

# Propuestas para mejorar el diseño y funcionamiento del Congreso peruano

Documento elaborado por Milagros Campos para Videnza Instituto



## Propuestas para mejorar el diseño y funcionamiento del Congreso peruano

Milagros Campos

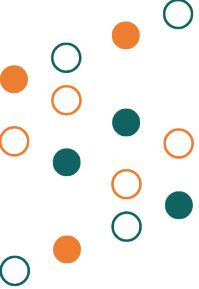
© **Videnza Instituto, 2026.**

Este documento se distribuye bajo una licencia **Creative Commons Atribución–No Comercial 4.0 Internacional (CC BY-NC-4.0)**. Se permite su reproducción y adaptación para fines no comerciales, siempre que se otorgue el crédito correspondiente y no se altere el sentido del contenido.

**Citar como:**

Campos, Milagros (2026). Propuestas para mejorar el diseño y funcionamiento del Congreso peruano. Videnza Instituto.





# Índice

<b>1.</b> Introducción .....	<b>4</b>
<b>2.</b> Función legislativa .....	<b>6</b>
<b>3.</b> Elección de miembros de órganos constitucionales autónomos: caso del Tribunal Constitucional .....	<b>10</b>
<b>4.</b> Sistema electoral parlamentario .....	<b>12</b>
<b>5.</b> Reflexiones finales .....	<b>17</b>
<b>6.</b> Bibliografía .....	<b>19</b>





# Introducción





# 1. Introducción

En los últimos diez años, el Perú ha enfrentado inestabilidad política en un contexto de crisis de representación, creciente fragmentación política, volatilidad electoral y debilidad institucional. Como consecuencia de ello, ha sido difícil construir y sostener políticas públicas para los principales problemas estructurales, así como para otros más recientes, como la inseguridad ciudadana y la criminalidad organizada que enfrenta el país. En ese contexto, la elección y el funcionamiento del próximo Congreso bicameral constituyen un reto para la democracia y el sistema político peruano.

El diseño constitucional del nuevo bicameralismo se ha desarrollado en los reglamentos del Congreso, del Senado y de la Cámara de Diputados. Estos precisan la organización de las cámaras y los procedimientos parlamentarios. Las reglas para las elecciones y la asignación de escaños se establecen en la Ley Orgánica de Elecciones y en la Ley de Organizaciones Políticas.

¿Qué reformas permitirían un mejor funcionamiento del nuevo Congreso bicameral? A partir del análisis del marco normativo, se han identificado algunas propuestas de reforma que permitirían reforzar la deliberación y el control entre cámaras en la función legislativa, a fin de contar con mejores leyes. En segundo lugar, se sugiere una reforma en la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. En tercer lugar, se analiza el diseño del sistema electoral parlamentario e identifican algunas propuestas de mejora. Y, por último, se presentan las reflexiones finales.





# Función legislativa



## 2. Función legislativa

La función más característica del Congreso es legislar. Una de las ventajas de la bicameralidad es mejorar la deliberación, pues la revisión del texto aprobado por la segunda cámara permite corregir posibles errores. Esta revisión, a su vez, es un mecanismo de control entre las cámaras. Así, la teoría tiende a señalar que el bicameralismo mejora la calidad legislativa y la previsibilidad. Sin embargo, ello depende de buenas prácticas legislativas. Por ejemplo, uno de los riesgos identificados en el marco normativo del nuevo bicameralismo es el diseño del procedimiento legislativo, pues se elimina el reenvío y se otorga al Senado el poder de veto. Si el Senado decide el texto final de la ley e introduce cambios sin consultar a la Cámara Baja, se pierden los efectos positivos del control entre ambas cámaras.

A continuación, explicamos el procedimiento y las modificaciones sugeridas.

