



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

Derecho
Facultad de Derecho

**LA PROPUESTA DE RENOVACIÓN POR MITADES EN EL
ESCENARIO DEL RETORNO A LA BICAMERALIDAD DEL PODER
LEGISLATIVO PERUANO**

**Trabajo de Suficiencia Profesional
presentado para optar al Título Profesional de
Abogado**

**Presentado por
Eduardo Francisco Dibos Figueroa**

Asesor: Erick Edwin Urbina Lovón
[0000-0003-3521-8600](tel:0000-0003-3521-8600)

Lima, febrero de 2025

REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

FACULTAD DE DERECHO

A través del presente documento la Facultad de Derecho deja constancia de que el Trabajo de Suficiencia Profesional “LA PROPUESTA DE RENOVACIÓN POR MITADES EN EL ESCENARIO DEL RETORNO A LA BICAMERALIDAD DEL PODER LEGISLATIVO PERUANO” presentada por el Sr. Eduardo Francisco Dibos Figueroa, con DNI 76276535, para optar el Título Profesional de Abogado, fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin el 07 de marzo del año 2025; obteniendo el siguiente resultado:




19% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

Filtrado desde el informe

- ▶ Bibliografía
- ▶ Texto citado

Fuentes principales

- 18%  Fuentes de Internet
- 4%  Publicaciones
- 7%  Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

Marcas de integridad

N.º de alertas de integridad para revisión

No se han detectado manipulaciones de texto sospechosas.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo.

Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.

Fuentes principales

Las fuentes con el mayor número de coincidencias dentro de la entrega. Las fuentes superpuestas no se mostrarán.

1	Internet	
documentop.com		5%
2	Internet	
www.kas.de		1%
3	Internet	
hdl.handle.net		<1%
4	Trabajos del estudiante	
Pontificia Universidad Católica del Perú		<1%
5	Internet	
wb2server.congreso.gob.pe		<1%
6	Internet	
www.scielo.org.mx		<1%
7	Internet	
derecho.usmp.edu.pe		<1%
8	Internet	
es.wikipedia.org		<1%
9	Internet	
comunicaciones.congreso.gob.pe		<1%
10	Internet	
cybertesis.unmsm.edu.pe		<1%
11	Internet	
cdn.www.gob.pe		<1%

Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid:::1:3155927911

Fecha de entrega

14 feb 2025, 11:55 p.m. GMT-5

Fecha de descarga

7 mar 2025, 8:18 a.m. GMT-5

Nombre de archivo

VF_LA_PROPOSTA_DE_RENOVACION_POR_MITADES_EN_EL_ESCENARIO_DEL_RETORNO_A_LA_BI....docx

Tamaño de archivo

1.1 MB

64 Páginas

17,762 Palabras

98,809 Caracteres

De acuerdo con la política vigente, el porcentaje obtenido de similitud con otras fuentes está dentro de los márgenes permitidos.

Se emite el presente documento para los fines estipulados en el Reglamento de Grados y Títulos de la Facultad al que pertenece el interesado.

Lima, 7 de marzo de 2025

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'E. Urbina', enclosed within a hand-drawn rectangular box.

Erick Edwin Urbina Lovón

Asesor

ORCID: 0000-0003-3521-8600

RESUMEN

La política peruana enfrenta una crisis caracterizada por la polarización, la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones y el debilitamiento del sentido de representación en las autoridades. Entre las principales causas se encuentran la fragmentación de los partidos, la corrupción generalizada, la confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo, la falta de incentivos para la profesionalización del servicio público, la baja calidad normativa, entre otras. Ante ello, la restitución de la bicameralidad en 2024 marcó un avance notable, pero requiere reformas complementarias para optimizar su funcionamiento.

Este estudio analiza la viabilidad e impacto de la renovación por mitades en el Congreso, una reforma ampliamente discutida y con tradición en nuestra historia que busca mejorar la estabilidad institucional y la representación política. Empezando con un enfoque comparado y un análisis histórico, se examinan los beneficios del mecanismo, su posible transición, el cronograma electoral y su viabilidad política.

Se plantea la hipótesis de que la renovación parcial contribuiría a una democracia más sólida, mayor gobernabilidad, reducción de crisis entre poderes, mejor representación ciudadana y fortalecimiento de los partidos políticos. Asimismo, que la reforma ayuda a mitigar la crisis política actual y promoverá un parlamento más profesionalizado y eficiente. Finalmente, el estudio ofrece conclusiones y recomendaciones para respaldar su implementación.

