un dictamen, el cual fue aprobado con 100 votos por el Pleno, el 4 de octubre. Se sometió a referéndum el 9 de diciembre del mismo año. En el contexto del conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, el presidente llamó a votar en contra de esa reforma constitucional. El proyecto propuesto fue desaprobado en el referéndum por el 90.51% de votos.

En el 2019, el poder ejecutivo designó una Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, a fin de proponer iniciativas legislativas destinadas a la implementación de tal reforma. Una de las doce iniciativas legislativas del informe «Hacia la Democracia del Bicentenario» proponía una reforma constitucional para optimizar la gobernabilidad. Su eje central fue restablecer la bicameralidad. La comisión esgrimió las siguientes consideraciones para fundamentar la propuesta:

- Existen razones históricas: las constituciones peruanas optaron preferentemente por este modelo. El Congreso lo aprobó en dos ocasiones, aunque no se convocó a referéndum.
- Optimiza el funcionamiento del Congreso y el principio de deliberación democrática. El rol del Senado, en tanto revisor de los proyectos aprobados, favorece el principio de deliberación democrática en la toma de decisiones parlamentarias.
- Fortalece los frenos y contrapesos dentro del Legislativo. Se contribuye a reducir la inflación y contaminación legislativa, lo que redundaría directamente en la seguridad jurídica. En el diseño planteado, la Cámara de Diputados, elegida por representación poblacional, estaría integrada por 130 miembros, pero en el futuro podría ser un número mayor (un representante por cada ciento cincuenta mil electores). Las circunscripciones electorales tendrían un máximo de cinco escaños y se renovaría la mitad de los miembros a la mitad del periodo presidencial. El Senado tendría 50 escaños elegidos de manera similar a la aprobada en la reforma constitucional vigente, la mitad en circunscripción nacional y la otra mitad en circunscripciones

uninominales. La comisión planteó funciones diferenciadas, correspondiéndole al Senado un rol de revisión y otro preponderante en la designación de autoridades. Los diputados tendrían el control político sobre los ministros de Estado en la interpelación y censura. También se sugirió eliminar el voto de confianza obligatorio y la estación de preguntas. Esta última porque no se realiza desde 2012. Mas bien, es frecuente que los ministros respondan preguntas e informen en las comisiones. El diseño fue parcialmente asimétrico.

Durante el Congreso extraordinario de 2020-2021, se presentaron nuevas iniciativas de reforma. La Comisión de Constitución y Reglamento aprobó un dictamen que fue debatido en el Pleno, pero no fue votado. Durante el primer año del nuevo Parlamento electo en 2021, se presentaron nueve iniciativas con el mismo objetivo. La Comisión de Constitución y Reglamento elaboró un dictamen que fue debatido y votado en el Pleno, alcanzó mayoría absoluta pero no se convocó a referéndum. Se presentó una reconsideración. Meses más tarde, se propuso un texto sustitutorio, pero ocurrió lo mismo que en la oportunidad anterior. El 16 de noviembre de 2023, un nuevo texto sustitutorio alcanzó el consenso y fue aprobado por 93 votos a favor, 28 en contra y 1 abstención. La segunda votación se realizó el 6 de marzo y alcanzó 91 votos a favor, 30 votos en contra y 1 abstención. La ley 31988, Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú, se publicó el 20 de marzo de 2024

El 13 de noviembre de 2025, se publicaron en el diario oficial los reglamentos del Congreso (RCR), del Senado (RS) y de la Cámara de Diputados (RCD), completando el marco normativo que regulará su funcionamiento. Allí se establecen las reglas de instalación, de conformación de los grupos parlamentarios y de desarrollo de los procedimientos. Cabe precisar que los reglamentos tienen rango de ley y, de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, naturaleza de ley orgánica. En lo que se refiere a sus procedimientos, hay consenso en señalar que constituyen parte del bloque de constitucionalidad.

Finalmente, las reglas para elegir al próximo Parlamento, definidas en la ley de reforma constitucional, se desarrollaron en las diversas modi-

ficaciones a la Ley Orgánica de Elecciones y a la Ley de Organizaciones Políticas, las cuales determinan el marco normativo del sistema electoral parlamentario.

Sistema electoral parlamentario

El Senado y la Cámara de Diputados se eligen para un mandato de cinco años y de manera simultánea. Ello contribuye a la congruencia entre ambas cámaras, de acuerdo con los ya mencionados criterios de Lijphart. Los requisitos para ser elegido diputado o senador difieren en la edad. Para lo primero se requiere haber cumplido 25 años, mientras que, para ser senador, 45 años al momento de la postulación. En el caso del Senado, la edad puede ser menor si se ejerció antes el cargo de congresista o diputado. La ley de reforma constitucional restableció la regla que permite a los candidatos a la presidencia ser, simultáneamente, candidatos al Senado o a la Cámara de Diputados.

Están impedidas de postular a cargos de elección popular, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso. No pueden postular quienes hayan sido inhabilitados por el Congreso en un proceso de juicio político. Tampoco los deudores de reparaciones civiles inscritos en el registro respectivo, ni los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

Otro impedimento fue establecido por la Ley 30717, cuyo objetivo fue promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos. Estos impedimentos estaban referidos a la comisión de delitos de relevancia constitucional, tales como terrorismo, apología de terrorismo, tráfico ilícito de drogas, o violación sexual y trata de personas. Los mismos se extendían incluso a quienes hubiesen sido rehabilitados y cumplido su sentencia. Al respecto, el Tribunal Constitucional se pronunció en el Expediente 00005-2020-PI/TC, declarando la inconstitucionalidad de la ley en lo referido a que «...el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas», contenido en los artículos 1, 2 y 3 de la ley.

Así, para el periodo 2026-2031, se elegirán 60 senadores y 130 diputados. Con el restablecimiento del Senado se ha incrementado el número de parlamentarios y, con ello, se ha disminuido la ratio entre representantes y representados. De acuerdo con Planas (2001), entre 1980 y 1992, con 60 senadores y 180 diputados, hubo un representante por cada 35,416 electores. En el 2021, la ratio fue de 194,522 electores (Campos & Zegarra K, 2021) y en el 2026 será de 143,818 electores. Otra manera de compararlo es a partir del número de representantes y la población total, como se observa en la Tabla 1. Actualmente, el tamaño del Congreso peruano es menor al de sus pares, considerando el tamaño de la población, aunque el incremento de representantes en el Senado muestra un cambio en el número de peruanos que representa cada congresista.