### A. Reforma al procedimiento legislativo

El procedimiento legislativo se inicia en la Cámara de Diputados. Los senadores no tienen derecho a presentar proyectos de ley. El proyecto se remite a la comisión correspondiente según el criterio de especialidad. La comisión estudia, analiza el proyecto de ley y, de ser el caso, aprueba un dictamen para su debate en el Pleno. Una vez aprobada la iniciativa por la Cámara Baja, se remite al Senado para continuar el debate. El Senado lo tramita a la comisión correspondiente para su dictamen. El Pleno del Senado debate el dictamen y puede aprobar la iniciativa en sus mismos términos, modificarla o archivarla. El reglamento ha establecido que, para modificar el texto aprobado por los diputados, se requiere la votación de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Senado (31 votos), salvo que la propia Constitución establezca mayorías diferentes.

Este diseño particular es muy diferente del que funcionó en el bicameralismo histórico, pero también del que funciona en América Latina y en buena parte de Europa. En el procedimiento de aprobación de leyes, los bicameralismos prevén mecanismos para resolver los desacuerdos entre las cámaras. Una alternativa es el mecanismo de reenvío (sistema *navette*) que devuelve a la Cámara de Diputados el texto modificado y establece mayorías para definir el texto final aprobado por alguna de las cámaras. Otro mecanismo establece la conformación de comisiones bicamerales para consensuar un texto.

Tabla 1: 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

Como se observa en la Tabla 1, en América Latina, en general, tanto senadores como diputados pueden iniciar el procedimiento legislativo. No ocurre lo mismo en el Perú, pues la reforma constitucional no otorga la iniciativa legislativa a los senadores.

Respecto a los eventuales desacuerdos entre las cámaras en la aprobación de leyes, si bien el diseño constitucional establece el predominio y el veto del Senado, los reglamentos han previsto mecanismos de coordinación voluntaria entre ambas cámaras. Para ello, se ha contemplado la conferencia entre cámaras, una práctica propia de los congresos bicamerales previos al unicameralismo. Sin embargo, en este caso son voluntarias. Están previstas en los reglamentos de las cámaras, no en los del Congreso. Por lo expuesto, se propone modificar la Constitución a fin de:

- Incluir a los senadores entre quienes tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, manteniendo el inicio del proceso legislativo en la Cámara de Diputados.
- Regular un procedimiento para el debate en la Cámara Baja del texto modificado por el Senado. Una alternativa puede ser retomar el diseño de la Constitución de 1979 con mecanismos de reenvío y mayorías calificadas para definir el texto final.

El procedimiento de reenvío y las conferencias mejoran la deliberación, permiten confrontar argumentos y lograr una ley con mayor consenso. Justamente, uno de los fundamentos para incorporar la bicameralidad es mejorar la calidad de la deliberación. En esa línea, el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, se refirió a la necesidad de garantizar un proceso deliberativo adecuado en la aprobación de leyes. Si bien se ha señalado que ello puede retrasar la aprobación de la ley, los reglamentos han previsto procedimientos excepcionales de urgencia que permiten atender situaciones apremiantes. Por regla general, el Congreso no puede ser evaluado por la mayor cantidad de leyes que aprueba; más bien, un menor número de leyes puede favorecer la estabilidad y la seguridad jurídica.

## B. Mejor funcionamiento del Congreso bicameral

La bicameralidad debe contribuir a la estabilidad y a la seguridad jurídica. El reglamento del Senado contiene una disposición clave para ello. El literal a del artículo 25 establece que las modificaciones que el Senado realice a las iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados no pueden incorporar materias distintas de la propuesta legislativa enviada. Este es un tema central, pues reconoce el principio de unidad de la materia. Se trata de garantizar el estudio y el debate de las iniciativas legislativas, a fin de evitar que en el texto del dictamen se incluyan materias ajenas para aprobarlas sin el debido proceso legislativo. Esta previsión no debe estar sólo en el reglamento del Senado, sino también en el de la Cámara de Diputados.

En otros países existen disposiciones constitucionales que se refieren al alcance de las modificaciones que introduzca el Senado. En el caso de Chile, la Constitución señala que "...en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto" (artículo 69). En Colombia, la norma constitucional prevé que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella" (artículo 158<sup>o</sup>). Esta previsión no debe estar sólo en el reglamento del Senado, sino también en el de la Cámara de Diputados.