Palabras clave: Renovación por Mitades – Bicameralidad – Congreso de la República – Derecho Constitucional – Reforma Política – Sistema Electoral

ABSTRACT

Peruvian politics faces a crisis characterized by polarization, the loss of public trust in institutions, and the weakening of the sense of representation in authorities. Among the main causes are party fragmentation, widespread corruption, persistent confrontation between the Executive and Legislative powers, lack of incentives for the professionalization of public service, and poor regulatory quality, among others. In response, the reinstatement of bicameralism in 2024 marked a significant step forward, but it requires complementary reforms to optimize its functioning.

This study analyzes the feasibility and impact of staggered congressional renewal, a widely debated reform with historical precedent in the country that aims to enhance institutional stability and political representation. Through a comparative approach and historical analysis, the study examines the benefits of this mechanism, potential transition strategies, electoral scheduling, and its political viability.

The hypothesis suggests that partial renewal would contribute to a stronger democracy, improved governance, reduced institutional crises, better citizen representation, and the strengthening of political parties. Additionally, this reform is expected to help mitigate the current political crisis and foster a more professional and efficient parliament. Finally, the study presents conclusions and recommendations to support its implementation.

Keywords: Staggered Elections – Bicameralism – Congress of the Republic – Constitutional Law – Political Reform – Electoral System

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	IX
I. EL RETORNO NECESARIO: DEFENSA DE LA BICAMERALIDAD	XI
1.1 DESCRIPCIÓN BREVE DE LA FÓRMULA APROBADA. PRINCIPALES MATERIAS:	XII
II. LA PROPUESTA DE RENOVACIÓN POR MITADES EN LOS CONGRESOS BICAMERALES. TAMBIÉN REFERIDA COMO RENOVACIÓN PARCIAL, ELECCIÓN GRADUAL O ESCALONADA.....	XIV
2.1. TRADICIÓN HISTÓRICA DE LA RENOVACIÓN PARCIAL DE LAS CÁMARAS	XVI
2.2. PRECEDENTES RECIENTES DE LA PROPUESTA (2001 – 2016)	XXIII
2.3. LAS INICIATIVAS DE RENOVACIÓN A MITAD DE PERIODO FORMULADAS EN EL PERIODO PARLAMENTARIO ACTUAL (2021 - ACTUALIDAD)	XXVI
2.4. LA RENOVACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO DE LA REGIÓN Y LOS ESTADOS UNIDOS	XXIX
2.5. LOS BENEFICIOS DE LA PROPUESTA	XXXIV
2.5.1. <i>La ‘doble herramienta de evaluación’: el ciudadano al mando del mecanismo de evaluación de desempeño</i> xxxiv	
2.5.2. <i>Fortalecimiento de los lazos de representación y recuperación de la confianza ciudadana en el Parlamento</i> xxxviii	
2.5.3. <i>La ‘válvula de escape’: mitigación de las crisis políticas</i>	xl
2.5.4. <i>El freno del populismo legislativo antes de las reelecciones y fortalecimiento de la profesionalización parlamentaria</i>	xliii
2.5.5. <i>Los beneficios señalados por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)</i> xliv	
III. LA APLICACIÓN CONCRETA DE LA REFORMA EN EL PERÚ.....	XLVII
3.1. EL MECANISMO DE TRANSICIÓN HACIA UNA RENOVACIÓN POR MITADES	XLVII
3.1.1. <i>Las 2 propuestas: Los congresistas menos votados vs. sorteo previo</i>	xlvii
3.1.2. <i>¿Cómo se vería esto en el Perú?</i>	xlviii
3.2. EL NUEVO CRONOGRAMA ELECTORAL	LI
3.2.1. <i>Las propuestas del PL 8024 y de la CANARP</i>	lii
3.2.2. <i>Opinión y propuesta del autor</i>	liv
3.3. VIABILIDAD POLÍTICA Y ESTADO ACTUAL DE LA PROPUESTA.....	LVI
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	LIX
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	LXI