TABLA 1. COMPARATIVO DE NÚMERO DE REPRESENTANTES POR PAÍS EN LATINOAMÉRICA

País	Habitantes (Millones)	Cámara baja	Senado	Total	Cada congresista representa aprox. a:	Cámara
Brasil	211,141	513	81	594	355,456	Bicameral
Perú 2025	33,846	130		130	260,354	Unicameral
México	129,740	500	128	628	206,592	Bicameral
Perú 2026	33,846	130	60	190	178,137	Bicameral
Colombia	52,321	187	108	295	177,359	Bicameral
Argentina	45,538	257	72	329	138,413	Bicameral
Ecuador	17,980	151		151	131,241	Unicameral
Chile	19,656	155	50	205	95,898	Bicameral
Bolivia	12,244	130	36	166	73,759	Bicameral
Paraguay	6,844	80	45	125	54,752	Bicameral
Uruguay	3,388	99	31	130	26,062	Bicameral

Elaboración propia, a partir de la información de la Unión Interparlamentaria.

Al establecer que el número de 130 diputados puede ser incrementado mediante ley orgánica, la Constitución vincula el número de diputados a la población de cada circunscripción. En relación con el incremento poblacional, el artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones consigna la fórmula para determinar el número de escaños que fija el Jurado Nacional de Elecciones: se asigna a cada una de las 27 circunscripciones electorales un escaño y se distribuye los restantes en forma proporcional al número de electores, con excepción de la circunscripción de Peruanos Residentes en el Extranjero, a la cual se le asigna solo dos escaños. Como puede observarse en la Tabla 2, se mantiene la subrepresentación en algunas circunscripciones.

TABLA 2. PROPORCIONALIDAD DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 2026

Circunscripción electoral		Población electoral	Escaños	Proporcionalidad
1	Amazonas	345245	2	172623
2	Áncash	971385	5	194277
3	Apurímac	361338	2	180669
4	Arequipa	1226525	6	204421
5	Ayacucho	520238	3	173413
6	Cajamarca	1198773	6	199796
7	Callao	858968	4	214742
8	Cusco	1133754	5	226751
9	Huancavelica	339448	2	169724
10	Huánuco	656517	3	218839
11	Ica	713997	4	178499
12	Junín	1062500	5	212500
13	La Libertad	1552691	7	221813
14	Lambayeque	1051350	5	210270
15	Lima	7822555	32	244455

	Circunscripción electoral	Población electoral	Escaños	Proporcionalidad
16	Lima Provincias	828473	4	207118
17	Peruanos residentes en el extranjero	1210813	2	605407
18	Loreto	775923	4	193981
19	Madre de Dios	147577	2	73789
20	Moquegua	164628	2	82314
21	Pasco	223695	2	111848
22	Piura	1534085	7	219155
23	Puno	963489	5	192698
24	San Martín	723605	4	180901
25	Tacna	302615	2	151308
26	Tumbes	181317	2	90659
27	Ucayali	453928	3	151309

Elaboración propia, a partir de la información del padrón electoral publicado por RENIEC.

Si bien el promedio es 210,196 electores por diputado, se observa una notable diferencia entre algunas circunscripciones electorales, lo cual afecta la igualdad de voto. Así, por ejemplo, un diputado de Madre de Dios representa a 73,789 electores, uno de Moquegua a 82,314 electores, uno de Lima Metropolitana a 244,455 electores, uno de Cusco a 226,751 electores, uno de La Libertad a 221,813 electores.

La reforma constitucional también restableció la reelección parlamentaria inmediata e indefinida, en línea con la tradición constitucional.²

² Sobre la conveniencia de la reelección parlamentaria inmediata con límites o sin estos, revisar el «Report on term-limits part II – Members of Parliament. Strasbourg», de la European Commission for Democracy through Law (2019), así como el texto de Campos Ramos (2023), «La prohibición de reelección inmediata en el Perú».

Luis Felipe Villarán (2016) la defendió desde el siglo XIX, pues prohibirla sería desconocer el derecho de los electores para mantener en el puesto al que ha sabido conservar su confianza. Por lo demás, la reelección parlamentaria inmediata en el Perú ha mostrado tasas menores a las registradas en otros países, esto debido a la volatilidad electoral, entre otros factores. En promedio, entre 2001 y 2020, fue de 18% (Campos Ramos & Zegarra Diaz, 2024). Para el proceso electoral de 2021, se aplicó la ley de reforma constitucional que la prohibió, por lo que solo nueve (6,9%) congresistas contaban con experiencia parlamentaria previa.

De otro lado, se mantiene la paridad y la alternancia. El conjunto de candidatos debe estar integrado por mujeres y hombres en igual proporción, ubicados intercaladamente. Para el caso de circunscripciones electorales uninominales, se presenta una lista con dos candidaturas, integrada por un hombre y una mujer o viceversa. Asimismo, se restituyó el voto preferencial opcional.³ Así, las elecciones de 2026 se convierten en las más complejas de este siglo, con hasta siete votos preferenciales.

37

Finalmente, debe recordarse que una característica de la política peruana es la creciente fragmentación política. A fin de reducirla en el Congreso, se incorporó la barrera legal de 5% de votos válidos a nivel nacional. A pesar de ello, el impacto de la barrera se ha visto reducido por la fragmentación poselectoral. Durante cada periodo legislativo, los congresistas que renunciaron a sus grupos parlamentarios formaron nuevas bancadas, esto llegó a duplicar el número de grupos parlamentarios conformado al inicio, tal como se muestra en la Tabla 3. Sobre las soluciones planteadas para corregir este problema que desnaturaliza la representación, ver *infra* el apartado sobre grupos parlamentarios.

³ Sobre el impacto del voto preferencial, ver «Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú», de Tuesta Soldevilla (2013); así como «El voto preferencial en el Perú», de Campos Ramos (2015).

TABLA 3. FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA

Período parlamentario	Partidos políticos que participaron en elecciones legislativas	Partidos políticos con representación parlamentaria	Grupos parlamentarios al inicio del período	Grupos parlamentarios al término del período
2001-2006	13	11	5	8
2006-2011	24	7	5	8
2011-2016	13	11	6	9
2016-2019	11	6	6	12
2020-2021	21	9	9	11
2021-2026	20	10	9	12 ⁴

Elaboración propia, a partir de la información del portal web del Jurado Nacional de Elecciones y del Congreso de la República

De acuerdo con la ley orgánica de elecciones, en el proceso electoral de 2026, para acceder a la distribución de escaños, se requiere haber alcanzado, al menos, 5% por ciento del número legal de miembros y, al menos, el 5% por ciento de los votos válidos a nivel nacional, en la respectiva cámara. El cómputo se realiza independientemente para cada cámara. A causa de la doble barrera legal, se prevé un importante efecto reductor de partidos políticos con representación parlamentaria.