Administrativamente, los reglamentos con acierto han propuesto una administración única para mantener la independencia de las cámaras en el quehacer parlamentario. La idea de contar con un solo servicio de información parlamentaria institucional y biblioteca, de recursos humanos, de abastecimiento o de seguridad permite una administración más eficiente. De otro lado, la pandemia exigió cambios tecnológicos que deben mejorarse mediante el uso de inteligencia artificial, como ya ocurre en otros parlamentos.

## C. Mejorar la calidad de las leyes

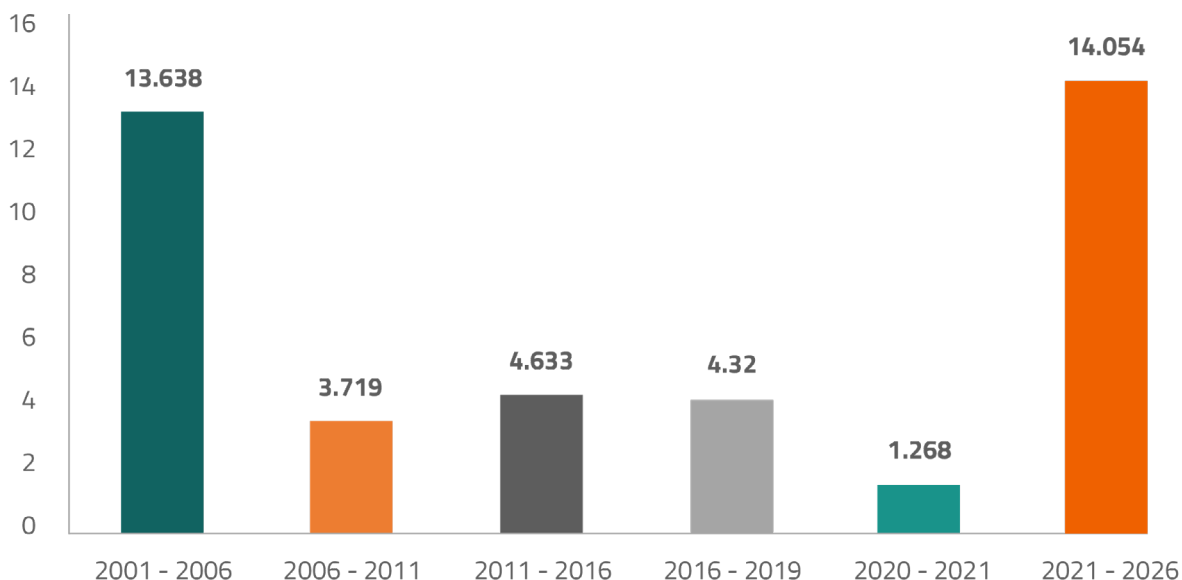
La bicameralidad suele asociarse con una mayor reflexión y estabilidad jurídica. Como consecuencia de ello, se le vincula con una mejor calidad legislativa. Sin embargo, la calidad de las leyes es consecuencia de buenas prácticas que incluyen la incorporación de estudios de antecedentes legislativos que determinen el marco normativo vigente de la materia que se pretende regular, el impacto presupuestal, el análisis regulatorio, y la opinión de expertos. Los sistemas de información parlamentaria contribuyen a este objetivo.

Como se señaló en "Propuestas del Bicentenario. Rutas para el desarrollo institucional" (Campos, 2023), los servicios de información se componen de asesoría especializada, tanto institucional, que ingresa por concurso público, como partidaria. En este caso, el personal es seleccionado por los políticos siempre que cumpla con los perfiles profesionales preestablecidos. La independencia funcional de quienes integren la asesoría institucional es central para garantizar su adecuado funcionamiento, pues la información que suministren debe ser idónea, suficiente, verificada, oportuna y objetiva. Así, es fundamental retomar la contratación de profesionales mediante concursos públicos.