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. <i>Principales modificaciones de la Ley 31988, que establece el retorno a la bicameralidad en el Perú.</i>	xii
Tabla 2. <i>Constituciones del Perú sobre la renovación de congresistas (de 1823 a 1867, con la Constitución de 1860 manteniéndose vigente hasta 1920).</i>	xvi
Tabla 3. <i>Proyectos de ley presentados que plantean la renovación parcial del Congreso (2004 a la actualidad)</i>	xxiv
Tabla 4. <i>Proyectos de ley de renovación en el periodo parlamentario 2021-2026.</i>	xxvi
Tabla 5. <i>Formas de renovación de las Cámaras de Diputados y Senadores de Argentina</i>	xxx
Tabla 6. <i>Forma de renovación de la Cámara de Senadores chilena, según la numeración de las regiones.</i>	xxxí
Tabla 7. <i>Formas de renovación de las Cámaras de Diputados y Senadores de Brasil.</i>	xxxii
Tabla 8. <i>Formas de renovación de las Cámaras de Representantes y Senadores de Estados Unidos.</i>	xxxiii
Tabla 9. <i>Aprobación del Congreso de la República (2001 – 2024).</i>	xxxix
Tabla 10. <i>Partidos en el gobierno y principales fuerzas en la composición del Congreso de la República (2000 – a la actualidad)</i>	xli
Tabla 11. <i>Las principales ventajas de la renovación parlamentaria para el sistema político y electoral peruano, identificadas por la CANRP.</i>	xlvi
Tabla 12. <i>Propuesta de división para renovación parcial de escaños en el Congreso de la CANRP.</i>	xlviíi
Tabla 13. <i>Distribución de escaños para la elección de candidatos a la Cámara de Diputados y al Senado en las elecciones de 2026, respectivamente.</i>	l
Tabla 14. <i>Calendario electoral planteado por el PL 8024/2023-CR de la congresista Tudela, proyectado bajo una renovación por mitades, incluyendo elecciones presidenciales, legislativas y regionales (2026-2046)</i>	lii
Tabla 15. <i>Propuesta de calendario electoral de la CANRP, con mandato de cinco años y renovación parcial por mitades (2021-2033)</i>	liv

INTRODUCCIÓN

En tiempos recientes, la política peruana se ha visto sumida en profundas crisis. Esta se manifiesta a través de varios síntomas, entre ellos un constante clima de polarización, la pérdida de confianza ciudadana en sus autoridades y la falta de sentido de representación en las instituciones democráticas.

Las causas que han determinado este deterioro del sistema político son múltiples y complejas. Entre las más relevantes se encuentran la fragilidad e hiperfragmentación de los partidos políticos, las prácticas de corrupción extendidas a todo nivel de gobierno, la confrontación persistente entre los poderes legislativo y ejecutivo, la falta de incentivos para atraer a los mejores cuadros al servicio público, el populismo y la baja calidad normativa. Sumado a ello, la ciudadanía tiene mecanismos limitados y pocas oportunidades de incidir en la toma de decisiones de sus representantes políticos nacionales: cada cinco años.

A partir de las reconocidas limitaciones de nuestro sistema, tanto las autoridades políticas como la academia enfatizaron la necesidad de avanzar en la implementación de la tan ansiada reforma política. La más sustancial de las reformas, la restitución de la bicameralidad, fue finalmente aprobada en marzo de 2024. Si bien es un gran paso para fortalecer el sistema político peruano, la bicameralidad debe ser complementada con demás reformas políticas de ‘segundo nivel’. Esto permitiría optimizar y viabilizar mejor nuestro modelo bicameral a partir del 2026. Entre las reformas políticas pendientes, una de las más ampliamente discutidas es la renovación por mitades del Congreso, también conocida como renovación parcial, gradual o escalonada.

Sobre ese contexto, cabe preguntarse: ¿en qué medida la implementación de la renovación por mitades en un parlamento bicameral peruano podría contribuir positivamente al fortalecimiento del sistema político?, ¿esta medida demostraría ser superior al actual sistema de renovación total vigente? Y, ¿qué tan viable es la implementación de la propuesta considerando la actual configuración de bancadas en el Congreso, y cómo se integraría de manera concreta en nuestro sistema político?

A efectos de responder esta pregunta, el presente trabajo analizará (i) los orígenes históricos de la renovación parcial en el Perú, (ii) los diseños comparados en la región (iii) los beneficios concretos que traería consigo su implementación, (iv) los posibles mecanismos de transición hacia este modelo, (v) el diseño del cronograma electoral a ser adoptado, (vi) y la viabilidad política de la propuesta.

Como hilo conductor, se encuentra la hipótesis de que la renovación parcial del Congreso contribuiría con el fortalecimiento de la democracia, una mayor gobernabilidad en el sistema político, la reducción de las crisis entre poderes, una representación ciudadana más efectiva y una mayor confianza en las autoridades. Asimismo, contribuiría a la mejora cualitativa de los partidos políticos, a un parlamento más profesionalizado y con una mejor calidad regulatoria. En conjunto, todos estos factores ayudarían a mitigar los efectos de la actual crisis política.

Finalmente, se elaborará un conjunto de conclusiones y recomendaciones que respalden la adopción de esta reforma.