A este respecto, se contemplan algunos escenarios posibles: puede ocurrir que un partido obtenga representación en el Senado y no en la Cámara de Diputados o viceversa; puede ocurrir que el partido del presidente electo cuente con representación en las dos cámaras, en una de ellas o en ninguna. A la fecha de cierre de este artículo, 36 organizaciones políticas habían presentado su solicitud de inscripción a la elección presidencial, mientras que 38 lo hicieron para la elección de representantes al Parlamento. Tres de estas últimas corresponden a alianzas electorales. Sin embargo, un número importante de partidos políticos no ha logrado inscribir listas en todas las circunscripciones.

⁴ Información hasta el 15 de diciembre de 2025. Durante el periodo legislativo 2021-2026, llegaron a constituirse 13 grupos parlamentarios.

¿Cómo funcionará el próximo Congreso?

Como se ha visto en los párrafos anteriores, el funcionamiento del Legislativo depende, en gran medida, del sistema electoral parlamentario, de los partidos que integren las cámaras, de los grupos parlamentarios que se conformen, así como de los senadores y diputados electos. Sin duda, un factor importante será la elección del presidente de la República, su partido político, y el número de escaños que obtenga la bancada oficialista y la oposición en cada cámara.

En este apartado se analiza el diseño institucional del nuevo bicameralismo, a partir de las competencias de cada cámara en las clásicas funciones de los congresos. Además de la función de representación que es la columna vertebral de la función parlamentaria (Planas, 2001), se desarrollan los siguientes temas: los grupos parlamentarios; la función legislativa; el control parlamentario; la elección, designación y ratificación de autoridades; el procedimiento de acusación constitucional; el procedimiento de vacancia por permanente incapacidad moral; y la comisión permanente.

Grupos parlamentarios

Para obtener un escaño, los ciudadanos deben postular como candidatos en un partido político inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones. Los partidos con representación parlamentaria forman grupos parlamentarios. Se trata de instituciones con relevancia constitucional (artículo 94) que organizan el funcionamiento del Congreso, integran los órganos de las cámaras con criterio de proporcionalidad, representan el pluralismo democrático, y realizan, a través de la Junta de Portavoces, las coordinaciones políticas propias del órgano de representación por excelencia.

Los reglamentos han previsto reglas para su conformación: a) en ningún caso pueden constituir grupos parlamentarios separados los representantes que pertenezcan a un mismo partido político o alianza electoral; b) no pueden formarse nuevos grupos parlamentarios durante el período legislativo; c) la nomenclatura de los grupos debe

guardar relación con los partidos que participaron del proceso electoral y alcanzaron representación parlamentaria; d) se constituye un único grupo mixto en cada cámara, integrado por quienes renuncien o sean expulsados de sus grupos. En este último caso, pueden incorporarse, por una sola vez en el periodo parlamentario, a otro grupo parlamentario existente. Como puede observarse en la Tabla 3, la fragmentación poselectoral ha sido importante y constituye uno de los fundamentos de las nuevas reglas planteadas en los reglamentos.

Función legislativa

La ley de reforma constitucional ha previsto que la iniciativa legislativa del Parlamento recaiga solo en los diputados. El reglamento de la Cámara de Diputados (RCD) precisa que se ejerce a través de los grupos parlamentarios. En primer lugar, los proyectos son derivados a una o dos comisiones ordinarias, de acuerdo con el criterio de especialización para su estudio. Durante el procedimiento, antes de aprobar el dictamen, el RCD prevé que se puedan realizar conferencias con otras comisiones de la propia Cámara o del Senado. Lo puede solicitar el presidente de la comisión, de oficio o con acuerdo de esta, a pedido de cualquier miembro de la comisión. Solo es obligatoria la realización de conferencias en los procedimientos de iniciativa de reforma constitucional, de modificación del Reglamento del Congreso y ante las autógrafas observadas por el poder ejecutivo.

Las conferencias han sido incorporadas en los reglamentos, a partir de una antigua práctica que se encontraba regulada en el reglamento de las cámaras de 1895. Es uno de los mecanismos para la búsqueda de consensos que se utiliza con frecuencia para resolver desacuerdos entre las cámaras. Como veremos, la reforma constitucional no ha previsto un mecanismo de consenso, salvo en los casos mencionados, pues, ante el desacuerdo con lo aprobado por la cámara baja, prevalece lo decidido en el Senado.

Las propuestas legislativas que apruebe la Cámara de Diputados son enviadas al Senado en un plazo máximo de quince días hábiles, conta-

dos a partir de la fecha de su aprobación. El plazo se reduce a cinco en caso del procedimiento de urgencia. El Senado tramitará la propuesta legislativa y la derivará a la comisión ordinaria competente. Una vez que se apruebe el dictamen, se publica en el portal web del Senado por siete días calendario, antes de su debate en el Pleno. Se ha establecido, en el reglamento del Senado (RS), un plazo máximo de noventa días hábiles para aprobar el dictamen. El pleno del Senado aprueba el dictamen, que puede ser en los mismos términos que la propuesta de la Cámara de Diputados. En caso de modificarla o proponer su archivo, se requiere una votación de la mitad más uno del número legal de sus miembros, salvo que exista una previsión constitucional diferente.

El plazo de revisión de la propuesta legislativa remitida por la Cámara de Diputados al Senado vence al término del siguiente periodo anual de sesiones, aquel posterior al de su recepción por el Senado. En tal caso, la autógrafa de ley es remitida por el presidente de la Cámara de Diputados al presidente del Congreso, y este, a su vez, la remite al presidente de la República. Tal y como estaba previsto en el texto original de la Constitución de 1993, el presidente tiene un plazo de quince días para su promulgación. Transcurrido el plazo sin que se promulgue, la obligación es del presidente del Congreso.

41

El presidente de la República puede formular, dentro de ese plazo, observaciones sobre el todo o una parte y remitirlas al presidente del Congreso. En tal caso, la autógrafa observada será trasladada al presidente de la Cámara de Diputados. Las observaciones se tramitan como cualquier propuesta legislativa. Los dictámenes que recaen sobre estas pueden concluir:

- El allanamiento, al aceptar todas las observaciones formuladas por el Ejecutivo. En tal caso, la comisión propone un texto que modifica únicamente aquello que ha sido materia de la observación.
- La insistencia, al rechazar total o parcialmente las observaciones del Ejecutivo e insistir en el texto de la autógrafa. Los

reglamentos incorporan la práctica parlamentaria por la cual se configura la insistencia, aunque se acepten algunas de las observaciones del poder ejecutivo.

- La propuesta de un nuevo texto. Se considera que se ha elaborado un nuevo proyecto cuando la comisión incorpora, en el texto originario de la autógrafa, nuevas normas o disposiciones no relacionadas con las observaciones, aunque se acepten parte de las observaciones o se insista en parte del texto original de la autógrafa.