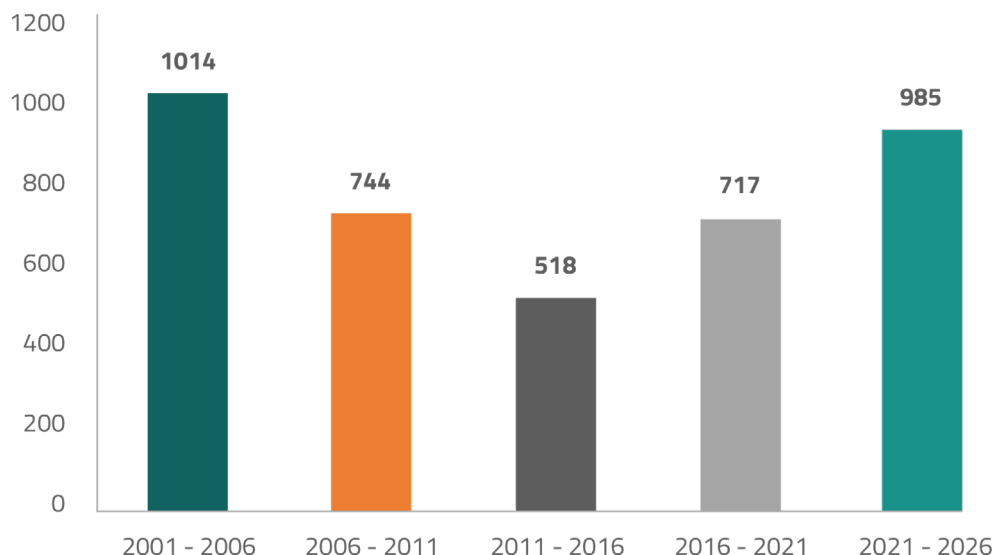
La previsibilidad contribuye a la seguridad jurídica. El número de proyectos de ley y de leyes se incrementó, a pesar de que en 2006 se introdujo el requisito de que fueran propuestos por grupo parlamentario y no de forma individual. En el Gráfico 1 puede observarse que el número de iniciativas legislativas ha aumentado. El último periodo unicameral tendrá el récord del mayor número de iniciativas parlamentarias. La aprobación de leyes con impacto fiscal ha impulsado un mayor número de iniciativas legislativas. Aunque algunas se aprobaron por insistencia, un número importante no fue observado por el Poder Ejecutivo.

**Gráfico 1: Iniciativas legislativas parlamentarias 2001-2026\***



\*Presentadas hasta el 20 de febrero de 2026

**Gráfico 2: Leyes 2001-2026\***



\*Publicadas hasta el 20 de febrero de 2026

En el Gráfico 2 puede observarse el número de leyes de cada período; no se consideran las resoluciones legislativas ni las normas de autorización de viaje del presidente de la República. El mayor número de leyes conlleva inestabilidad jurídica, que se manifiesta, por ejemplo, en la modificación reiterada de un mismo texto, especialmente en normas que se modifican reiteradamente durante el periodo.





# Elección de miembros de órganos constitucionales autónomos: caso del Tribunal Constitucional





### 3. Elección de miembros de órganos constitucionales autónomos: caso del Tribunal Constitucional

El Perú tiene una alta volatilidad electoral. La mayor parte de las organizaciones políticas no cuenta con presencia nacional, lealtad partidaria ni permanencia a lo largo del tiempo. En cada proceso electoral aparecen nuevos partidos políticos y desaparecen otros. En el proceso de elecciones generales de 2026 se inscribieron 38 listas para competir por 60 escaños en el Senado y 130 en la Cámara de Diputados. De ellas, 21 corresponden a organizaciones políticas nuevas. Entre 2001 y 2021, sólo dos organizaciones políticas —Acción Popular y el fujimorismo— obtuvieron representación en los seis congresos electos. En el mismo periodo, más de 30 partidos obtuvieron representación, aunque el número y la conformación de los grupos parlamentarios se modificaron en cada periodo debido al transfuguismo. Hay mucha inestabilidad y poca experiencia en el ámbito político, pues predomina la renovación de actores políticos.