I. EL RETORNO NECESARIO: DEFENSA DE LA BICAMERALIDAD

Previo a su aprobación, la restitución del sistema bicameral se presentaba como la reforma estructural, más crucial y urgente, para fortalecer nuestra institucionalidad política (Congreso de la República, 2024). En una coyuntura marcada por el descontento ciudadano, la polarización social y la falta de confianza en las instituciones políticas, la necesidad de una reforma profunda capaz de propiciar el buen funcionamiento de los mecanismos políticos se volvía urgente. Aunque los desafíos mencionados son significativos, y probablemente no sean resueltos totalmente por la bicameralidad como medida única, el haber aprobado esta reforma definitivamente nos pone un paso más cerca de la evolución de nuestro sistema político.

La bicameralidad se define, de manera sencilla, como un sistema parlamentario en el cual la aprobación de un proyecto o iniciativa de ley requiere que dicha legislación sea deliberada en dos asambleas distintas (Tsebelis y Money, 1997). Comparativamente, América y el Caribe presentan una alta densidad relativa de sistemas bicamerales, más que en otras partes del mundo. En Latinoamérica, países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Haití, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay han adoptado este modelo legislativo (Reynoso, 2010), al que se volverá a sumar el Perú a partir de 2026.

El proyecto de ley 660/2021-CR, presentado por el congresista Alejandro Caverro Alva, fue el primero en el periodo parlamentario 2021-2026 en proponer el restablecimiento de la bicameralidad. En dicha iniciativa legislativa se desarrollaron, con base en doctrina constitucional peruana y comparada, los sendos beneficios que traería consigo un sistema bicameral para el Perú, estos fueron:

- i. Ofrece las soluciones necesarias a las múltiples deficiencias generadas en el sistema unicameral
- ii. Eleva la calidad de las normas al instaurar un filtro reflexivo con la Cámara de Senadores
- iii. Las normas aprobadas serán producto de un mayor consenso político, reduciendo las externalidades negativas para la población
- iv. Facilita mejor representación ciudadana en el Parlamento
- v. Resguarda el equilibrio de poderes (Congreso de la República, 2021)

Si bien este estudio no se centra en la bicameralidad como tal, considera relevante destacar los principales beneficios que este sistema podría aportar al sistema político peruano, enfatizando aquellos que son tangibles y concretos, como los mencionados en aquel proyecto.

El unicameralismo cumplió un propósito, dentro de su espacio y tiempo, pero era hora de retornar a la bicameralidad, por los diversos defectos que habían aflorado desde la cámara única. Enrique Bernales (2018) señalaba, cuando habían pasado 25 años desde la instauración del régimen unicameral bajo la Constitución vigente, que sus resultados no habían superado a los del sistema bicameral. Por el contrario, las profundas deficiencias que afectan la labor del Congreso de la República son evidentes. Por su parte Chirinos Soto (2008), advirtió que el régimen de cámara única conlleva el peligro de la dictadura o despotismo de asamblea. Por lo que esa era la verdadera razón de la existencia de un Senado, que equilibra el peso de la Cámara de Diputados. Todo esto resaltaba la urgencia de promulgar las reformas bicamerales que se presentan a continuación.

1.1 DESCRIPCIÓN BREVE DE LA FÓRMULA APROBADA. PRINCIPALES MATERIAS:

En marzo de 2024 se promulgó la Ley 31988, que restablece la bicameralidad en el Perú tras su aprobación como reforma constitucional. El Congreso de la República la respaldó en primera legislatura el 16 de noviembre de 2023 con 93 votos a favor, 28 en contra y una abstención. Finalmente, en segunda votación, el 6 de marzo de 2024, la reforma fue ratificada con 91 votos a favor, 31 en contra y tres abstenciones.

Como se ha mencionado, esta decisión positiva de este Congreso generará cambios significativos al Poder Legislativo a partir de las elecciones generales de 2026. La norma aprobada no solo representa un hito histórico por el retorno a la bicameralidad, sino que también destaca por el impacto de su reforma en la Constitución Política de 1993: ha modificado un total de 54 artículos. A continuación, se describen brevemente los aspectos más importantes de esta reforma:

Tabla 1. Principales modificaciones de la Ley 31988, que establece el retorno a la bicameralidad en el Perú.