El reglamento (RCD) ha establecido que, antes de su reconsideración por el pleno de la Cámara de Diputados, se convoque a conferencia entre las comisiones competentes de ambas cámaras. Reconsiderada la ley, con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros de la Cámara de Diputados, se remite al Senado para continuar con el trámite correspondiente. Reconsiderada la ley, con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros de cada cámara, el presidente del Congreso la promulga.

El procedimiento legislativo es muy complejo, en caso de que el poder ejecutivo observe la autógrafa que remite el Senado. Debe considerarse que la cámara alta podría haber modificado sustancialmente el texto de la propuesta enviada por la Cámara de Diputados, por lo que, al ser consultada, esta tendrá oportunidad de resolver desacuerdos, a través de la conferencia entre comisiones.

Además del procedimiento de leyes ordinarias, los reglamentos distinguen procedimientos especiales para leyes orgánicas, leyes presupuestales y de la cuenta general, leyes tributarias, leyes demarcatorias y resoluciones legislativas. En el caso de las leyes de reforma constitucional, se prevé conferencia entre las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado, antes de la aprobación del dictamen en la comisión. Las iniciativas de reforma constitucional aprobadas por la Cámara de Diputados son remitidas, en la misma legislatura, al Senado, en un plazo no mayor de dos días hábiles, para su estudio y dictamen.

A partir de un análisis comparado de las constituciones, puede observarse que el diseño constitucional aprobado es *sui géneris*. Explican Money y Tsebelis (1992) que las diferencias entre las cámaras para aprobar la legislación se resuelven mediante el sistema de *navette*. Este sistema consiste en que la legislación se intercambia entre las dos cámaras, con una negociación, hasta que se aprueba una legislación idéntica. Otra alternativa es convocar a comisiones de conferencia, integradas por miembros de las dos cámaras, que procuran conciliar un texto de consenso. Afirman que en ninguno de los casos revisados existe una situación sobre la cual una única cámara decide sobre la discrepancia. Sin embargo, los arreglos institucionales y las reglas difieren entre los bicameralismos.

Explica Llanos (2003) que la forma de superación de la divergencia entre una cámara y otra refleja si la simetría del bicameralismo se mantiene o si se favorece a alguna cámara en especial. El sistema *navette* fortalece la simetría, pero si el desacuerdo se mantiene, la legislación debe establecer algún mecanismo institucional para solucionarlo y, con ello, definir un nivel de asimetría. En el nuevo diseño constitucional bicameral no se ha previsto un sistema *navette* que exija envío o insistencia, tampoco se han previsto conferencias o sesiones conjuntas. Estas se han incorporado en los reglamentos de manera voluntaria, salvo en el caso de la insistencia frente a observaciones del Ejecutivo.

En el bicameralismo histórico peruano, los desacuerdos entre cámaras se tramitaron mediante conferencias, sesiones conjuntas o insistencias, conocidas también como «reenvío». La Constitución de 1834 previó la insistencia, pues si un proyecto de ley era desechado por la cámara revisora, este no podría ser presentado hasta la legislatura siguiente; «...mas si la Cámara en que tuvo su origen insistiere en que se reconsidere, procederá la revisora a verificarlo, pudiendo concurrir al debate dos miembros de la que insiste». La Constitución de 1860 estableció en el artículo 62 que: «Las Cámaras se reunirán: [...] 2º Para discutir y votar los asuntos en que hubiesen disentido, cuando lo exija cualquiera de las Cámaras, necesitándose, en este caso, dos tercios de votos para la sanción de la ley».

Villarán critica la exigencia de que las cámaras se reúnan, pues es contraria a la esencia del bicameralismo, que exige doble voto. Además, la diferencia numérica favorece a la cámara baja. Explica que el método empleado en las constituciones de Argentina, Chile, Brasil y otros países supone que el proyecto adicionado o modificado por la cámara revisora vuelve a la de origen, y si son desaprobadas las adiciones o modificaciones, se envía por segunda vez a aquella. «La ratificación en esta, de las adiciones o modificaciones necesita dos tercios de votos, y del mismo modo, un segundo rechazo en la primitiva ha menester de igual votación; no habiendo esos dos tercios, quedan aprobadas.» (Villarán, 2016). El reglamento de las cámaras de 1895 dispuso que, si un proyecto es adicionado o modificado por la cámara revisora, y una de las cámaras pidiese conferencia, se nombrara a los comisionados para explicar las razones en que fundan su posición. Los reglamentos de las Cámaras de 1956 y 1985 mantuvieron una regla similar.

La Constitución de 1933 estableció que los proyectos de ley modificados o rechazados por la cámara revisora volverían a la cámara de origen, esta resolvería si insiste o no en su primitiva resolución. La constitución de 1979 dispuso, en el artículo 192, que: «Los proyectos aprobados por una Cámara pasan a la otra para su revisión. Las adiciones y modificaciones se sujetan a los mismos trámites que los proyectos. Cuando una de las Cámaras desapruebe o modifique un proyecto de la ley aprobado en la otra, la Cámara de origen, para insistir en su primitiva resolución, necesita que la insistencia cuente con los dos tercios de votos del total de sus miembros. La Cámara revisora, para insistir a su vez en el rechazo o en la modificación, requiere igualmente los dos tercios de votos. Si los reúne, no hay ley. Si no los reúne, se tiene como tal lo aprobado en la Cámara de origen que ha insistido». Como puede verse, los desacuerdos entre cámaras han recurrido a ambos mecanismos: conferencia voluntaria y solución a través de insistencia.

En la Tabla 4 puede observarse la participación de las cámaras en la iniciativa legislativa e inicio del procedimiento, así como la solución de desacuerdos en algunos bicameralismos de América Latina.

TABLA 4. INICIATIVA LEGISLATIVA. MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE DESACUERDOS ENTRE CÁMARAS

País	Iniciativa legislativa	Mecanismos de resolución de desacuerdos entre cámaras
Argentina	Ambas (salvo excepciones)	Sistema <i>navette</i>
Brasil	Ambas	Sistema <i>navette</i>
Chile	Ambas (salvo excepciones)	Comisión mixta
Colombia	Ambas	Comisiones accidentales
México	Ambas (salvo excepciones)	Sistema <i>navette</i>
Paraguay	Ambas (salvo excepciones)	Sistema <i>navette</i>
Uruguay	Ambas (salvo excepciones)	Conferencia

Elaboración propia, a partir de las constituciones de cada país.