En el contexto de volatilidad electoral, la renovación total de un órgano colegiado como el Tribunal Constitucional puede generar un cambio brusco en sus pronunciamientos, afectando la previsibilidad de sus decisiones y de su jurisprudencia. De acuerdo con lo establecido en la Constitución, el Senado elige a los siete magistrados del Tribunal Constitucional por cinco años mediante la votación de dos tercios del número legal de miembros del Senado; es decir, 40 votos. Se propone una reforma constitucional para establecer la renovación escalonada de los magistrados del Tribunal Constitucional. El objetivo de la reforma es brindar mayor estabilidad de las decisiones de un órgano técnico como el Tribunal Constitucional. La renovación de magistrados en los términos propuestos permite preservar la experiencia y evitar su identificación con las mayorías políticas que se conforman cada cinco años en el Senado.

En línea con lo expuesto, se sugiere extender el mandato a siete años. La Constitución peruana establece un mandato de cinco años, a diferencia de lo que se observa en otros tribunales y cortes constitucionales, donde el plazo es mayor. Así, por ejemplo, en el caso de Chile el periodo es de nueve años, mientras que en Colombia es de ocho. En el caso de España, se eligen por nueve años y se renuevan por terceras partes cada tres años.





# Sistema electoral parlamentario



## 4. Sistema electoral parlamentario

El sistema electoral parlamentario se refiere a las reglas para elegir a los senadores y diputados. A nivel comparado, no existe una regla uniforme para la elección de los miembros de las cámaras, pues depende de los criterios de representación que se adopten. Sin embargo, hay una tendencia a identificar al Senado con la representación territorial y a los diputados con la representación de la población, por lo que ello se vincula con el criterio de proporcionalidad.

### A. Barrera legal

Uno de los elementos del sistema electoral es la barrera electoral o umbral de representación. Como todos los elementos de los sistemas electorales, la barrera legal persigue un objetivo: evitar la excesiva fragmentación. Para ello, se establece un porcentaje de votos que los partidos políticos y las alianzas electorales deben alcanzar para participar de la distribución de escaños. En el Perú, la barrera legal se introdujo en 2004 y se aplicó desde 2006, excluyendo a quienes no alcanzaron el 4% de los votos válidos a nivel nacional. A partir de las elecciones de 2011, se aplicó el 5%<sup>1</sup>.

En las elecciones de 2021, por ejemplo, el partido Victoria Nacional no logró pasar el umbral del 5%, pues obtuvo 4.96% de votos. Como consecuencia de ello, no se le asignaron escaños. Participaron 20 organizaciones políticas, de las cuales diez lograron representación parlamentaria. En ese contexto, el padrón electoral estaba integrado por 25 287 954 electores hábiles. El número de votos válidos fue el 72.56% de los votos emitidos. Finalmente, para participar de la asignación de escaños, se requerían al menos 642 946 votos.

Tabla 2: Distribución de votos elecciones parlamentarias 2021

<b>Total de votos válidos</b>	<b>12 858 920</b>	<b>72.56%</b>
<b>Votos en blanco</b>	2 126 712	12.00%
<b>Votos nulos</b>	2 737 099	15.44%
<b>Total de votos emitidos</b>	17 722 731	100.00%

Fuente: ONPE

El sistema electoral diseñado para el nuevo bicameralismo ha previsto un doble umbral. Para obtener escaños en la Cámara de Diputados, se requiere alcanzar siete escaños y el 5% de los votos válidos a nivel nacional. En el caso del Senado, tres escaños y 5% de los votos válidos a nivel nacional. El cómputo es independiente en cada cámara.

Un escenario posible es que un candidato muy popular en una circunscripción del llamado Senado Regional obtenga una alta votación. Sin embargo, si su partido político no cumple con los requisitos del doble umbral de representación, no será elegido. El escenario planteado, sin embargo, es poco probable debido a la fragmentación política. Más bien puede ocurrir que el escaño se asigne con un porcentaje bajo. Así, por ejemplo, Madre de Dios fue una circunscripción uninominal en las elecciones de 2021, el escaño se asignó con 17.6% de votos válidos. En 2020, con 19.8%. Algunos partidos con porcentajes ligeramente menores no logran obtener escaños en este tipo de circunscripciones. El seguimiento del porcentaje de votos con el que se obtiene el escaño será muy relevante en el análisis del resultado electoral y en la conformación del nuevo Senado.