Modificación	Descripción
---------------------	--------------------

Composición del Congreso	Estará compuesto por dos cámaras: la Cámara de Diputados, con un mínimo de 130 miembros elegidos por un período de cinco años, y la Cámara de Senadores, con 60 miembros con un mandato de cinco años.
Forma de elección y requisitos	Se establece que los requisitos para ser diputado son ser peruano de nacimiento, tener al menos 25 años y gozar del derecho de sufragio. Para ser senador se requiere ser peruano de nacimiento, tener al menos 45 años o haber sido previamente congresista o diputado. Además, se restituye la posibilidad de reelección inmediata para ambas cámaras, lo cual favorece la continuidad legislativa.
Funciones y competencias	La Cámara de Diputados será la cámara más representativa, encargada principalmente de la iniciativa legislativa y el control político, mientras que la Cámara de Senadores tendrá un rol más deliberativo, revisando las leyes aprobadas por los Diputados y designando funcionarios.
Mecanismos de control político	Se elimina la posibilidad de disolver la Cámara de Senadores, fortaleciendo su estabilidad institucional. Corresponderá a la Cámara de Diputados interpelar y censurar a los ministros de Estado, así como otorgar o rehusar la confianza planteada por iniciativa ministerial.

Fuente: Ley N° 31988 - Ley de Reforma Constitucional que Restablece la Bicameralidad en el Congreso de la República. Elaboración propia.

Como se ha mencionado, el retorno al sistema bicameral ha sido una decisión positiva que genera diversos beneficios para la institucionalidad política del país. No obstante, algunos aspectos del diseño bicameral deben ser modificados mediante reformas para llegar a un mejor arreglo constitucional que favorezca la gobernabilidad democrática (Campos, 2024), como lo es la propuesta de renovación. Lo aprobado es susceptible de perfeccionamiento, existiendo actualmente una ventana de oportunidad para concretar su implementación y potenciar su correcto funcionamiento (Congreso de la República, 2024).

Una vez analizado en detalle el restablecimiento de la bicameralidad, es fundamental abordar ahora la reforma de la renovación por mitades: su historia, su aplicación en otros países, sus antecedentes en congresos recientes y en el actual, así como los importantes beneficios que traería consigo.

II. LA PROPUESTA DE RENOVACIÓN POR MITADES EN LOS CONGRESOS BICAMERALES. TAMBIÉN REFERIDA COMO RENOVACIÓN PARCIAL, ELECCIÓN GRADUAL O ESCALONADA

El mecanismo de renovación parlamentaria se refiere a los ciclos electorales mediante los que se eligen a los miembros de; Poder Legislativo. Existen distintos modelos de renovación: en algunos países, el Congreso se renueva en su totalidad en una sola elección –la renovación total, integral o completa– mientras que en otros casos la renovación es parcial, ya sea por mitades o por tercios (Reynoso, 2010). Estas diferencias no solo se observan entre países, sino también dentro de los propios parlamentos bicamerales. Una característica transversal que nota Reynoso es el hecho común que los diputados tengan mandatos más cortos que los senadores.

La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP), en su informe final ‘Hacia la Democracia del Bicentenario’, presentado en marzo de 2019, definió la renovación por mitades como un mecanismo propio de los sistemas bicamerales, que consiste en la elección de un número determinado de congresistas de una o ambas cámaras en distintos periodos de tiempo (CANRP, 2019).

Para el caso peruano, es importante precisar que la implementación de la renovación parcial no modificaría la duración del mandato parlamentario, que continuaría siendo de cinco años. Lo que variaría sería las fechas de inicio y fin de los mandatos, permitiendo la alternancia escalonada en el Poder Legislativo.

Actualmente, el Perú cuenta con un sistema de renovación total del Congreso, en el cual todos los legisladores son elegidos simultáneamente en las elecciones generales, junto con el presidente de la República. Esto significa que el Parlamento cumple su mandato de cinco años sin ninguna renovación parcial. A partir de 2026, con la restitución de la bicameralidad, este mismo modelo seguiría aplicándose, a menos que se implemente una reforma que introduzca la renovación parlamentaria.

En contraste, la renovación parcial supone la división del Congreso en grupos que son elegidos en momentos distintos, recomponiéndolo de esa forma. En algunos casos, el parlamento se renueva por mitades, y en otros, por tercios en elecciones intermedias que suelen tener lugar

entre los comicios presidenciales. Como se verá en el análisis comparado, la renovación por mitades es una práctica común en la cámara baja de varios países, mientras que la renovación por tercios es más frecuente en las cámaras altas. Ejemplos de este modelo se encuentran en países de la región como Chile, Argentina, Brasil y México (CANRP, 2019).