Argentina ha establecido un mecanismo de mayorías para resolver los desacuerdos. Si el proyecto es objeto de adiciones o correcciones por la cámara revisora, debe indicarse si se votaron por mayoría absoluta de los presentes o por las dos terceras partes. La cámara de origen podrá, por mayoría absoluta de los presentes, aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas, o insistir en la redacción originaria, a menos que estas las haya realizado la cámara revisora por dos terceras partes de los presentes. Así se indica en el artículo 81 de su Constitución: «En este último caso, el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora, salvo que la Cámara de origen insista en su redacción originaria con el voto de las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora».

En los casos de Chile y Colombia, se prevé una comisión bicameral de conciliación. Esta se conforma con igual número de miembros de

la cámara baja y del Senado. En Colombia se le convoca luego de producido el desacuerdo, es decir, que la cámara revisora apruebe un proyecto de ley con enmiendas a la versión enviada por la cámara de origen. La comisión debe procurar conciliar los textos, de no ser posible, se define por mayoría. El texto conciliado se publica y se somete a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.

En Chile, las comisiones de conciliación se conforman en dos supuestos: cuando la cámara de origen rechaza las enmiendas hechas por la cámara revisora, y cuando la cámara revisora rechaza el proyecto aprobado por la cámara de origen (Alemán & Pachón, 2008). Como se mencionó, la comisión se conforma con igual número de diputados que de senadores, su finalidad es proponer la forma y modo de resolver las dificultades. En caso de que la comisión no produzca acuerdo para resolver las divergencias entre ambas cámaras, o si alguna de las cámaras rechaza el texto conciliado, el presidente de la República puede solicitar a la cámara de origen que, en segundo trámite, considere nuevamente el proyecto aprobado por la cámara revisora. Así lo indica el artículo 71 de su Constitución: «Si la Cámara de origen rechazare las adiciones o modificaciones por los dos tercios de sus miembros presentes, no habrá ley en esa parte o en su totalidad; pero, si hubiere mayoría para el rechazo, menor a los dos tercios, el proyecto pasará a la Cámara revisora, y se entenderá aprobado con el voto conforme de las dos terceras partes de los miembros presentes de esta última».

Ambos países contienen disposiciones importantes respecto a las modificaciones que se introduzcan. La Constitución chilena establece que en ningún caso se admitirán las adiciones o correcciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Por su parte, la Constitución colombiana establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, por lo que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

En el Perú, hay otras iniciativas del poder ejecutivo que se tramitan ante el Senado, como la autorización al presidente para salir del país; las resoluciones legislativas que autorizan el ingreso de tropas extranjeras al territorio, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional; la aprobación de los tratados que versen sobre derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional y obligaciones financieras del Estado.

Los arreglos institucionales muestran que hay algunos senados que tienen mayor relevancia que otros en el proceso legislativo. En los presidencialismos de América Latina, siguiendo el diseño de Estados Unidos, los senados tienen veto sobre la legislación, pero hay mecanismos institucionales para definir el texto de la ley.

Control político

En esta sección, se analiza la distribución de competencias constitucionales en materia de control político. En primer lugar, debe recordarse que los sistemas democráticos organizan las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo en función a los modelos clásicos: presidencialismo, parlamentarismo o semipresidencialismo. El Perú tiene un sistema de gobierno peculiar. Como otras democracias latinoamericanas, optó por el presidencialismo, pero se distanció del modelo clásico norteamericano desde su primera Constitución e introdujo, de manera continua, figuras de los regímenes parlamentarios. A raíz de ello, se ha definido como un presidencialismo atenuado o, con mayor precisión, como un presidencialismo parlamentarizado.

Así, por ejemplo, se incorporan mecanismos de control parlamentario ajenos al presidencialismo clásico. En efecto, a la refrendación ministerial se sumaron la censura y la interpelación ministerial, la cuestión de confianza, la disolución de la Cámara de Diputados y la estación de preguntas. De otro lado, el presidente del Consejo de Ministros no es un primer ministro ni un jefe de gobierno, como ocurre en los regímenes parlamentarios o semipresidenciales. En el Perú, el presidente de la República es el jefe de Estado y el jefe de gobierno.

La Constitución peruana establece que, tanto los senadores como los diputados, pueden, en ejercicio de sus funciones, solicitar información a instituciones públicas, gobiernos regionales y locales. Los pedidos de información pueden contribuir a la función legislativa; sin embargo, suelen ser mecanismos de control político. Asimismo, ambas cámaras pueden invitar a informar al Consejo de Ministros o a los ministros individualmente, al Pleno o a las comisiones. Este es uno de los mecanismos de control político más frecuente en el Congreso peruano. Adicionalmente, a partir de obligaciones previstas en más de un centenar de leyes, las cámaras estarán encargadas de recibir los informes que distintas autoridades del poder ejecutivo y órganos constitucionales autónomos deben brindar.

La Cámara de Diputados está diseñada como la cámara política. En el nuevo bicameralismo, recae sobre ella no solo la interpelación, censura ministerial y estación de preguntas, sino también la conformación de comisiones investigadoras sobre asuntos de interés público. Respecto de la cuestión de confianza voluntaria, es la Cámara de Diputados la que debate y vota otorgarla o no. Estos mecanismos de control son similares a los que se había previsto en el Parlamento unicameral, salvo por la exposición del nuevo gabinete, que si bien se mantiene el debate de la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, no genera voto alguno. Ello es coherente con la esencia presidencial del sistema de gobierno, pues el Ejecutivo es elegido directamente y designa a los ministros. En los regímenes parlamentarios, el Ejecutivo requiere del voto de investidura para constituirse.

Una novedad de la reforma constitucional la constituye la posibilidad de convocar, como un mecanismo de control a su gestión, a los gobernadores regionales a las sesiones de la Cámara de Diputados. La Constitución establece que los gobernadores regionales están obligados a concurrir a esta cámara, bajo responsabilidad.

TABLA 5. LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DE LAS CÁMARAS EN MATERIA DE CONTROL

	Cámara de Diputados	Senado
Función de control político	Crean comisiones investigadoras sobre cualquier asunto de interés público.	Ejerce control de actos normativos del poder ejecutivo: ·Decretos de urgencia ·Decretos legislativos ·Tratados ejecutivos
	Presentan pedidos de información a cualquier autoridad de la administración pública.	Revisa los decretos supremos que declaran los regímenes de excepción.
	Invitan a informar al Consejo de Ministros o a los ministros por separado.	Aprueba la prórroga del estado de emergencia y estado de sitio.
	Convocan a la estación de preguntas.	Presentan pedidos de información a cualquier autoridad de la administración pública.
	Interpelan a los ministros.	Invitan a informar al Consejo de Ministros o a los ministros por separado.
	Ejercen el voto de censura contra los ministros.	
	Convocan a gobernadores regionales.	

Elaboración propia, a partir de la Constitución Política del Perú de 1993.