Para las elecciones parlamentarias, las organizaciones políticas debían presentar 55 listas: 28 para la elección del Senado y 27 para la de la Cámara de Diputados. Todavía se están resolviendo apelaciones; sin embargo, se observa que el número de organizaciones políticas que lograrán inscribir 55 listas es menor que la mitad. Mientras menos listas presenten, menores

<sup>1</sup> Sin embargo, el objetivo de la barrera electoral se diluyó. Pese a que se excluyó a los partidos que no lograron el 5% de los votos válidos a nivel nacional, la fragmentación poselectoral se produjo al conformarse nuevos grupos parlamentarios entre quienes renunciaron a sus bancadas.

son las posibilidades de lograr el 5% de votos válidos a nivel nacional requerido. Al contrario, los partidos que cuentan con listas de candidatos en cada circunscripción tienen mayores probabilidades de superar ese umbral.

El doble umbral tendrá un efecto importante en la reducción del número de partidos con representación parlamentaria, lo que puede contribuir a la gobernabilidad. Sin embargo, en un contexto de alta fragmentación política y dispersión del voto —pues hay 38 listas postulando candidatos al Congreso— puede incrementar la sobrerrepresentación y afectar la legitimidad. En ese sentido, cabe recordar que los sistemas electorales tienen el reto de conciliar la gobernabilidad y la representación. Por este motivo, se plantea evaluar el funcionamiento del doble umbral, especialmente en lo relativo al Senado, pues se eligen miembros en circunscripciones uninominales.

## B. Subrepresentación en la Cámara de Diputados

La Constitución ha establecido que el número de diputados puede incrementarse en función del aumento de la población (artículo 90). Con ello, se vinculó explícitamente el número de diputados con el tamaño de la población. Sin embargo, como puede observarse en la Tabla 3, el diseño de las circunscripciones y la asignación del número de escaños han provocado la subrepresentación de algunas circunscripciones.

Tabla 3: Proporcionalidad en la Cámara de Diputados

Circunscripción electoral		Población electoral 2025	Total de escaños	Proporcionalidad (escaños por elector)
1	Amazonas	345 245	2	172 623
2	Áncash	971 385	5	194 277
3	Apurímac	361 338	2	180 669
4	Arequipa	1 226 525	6	204 421
5	Ayacucho	520 238	3	173 413
6	Cajamarca	1 198 773	6	199 796
7	Callao	858 968	4	214 742
8	Cusco	1 133 754	5	226 751
9	Huancavelica	339 448	2	169 724
10	Huánuco	656 517	3	218 839
11	Ica	713 997	4	178 499



Circunscripción electoral		Población electoral 2025	Total de escaños	Proporcionalidad (escaños por elector)
12	Junín	1 062 500	5	212 500
13	La Libertad	1 552 691	7	221 813
14	Lambayeque	1 051 350	5	210 270
15	Lima	7 822 555	32	244 455
16	Lima Provincias	828 473	4	207 118
17	Peruanos residentes en el extranjero	1 210 813	2	605 407
18	Loreto	775 923	4	193 981
19	Madre de Dios	147 577	2	<b>73 789</b>
20	Moquegua	164 628	2	<b>82 314</b>
21	Pasco	223 695	2	<b>111 848</b>
22	Piura	1 534 085	7	219 155
23	Puno	963 489	5	192 698
24	San Martín	723 605	4	180 901
25	Tacna	302 615	2	151 308
26	Tumbes	181 317	2	<b>90 659</b>
27	Ucayali	453 928	3	15,309

Elaboración propia a partir del padrón electoral aprobado por el JNE.



La relación de electores por representante es de 210 196, un número mayor que el de otros países de la región. Como se observa en la Tabla 3, persiste una notable diferencia entre algunas circunscripciones electorales. Así, por ejemplo, un diputado de Madre de Dios representa a 73 789 electores, en Moquegua a 82 314, mientras que en Lima Metropolitana a 244 455, en Cusco a 226 751 y en La Libertad a 222 1813. Esta desproporción afecta la igualdad de voto.