La discusión sobre la renovación parcial sigue vigente y es objeto de debate tanto en el ámbito académico como en el político. A lo largo de este capítulo, se analizarán las distintas propuestas de los actores y sus implicancias. Tras la aprobación del restablecimiento de la bicameralidad —considerada la reforma política más trascendental de los últimos años—, resulta crucial abordar modificaciones complementarias que optimicen el funcionamiento del nuevo parlamento bicameral. Entre ellas, la más relevante, integral y profunda es la renovación por mitades.

La congresista Adriana Tudela ha estimado que la elección escalonada de las cámaras legislativas se plantea como la solución necesaria para afrontar la crisis política que atraviesa el país (Congreso de la República, 2024). El diseño de las instituciones políticas tiene un impacto directo en la estabilidad y calidad democrática de un sistema, y los incentivos adecuados pueden contribuir significativamente a su fortalecimiento (Sartori, 19xx). En este contexto, la renovación parcial del Congreso generaría diversos incentivos, tanto dentro de la dinámica política como en la relación con el electorado, contribuyendo así al fortalecimiento del sistema político.

Cabe destacar que en 2019, el informe de la CANRP, elaborado por los expertos Fernando Tuesta, Milagros Campos, Paula Muñoz, Jessica Bensa y Martín Tanaka, ya proponía esta reforma como un complemento esencial de la bicameralidad y otras medidas destinadas a mejorar el sistema político (CANRP, 2019).

Como señala Campos (2023), quien también conformó la comisión, en los sistemas electorales parlamentarios, la duración del mandato de las cámaras y la posibilidad de renovarlas parcial o totalmente desempeñan un rol fundamental en la estabilidad y funcionalidad del sistema político. Bajo esta premisa, la renovación parcial se presenta como una alternativa viable para mejorar la dinámica del Congreso peruano, mitigando la parálisis legislativa y reduciendo el impacto de las crisis políticas.

2.1. TRADICIÓN HISTÓRICA DE LA RENOVACIÓN PARCIAL DE LAS CÁMARAS

Distinto a lo que se podría pensar, la renovación parcial del parlamento tiene una robusta tradición en el Perú y ha estado presente desde los inicios de nuestra historia republicana. Un repaso de las Constituciones del país demuestra el uso de esta práctica en repetidas ocasiones (CANRP, 2019). El cuadro a continuación presenta la forma en que las constituciones del siglo XIX establecieron la regulación de la renovación.

Tabla 2. Constituciones del Perú sobre la renovación de congresistas (de 1823 a 1867, con la Constitución de 1860 manteniéndose vigente hasta 1920).

Constitución	Texto
Constitución de 1823	Sí hay renovación parcial. Artículo 55: Se renovará el Congreso por mitad cada dos años; de modo que cada cuatro lo sea totalmente, designando en la primera vez por suerte los diputados que cesarán.
Constitución de 1826	Sí hay renovación parcial. Artículo 44: La Cámara de Tribunos se renovará por mitad cada dos años y su duración será de cuatro. En la primera legislatura la mitad que salga a los dos años será por suerte. Artículo 48: La duración de los miembros del Senado será de ocho años, y por mitad se renovará cada cuatro años, debiendo salir por suerte la primera mitad de la primera legislatura.
Constitución de 1828	Sí hay renovación parcial. Artículo 23: La Cámara de Diputados se renovará por mitad cada dos años. La suerte designará los diputados que deban cesar en el primer bienio. Artículo 33: La Cámara de Senadores se renovará por terceras partes de dos en dos años. Los Senadores nombrados en tercer lugar cesarán al fin del primer bienio, los nombrados en segundo lugar, al fin del segundo bienio y en lo sucesivo, los más antiguos.
Constitución de 1834	Sí hay renovación parcial. Artículo 50: Las Cámaras se renuevan por mitades cada dos años.
Constitución de 1839	Sí hay renovación parcial.