En el caso de las materias de competencia del Senado, se encuentra el control político sobre los actos normativos del poder ejecutivo. El control recae sobre los decretos legislativos que se dicten como consecuencia de la delegación de facultades a este: decretos de urgencia, tratados internacionales ejecutivos, los decretos supremos que declaran regímenes de excepción. Asimismo, como se mantiene la facultad del presidente de disolver la Cámara de Diputados, en caso de que se haya censurado o negado la confianza a dos gabinetes, corresponde al Senado el control sobre los decretos de urgencia que se dicten durante el interregno parlamentario. Estas competencias colocan al Senado en una relación inédita con el Ejecutivo.

En el Perú, la interpelación ministerial se incorpora en la Constitución de 1860. La ley del 3 de setiembre de 1879 establece que asisten los ministros de Estado para ser interpelados por acuerdo de cualquiera de las cámaras. La Constitución de 1920 omite la interpelación, pero se restituye en la Constitución de 1933. La Constitución de 1979 establece que la atribución de interpelar a los ministros de Estado corresponde a la Cámara de Diputados. Lo propio ocurrió con la censura ministerial.

La censura ministerial se incorpora a través de prácticas parlamentarias anteriores a la interpelación. La Convención Nacional la practicó e impulsó la ley del 4 de diciembre de 1856, cuyo artículo 37 establecía que «...no merece la confianza pública el Ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura». Por su parte, la de 1920 dispuso que «No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales alguna de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza».

Sobre las comisiones investigadoras, los antecedentes se remontan al siglo XIX, a pesar de incorporarse recién en la Constitución de 1920. El artículo 99 de esta dispuso que: «Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o de información». El Reglamento Interior del Congreso de 1947 precisó que el Senado podría nombrar comisiones de investigación para examinar la organización, el funcionamiento, el rendimiento de trabajo y la administración de cualquier institución pública. La Constitución de 1979 reforzó las facul-

tades de las comisiones investigadoras, su artículo 180 señaló que «El Congreso y cada Cámara pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de dichas comisiones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial».

Al respecto, el Reglamento Interior del Senado del año 1981 dispuso que, si hubiera indicios de delitos, el informe se remite al Ministerio Público. De otro lado, el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1988 introdujo una votación calificada (la mitad más uno de los diputados hábiles) para aprobar la conformación de una comisión investigadora. La norma precisó que el Pleno aprueba o desaprueba el informe.

En América Latina, Chile prevé, entre las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, la interpelación y conformación de comisiones investigadoras. No hay censura ministerial. En Colombia la interpelación es competencia de cada cámara; la censura; sin embargo, requiere la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara.

Elección, designación, ratificación y remoción de altos funcionarios

Como en la Constitución de 1979, la elección, la designación, la ratificación y la remoción de altos funcionarios de algunos de los órganos constitucionalmente autónomos recae en el Senado. Así, como se muestra en la Tabla 6, la cámara alta elige a los magistrados del Tribunal Constitucional y al defensor del pueblo por dos tercios del número legal de sus miembros, es decir, 40 votos. Con la misma votación se designa al contralor general. Asimismo, elige a tres directores del directorio del Banco Central de Reserva, para lo cual se requiere, por cada uno de los elegidos, una votación de más de la mitad del número legal de miembros del Senado. Ratifica al presidente del Banco Central de Reserva del Perú y al titular de la Superintendencia de Banca, Seguros y administradoras privadas de fondos de pensiones, ambos por 31 votos, es decir, más de la mitad del número legal de sus miembros. Finalmente, por causa grave y mediante 40 votos, puede remover a los miembros de la Junta Nacional de Justicia.

TABLA 6. MAYORÍAS REQUERIDAS PARA ELECCIÓN, DESIGNACIÓN, RATIFICACIÓN Y REMOCIÓN DE ALTOS FUNCIONARIOS

Alto funcionario	Procedimiento	Mayoría requerida	Número de votos
Magistrados del Tribunal Constitucional	Elección	Dos tercios del número legal de senadores.	40 votos
Defensor del pueblo	Elección y remoción por falta grave	Dos tercios del número legal de senadores.	40 votos
Presidente del Banco Central de Reserva	Ratificación	Mayoría absoluta del número legal de senadores.	31 votos
Tres directores del Banco Central de Reserva	Elección y remoción por falta grave	Mayoría absoluta del número legal de senadores.	31 votos
Contralor general de la República	Designación a propuesta del poder ejecutivo y remoción por falta grave	Dos tercios del número legal de miembros del Senado.	40 votos
Superintendente de Banca, Seguros y administradoras privadas de fondos de pensiones	Ratificación	Mitad del número legal de miembros del Senado.	31 votos
Miembros de la Junta Nacional de Justicia	Remoción por causa grave	Dos tercios del número legal de miembros del Senado.	40 votos

Elaboración propia, a partir de la Constitución y Reglamento del Senado.

El RS ha desarrollado principios para conducir los procesos con transparencia, publicidad, imparcialidad y meritocracia, buscando una idoneidad profesional y ética, así como probada trayectoria democrática. Así, se plantea, como parámetro de idoneidad, excluir a quienes estén condenados por sentencia firme debido a la comisión de delitos dolosos, así como a quienes estén inhabilitados o suspendidos por sentencia judicial firme o por el Congreso. De la misma manera, a quienes se encuentren con sanciones registradas en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles, de acuerdo a la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; a los que se encuentren inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, de acuerdo a la Ley 28970 que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos; y los que se encuentren registrados en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles establecido por la Ley 30353, Ley que crea el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI).

En América Latina, el Parlamento chileno elige a cuatro de los diez miembros del Tribunal Constitucional. Dos son nombrados y dos son aprobados por el Senado, en este último caso, a propuesta de la Cámara de Diputados. En el caso del contralor general, en Chile es designado por el presidente de la República con acuerdo del Senado, adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio. En Colombia, por el Congreso en pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones. Tal nombramiento se hace para un periodo igual al del presidente de la República, y en base al resultado de una convocatoria pública.

*Procedimiento de acusación constitucional
(compartido por ambas cámaras)*

La Constitución ha previsto una prerrogativa para altos funcionarios: presidente de la República, senadores, diputados, ministros de Estado, magistrados del Tribunal Constitucional, miembros de la Junta Nacional de Justicia, jueces de la Corte Suprema, fiscales supremos, defensor del pueblo y contralor general; quienes no pueden ser procesados

sin un antejuicio. Los artículos 99 y 100 de la Constitución establecen el procedimiento para las acusaciones constitucionales por infracción de la Constitución, y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

Restablecido el bicameralismo, corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado, el que resuelve si suspende al alto funcionario acusado, lo inhabilita para el ejercicio de la función pública hasta por diez años o si lo destituye de su función. El RCD establece que el acuerdo para el antejuicio requiere la votación favorable de más de la mitad del número legal de miembros del Senado, 31 votos. El acuerdo que aprueba la suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional requiere la votación favorable de los dos tercios del número legal de miembros del Senado, 40 votos.