Por ello, se recomienda avanzar en el ajuste de la fórmula legal de la Ley Orgánica de Elecciones a fin de evitar la subrepresentación evidenciada y lograr una mayor correlación entre la población y el total de escaños asignados. De esta manera, la representación parlamentaria reflejará con mayor precisión el peso demográfico de cada circunscripción





# Reflexiones finales





## 5. Reflexiones finales

Las reformas planteadas, contribuirán al mejor funcionamiento del Congreso. Se trata de optimizar el procedimiento legislativo regulando los mecanismos de resolución de desacuerdos entre las cámaras, a fin de lograr leyes con mayor consenso y legitimidad. En relación con las leyes presupuestales y tributarias, se ha logrado un desarrollo normativo muy detallado y coherente. El efecto positivo depende del enforcement que conlleva restablecer el consenso en torno al modelo económico y al equilibrio fiscal.

Se plantea la renovación escalonada de los magistrados del Tribunal Constitucional y la extensión del periodo de mandato. El objetivo de la propuesta es promover niveles más altos de estabilidad en un país con alta volatilidad electoral, a fin de preservar al Tribunal de los cambios propios del vaivén político. Finalmente, se pone la atención en el sistema electoral parlamentario para afinarlo, mejorar su representatividad y facilitar el voto.

Con el marco normativo vigente, es muy posible un escenario poselectoral con un presidente sin mayoría en el Senado ni en la Cámara de Diputados, pero en el que el partido de gobierno logre formar grupos parlamentarios en ambas cámaras. En un segundo escenario, el presidente y su partido cuentan con representación sólo en una de las cámaras. Un tercer escenario, más complicado para la gobernabilidad democrática, es que el partido de gobierno no cuente con representación en ninguna de las cámaras. De otro lado, es posible que tengan una conformación en la que no coincidan los partidos políticos, aun cuando hay incentivos para que haya una conformación similar debido a la simultaneidad de las elecciones y a que la mitad del Senado se elige con criterios similares a los de la Cámara Baja. Sin embargo, un partido puede lograr representación en el Senado y no en la Cámara de Diputados o viceversa.

Está abierto el debate para otras reformas como, por ejemplo, la renovación de la Cámara de Diputados por mitades y la eliminación de la disolución del Congreso. En términos prácticos, se identifica un riesgo en la cancelación de la inscripción en el registro de partidos políticos, pues quienes no logren representación parlamentaria perderán su inscripción. Sin embargo, en la medida en que ello ocurrirá después de las elecciones regionales y locales, es posible que algún partido que logre ganar en una región, provincia o distrito, pierda la inscripción debido a que no obtuvo representación parlamentaria. Ello constituye un despropósito en el juego institucional.

Para construir un marco normativo adecuado, es necesario tener en cuenta los factores históricos, culturales y sociales del país. El Perú arrastra problemas estructurales a los que se suma la infiltración en la política de intereses de las economías ilegales. Persiste la informalidad en la economía, con implicancias en la cultura política. Como consecuencia de ello, el cumplimiento y la eficacia de las leyes son débiles. Por ello, las reformas normativas tienen límites para lograr los efectos deseados.

A pesar de los cambios normativos sugeridos, el funcionamiento del Senado y del sistema político en conjunto dependerá del resultado electoral. Será necesario analizar quién gana las elecciones presidenciales, el número de escaños que obtenga el partido de gobierno en las cámaras, qué tipo de partidos logran representación en el Senado y en la Cámara de Diputados, el nivel de fragmentación y polarización, la conformación de coaliciones, el número de escaños de la oposición y la dinámica con el gobierno, entre otros factores.





# Bibliografía





## 6. Bibliografía

- CAMPOS, M. (2023). Reforma política en tiempos de crisis. En *Propuestas del Bicentenario. Rutas para el desarrollo institucional*. (pp. 73-107) LIMA: Penguin Random House.



VIDENZA  
INSTITUTO