	<p>Artículo 22: La Cámara de Diputados se renovará por terceras partes cada dos años, y la de Senadores por mitad en el primer cuatrienio.</p> <p>Artículo 23: La renovación de los Diputados se hará por suerte en los dos primeros bienios y la de Senadores por mitad en el primer cuatrienio.</p>
Constitución de 1856	<p>Sí hay renovación parcial.</p> <p>Artículo 53: El Congreso se renovará anualmente por terceras partes. Los Representantes podrán ser reelectos y sólo en este caso será renunciable el cargo.</p>
Constitución de 1860	<p>Sí hay renovación parcial.</p> <p>Artículo 57: Las Cámaras se renovarán cada bienio por terceras partes, al terminar la Legislatura ordinaria.</p>
Constitución de 1867	<p>Sí hay renovación parcial.</p> <p>Artículo 57: El Congreso se renovará cada dos años por mitad al terminar la Legislatura ordinaria.</p>
Constitución de 1920	<p>No hay renovación parcial.</p> <p>Artículo 70: La renovación del Poder Legislativo será total y coincidirá necesariamente con la renovación del Poder ejecutivo. El mandato de ambos Poderes durará cinco años. Los Senadores y Diputados y el Presidente de la República serán elegidos por voto popular directo.</p>
Constitución de 1933	<p>No hay renovación parcial.</p> <p>Artículo 93: La Cámara de Diputados es elegida por un período de cinco años y se renueva íntegramente al expirar su mandato.</p> <p>Artículo 94: El Senado es elegido para un período de seis años, y se renueva por tercios cada dos años.</p> <p>Artículo 97: El Poder Ejecutivo convoca a elecciones generales para Presidente de la República y diputados, y para la renovación de los tercios senatoriales.</p>
Constitución de 1979	<p>No hay renovación parcial.</p> <p>Artículo 166: El Senado se elige por un período de cinco años. El número de Senadores elegidos es de sesenta. Además, son Senadores vitalicios los ex Presidentes Constitucionales de la República, a quienes no se considera para los efectos del Art. 169. Los candidatos a la presidencia y</p>

	<p>vicepresidencia pueden integrar las listas de candidatos a Senadores o Diputados</p> <p>Artículo 167: La cámara de Diputados es elegida por un período de cinco años. Se renueva íntegramente al expirar su mandato o en caso de ser disuelta conforme a la Constitución. El número de Diputados es de ciento ochenta. La ley fija su distribución tomando en cuenta principalmente la densidad electoral. Toda circunscripción tiene por lo menos un Diputado.</p>
Constitución de 1993	<p>No hay renovación parcial.</p> <p>Artículo 90: El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.</p> <p>El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.</p> <p>Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.</p>

Fuente: Constituciones del Perú y Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP).
Elaboración propia. Énfasis agregado.

Del análisis del cuadro, se evidencia que la renovación parcial, específicamente por tercios, estuvo vigente a lo largo del siglo XIX y las primeras dos décadas del siglo XX, a lo largo de ocho constituciones. Esto demuestra que el mecanismo de renovación formó parte de la historia política del Perú durante casi un siglo de manera continua.

Salvo en las Constituciones de 1920, 1979 y la actual de 1993, todas las demás incorporaron la renovación parlamentaria. En el caso de las Constituciones de 1856 y 1860, esta se llevó a cabo por tercios, al igual que en la de 1933, aunque solo aplicaba al Senado (CANRP, 2019).

Es fundamental analizar las razones que motivaron su eliminación en el pasado, los argumentos que se adujeron para su supresión y las consecuencias que derivaron de su ausencia. Para ello, es necesario en esta sección analizar por qué la renovación por mitades fue suprimida en las

Constituciones de 1920 y posteriores. Ese análisis permitirá extraer conclusiones históricas que servirán de base para el desarrollo de la investigación y la construcción de nuevas propuestas.

El momento decisivo en la historia de la renovación por mitades tuvo lugar en 1919, cuando el 4 de julio de ese año, se llevó a cabo el golpe de estado de la ‘revolución de la Patria Nueva’ (Pareja Paz-Soldán, 2005), que puso fin a la república aristocrática e inauguró lo que sería el oncenio del presidente Augusto B. Leguía. La primera medida acordada por el gobierno fue suspender el régimen constitucional anterior, para llamar a un plebiscito, donde se propuso una serie de innovaciones y 19 reformas constitucionales vía decreto del 10 de julio de 1919, las mismas que fueron sometidas al voto plebiscitario de la ciudadanía votante (Del Río, 1927). Al mismo tiempo, se llamó a elecciones para ambas cámaras, quienes a su vez conformarían una Asamblea Nacional Constituyente, encargada de aprobar la nueva Constitución, en base al plebiscito acordado. Las elecciones para la Cámara y la consulta plebiscitaria se llevaron a cabo en días consecutivos, el 17 y 18 de agosto. Finalmente, la Constitución de 1920 fue aprobada el 18 de enero de dicho año.

La primera de las 19 medidas planteadas en el plebiscito de 1919 fue la eliminación de la renovación parcial. Esto evidencia la relevancia que el gobierno de entonces otorgó a suprimir esta figura. De hecho, entre todas las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Leguía, la eliminación de la renovación parcial ocupó un lugar central. Hasta ese momento, este mecanismo había prevalecido con la Constitución de 1860, considerando que la de 1867 solo estuvo vigente por cinco meses. Textualmente, el artículo 1 del plebiscito, que posteriormente se convirtió en el artículo 70 de la Constitución de 1920, decía:

Artículo 1.- La renovación del Poder Legislativo será total y coincidirá necesariamente con la renovación del Poder ejecutivo. El mandato de ambos Poderes durará cinco años (Asamblea Nacional, 1919).