En relación a este tema, la Constitución ha restablecido la competencia constitucional del Ministerio Público, pues establece que «[e]n caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días». Se mantiene un fuero especial para los altos funcionarios a cargo de la Corte Suprema.

El procedimiento está regulado en los reglamentos y consta de cuatro etapas diferenciadas: a) etapa inicial, que comprende la presentación de la denuncia y concluye con la aprobación del informe de calificación; b) etapa de investigación; c) etapa de propuesta de acusación, que concluye con la votación en la Cámara de Diputados; y d) etapa resolutoria en el Senado. Se garantiza el derecho de defensa durante todo el trámite en ambas cámaras, ya que se permite la asistencia de un abogado.

Procedimiento de vacancia por permanente incapacidad moral (compartido por ambas cámaras)

Las causales de vacancia previstas en la Constitución dan lugar a un procedimiento que se inicia en la Cámara de Diputados y concluye

con el voto del Senado. La vacancia por muerte del presidente de la República, incapacidad física, aceptación de su renuncia, salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado, o por haber sido destituido en el marco del artículo 117 de la Constitución constituyen hechos objetivos constatables. Los reglamentos prevén el trámite y la votación.

La causal de vacancia que ofrece mayor complejidad en el procedimiento es la de permanente incapacidad moral, no solo por la frecuencia con la que se ha invocado, sino porque su configuración corresponde a la interpretación de la representación política. El RCD establece que se presenta mediante moción de orden del día, firmada por no menos del 30% del número legal de diputados. Su admisión a debate requiere del voto del 40% de los diputados hábiles, es decir, el número legal menos los diputados con licencia, suspendidos o no incorporados.

El acuerdo de la Cámara de Diputados que propone la vacancia de la presidencia de la República debe aprobarse con una votación no menor de los dos tercios del número legal de miembros. Para continuar con el trámite en el Senado, la cámara designa a tres diputados para sustentar la propuesta de resolución de vacancia en la sesión que, para tal efecto, convoque el presidente del Senado. Luego del debate, se procede a votar. El acuerdo que declara la vacancia requiere una votación calificada, no menor de los dos tercios del número legal de miembros del Senado. El presidente de la República puede hacer uso de la palabra en ambas cámaras y ser asistido por un abogado.

El procedimiento en dos instancias es el adecuado, pues el Tribunal Constitucional ha calificado este tipo de vacancia como una modalidad sui generis de juicio político (Sentencia 96/2024. F.J. 28).

Comisión Permanente

La Comisión Permanente es el órgano que funciona durante el receso parlamentario. En el escenario del unicameralismo asumió algu-

nas competencias en ausencia del Senado. La preside el presidente del Congreso y la integran los miembros de las mesas directivas del Senado y de la Cámara de Diputados, así como igual número de senadores y diputados elegidos por sus respectivas cámaras. Se sigue un criterio de proporcionalidad, pues representan a los grupos parlamentarios. La Constitución establece que no excede al 20% del número total de miembros del Parlamento.

Entre sus atribuciones más importantes está la posibilidad de legislar durante el receso, de acuerdo con la delegación de facultades que haya aprobado el Congreso. Igual que en la norma original, hay materias indelegables: la reforma constitucional, la aprobación de tratados internacionales, las leyes orgánicas, las leyes autoritativas de delegación de facultades al poder ejecutivo, la ley de presupuesto y la ley de la Cuenta General de la República. Tampoco pueden delegarse aquellas materias que requieren de una votación calificada, la que solo puede darse en el pleno de las cámaras. El Reglamento del Congreso ha dispuesto que la aprobación de las materias legislativas delegadas procede respecto de las proposiciones legislativas que se encuentren en el orden del día del Senado y, además, requiere una votación favorable de los tres quintos del número legal de sus miembros.

Como en las constituciones precedentes, la presidencia del Congreso recae, de manera alternada, sobre los presidentes de cada cámara. La rotación se produce anualmente. En el primer periodo anual de sesiones, el presidente del Senado la preside.

Reflexiones finales

Como se ha evidenciado, la bicameralidad ha estado en la agenda nacional durante la vigencia del unicameralismo instaurado por la Constitución de 1993. Su restitución ha sido complicada. A lo largo de 25 años, los dictámenes aprobaron diseños diversos que no lograron concretarse. Entre ellos, se observan diferencias sustanciales que inciden en el modo de elección, pero también en la distribución de atribuciones.

En América Latina, se percibe que predominan los senados fuertes con relevancia en la toma de decisiones y con periodos de elección más largos. Como ha señalado la Comisión de Venecia, las segundas cámaras se justifican basándose en el valor añadido que pueden aportar al sistema político en su conjunto. Por esa razón, toda reforma política esta precedida de un buen diagnóstico que establezca las razones por las que se aprueba, así como los objetivos de esta.

Los estudios encuentran que el bicameralismo introduce un grado de previsibilidad y estabilidad en la legislación y en las decisiones parlamentarias. El Senado no tiene derecho a iniciar la legislación. Sin embargo, en el diseño constitucional peruano, se le ha otorgado el control sobre el contenido de la legislación. No se ha encontrado un procedimiento legislativo como el aprobado en el nuevo bicameralismo peruano. Queda pendiente evaluar el diseño en su funcionamiento y los posibles ajustes que requiera, a fin de lograr que fortalezca la deliberación y se distancie del modelo unicameral.

De otro lado, se ha asignado a la cámara baja la función de control del poder ejecutivo, a través de quienes tienen responsabilidad política, los ministros de Estado. Asimismo, la posibilidad de conformar comisiones investigadoras. El Senado ejerce control sobre los actos normativos del poder ejecutivo, de manera que la modificación o derogatoria de los decretos legislativos y decretos de urgencia no pasarán por la Cámara de Diputados, al igual que la aprobación de tratados.

A partir de la experiencia en el desempeño del nuevo bicameralismo, se abren nuevos espacios de investigación. Por ejemplo, sobre el ejercicio de la función legislativa, el poder de agenda dentro del Parlamento y su relación con el Ejecutivo, el funcionamiento de las conferencias entre cámaras y la relación con los gobiernos regionales, a partir de la nueva competencia de convocar a los gobernadores.

¿Qué impacto tiene esta reforma en el sistema político, en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y, sobre todo, en la ciudadanía y en el clima de negocios? Como se ha señalado, la estructura bicameral no garantiza un congreso más democrático, más representativo o más efi-

caz en su función legislativa, pues ello depende de su funcionamiento, de los partidos políticos y de los miembros que lo integren.

Enfrentamos las elecciones más complejas de la historia peruana reciente. Del restablecimiento del Senado y el sistema electoral elegido derivan cinco elecciones simultáneas (incluyendo al Parlamento Andino), treinta y seis candidatos a la presidencia, treinta y siete listas al Congreso, y hasta siete votos preferenciales opcionales. A ello se suma una exigente doble barrera electoral y nuevas reglas en torno al recuento de votos y el voto digital. Algunos ven en el uso de la inteligencia artificial una nueva amenaza para la integridad electoral, lo que no debe tomar a los actores políticos y ciudadanos por sorpresa. La inteligencia artificial puede ser también, durante la campaña, una oportunidad para contribuir al voto informado.

Se ha señalado que el funcionamiento del nuevo bicameralismo depende del diseño, pero también de factores exógenos, como los partidos políticos que tengan representación parlamentaria. El Congreso es un órgano político y, si bien las instituciones importan, la forma de hacer política y el compromiso con una democracia efectiva son determinantes. Ello involucra no sólo a las instituciones estatales y actores políticos, sino a los ciudadanos. Elegir personas idóneas no es un problema normativo, involucra a electores y elegidos.

Bibliografía

- Alemán, E. y Pachón, M. (2008). Las comisiones de conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia. *Política y gobierno*, 15(1), 3-34.
- Belaunde, V. A. (1994). *La crisis presente*. Luis Alfredo Ediciones.
- Bertino, M. P. (2021). Los estudios legislativos y la cuestión bicameral. *POSTData*, 17(1), 195-207.
- Campos Ramos, M. y Zegarra Diaz, K. (2024). Trayectorias políticas en el Congreso peruano 2001-2021. *Revista Elecciones*, 23(28), 287-320.
- Campos Ramos, M. y Zegarra Diaz, K (2021). ¿Cómo elige Perú a sus representantes? *Revista Elecciones*, 20(22), 197-230.
- Campos, M. (2024). Cuando el diseño importa. En C. Landa Arroyo y P. Grández Castro, *El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político* (pp. 109-128). Palestra editores SAC.
- Campos Ramos, M. (2023). La prohibición de reelección inmediata en el Perú. *Gaceta constitucional*, (190), 89-100.
- Campos Ramos, M. (2015). El voto preferencial en el Perú. *Revista Elecciones*, 14(15), 85-106.
- Casadei, A. B. y Triantafilo, G. (s.f.). Checklisten o Listas de Verificación. ¿Remedio para la inflación legislativa? *Revista de Derecho Parlamentario*, (14). <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/publicacion/rdp14ver1.pdf>.
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. (2019). *Hacia la Democracia del Bicentenario*. Konrad Adenauer Stiftung.

- Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional. (2001). Documentos: Comisión de Estudio de las Bases para la Refórmula Constitucional peruana. *Pensamiento Constitucional*, (8), 731-82.
- Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. (2024). *Informe sobre bicameralismo*. https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2024-05/Informe%20bicameralismo_ES.pdf
- Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. (2019). *Report on term-limits part II – Members of Parliament. Strasbourg*. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)007-e)
- Flinders, M. (2009). Unicameralism–Bicameralism. En M. Flinders, *Democratic Drift: Majoritarian Modification and Democratic Anomie in the United Kingdom* (pp. 197-214). Oxford University Press.
- 62
Fuentes, M. A. (2018). *Derecho político filosófico*. Centro de Estudios Constitucionales. (Original publicado en 1873)
- García Belaunde, D. (2008). Evolución y características del presidencialismo peruano. *Pensamiento Constitucional. Revista de la Maestría en Derecho Constitucional de la PUCP*, (13), 95-110.
- García Belaunde, D. (1993). *Teoría y práctica de la Constitución peruana* (Tomo 2). Ediciones Justo Valenzuela.
- Hamilton, A. Madison, J. y Jay, J. (2001). *El Federalista*. Fondo de Cultural Económica. (Original publicado en 1788)
- Heller, W. y Branduse, D. (2014). The Politics of Bicameralism. En T. S. Shane Martin, *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 332-344). Oxford University Press.
- Inter-Parliamentary Union. (2025). *National Parliaments*. <https://www.ipu.org/national-parliaments>
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*. Yale University Press

- Llanos, M. (2003). El bicameralismo en América Latina. *Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Anuario*, 347-377.
- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Ariel.
- Money, J. y Tsebelis, G. (1992). Cicero's Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique. Applications of Political Theory in the Study of Politics. Applications de la théorie-politique à l'étude du politique*, 13(1), 25-43.
- Montesquieu, C. L. d. (1906). *El Espíritu de las Leyes*. Librería General de Victoriano Suárez.
- Planas, P. (2001). *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Przeworski, A. (2010). *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge University Press.
- Russell, M. (2013a). Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach. *The Journal of Legislative Studies*, 19(3), 370-391.
- Russell, M. (2013b). *The Contemporary House of Lords*. Oxford University Press.
- Toro Maureira, S., Huertas-Hernández, S., Sotomayor Valarezo, P., Carlos Arellano, J., Olivares, A., Benavente, M., Tejas, V. y Valenzuela Beltrán, M. (2023). Experiencias sobre el Senado. Reflexiones para el debate Latinoamericano. *Iberoamericana*, XIII(83), 189-210.
- Tsebelis, G. J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge University Press.
- Tsebelis, G., & Money, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge University Press.

Tuesta Soldevilla, F. (2013). Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú. *Revista de Derecho Electoral*, (15), 251-270.

Villarán, L. F. (2016). *La Constitución peruana comentada*. Centro de Estudios Constitucionales.

Sobre la autora



65

MILAGROS CAMPOS RAMOS

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y magister en Ciencia Política, con mención en Política Comparada, por la misma universidad, en donde también ha concluido sus estudios de doctorado. Es profesora ordinaria de la misma institución, así como profesora de la Escuela de Gestión de la Universidad del Pacífico y de la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad San Martín de Porres. Asimismo, ha sido docente de la Universidad de Lima. Integra el Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina y es miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Ha integrado la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política y

el Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución del Congreso de la República, y fue miembro de la Corte de Arbitraje del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la PUCP, así como de la Comisión Técnica encargada del Programa de Modernización del Congreso. Entre sus principales publicaciones se encuentran: “Cómo salir de la crisis política. Propuestas para una reforma”; “Relaciones ejecutivo-parlamento: Grupos parlamentarios y mecanismo control político al Poder Ejecutivo”; y “Democracia, humanismo y política. Homenaje a Pedro Planas”, del cual fue editora.



ISBN: 978-612-4453-43-4