El gobierno de Leguía se caracterizó por su oposición frontal a todo lo que se percibía como herencia de la casta oligárquica civilista, con grandes acusaciones contra su actuación histórica e institucional. Los rasgos del oncenio fueron los de un autoritarismo con tendencias dictatoriales, llegando Chirinos Soto –citado por Pareja (2005)– a catalogarlo como una época de destrucción del Estado de Derecho y de corrupción administrativa a vasta escala. El Congreso funcionó como una ficción parlamentaria, con curules hechos desde Palacio, con mayorías incondicionales y sin oposición.

Así, se puede esgrimir la hipótesis de que el gobierno autoritario de Augusto B. Leguía buscó desprenderse del mecanismo de consulta popular de la renovación parcial para facilitar su permanencia en el poder, evitando rendir cuentas a la ciudadanía, consolidando su mayoría parlamentaria y asegurando, sin mayores obstáculos la implementación de su proyecto de reconstrucción del Estado peruano bajo un enfoque autoritario.

De tal manera, se concluye que en ese momento de historia constitucional peruana la renovación no se eliminó por causales de fondo, sino por mero afán imperativo del gobierno de entonces. No obstante, Mariano H. Cornejo –presidente de la Asamblea Nacional de 1919 e ideólogo del régimen leguista– sustentó la eliminación de la renovación parcial de alguna manera durante el debate constituyente de entonces:

Una soberanía nominal que se deja dividir a la hora de manifestarse es una soberanía que no existe en realidad. La condición de la voluntad colectiva es la unidad. [...] El cuerpo legislativo, que nunca desaparece, es un poder irrevocable y perpetuo. [...] La puerta baja de la renovación parcial favorece únicamente la flexibilidad de apetitos. Las grandes corrientes de opinión pública requieren ancha puerta de las renovaciones totales (Pareja Paz-Soldán, 2005).

Con el golpe de estado en Arequipa de Luis Sánchez Cerro en 1930, se abrió el camino para un nuevo debate constitucional con el Congreso Constituyente de 1931, que terminaría en la adopción de la Constitución de 1933. Allí se realizó un nuevo análisis sobre la idoneidad de la renovación parcial del Parlamento, esta vez en un debate de mayor profundidad, liderado por los juristas que integraron la comisión encargada de elaborar el Anteproyecto de Constitución del Estado: Manuel Vicente Villarán, Toribio Alayza Paz-Soldán, Diomedes Arias Schreiber, Víctor Andrés Belaunde, Carlos García Gastañeta, José León Barandiarán, Ricardo Palma, Emilio Romero, Antonio Ugarte y Luis E. Valcárcel.

Ellos desarrollaron sus propias y renovadas opiniones sobre la renovación, destacando las posturas de Manuel Vicente Villarán y Víctor Andrés Belaunde. En este contexto, debían tomar la decisión crucial de restaurar la renovación parcial o eliminarla definitivamente del diseño constitucional.

La comisión determinó que la Cámara de Diputados no adoptaría la renovación por mitades, optando en su lugar por una renovación integral. En contraste, para el Senado estableció un sistema de renovación por tercios, con un mandato de seis años y elecciones escalonadas cada dos años, quedando el texto constitucional aprobado de la siguiente manera:

Artículo 93: La Cámara de Diputados es elegida por un período de cinco años y **se renueva íntegramente** al expirar su mandato.

Artículo 94: El Senado es elegido para un período de seis años, y **se renueva por tercios cada dos años**.

Artículo 97: El Poder Ejecutivo convoca a elecciones generales para Presidente de la República y diputados, y para la renovación de los tercios senatoriales (Constitución del Estado, 1933). Énfasis agregado

Los juristas, aunque optaron por mantener la renovación por tercios en el Senado, dejaron constancia en el diario de debates de sus mayoritarias objeciones al sistema de renovación parlamentaria. En este contexto, Manuel Vicente Villarán, presidente de la comisión, se refirió a la aplicación y pertinencia de dicho mecanismo en los siguientes términos:

La única referencia histórica que puede orientarnos en esta materia es la experiencia vivida entre 1860 y 1920. Durante ese período, quedó demostrado el grave error de enfrentar a un nuevo presidente con una Cámara de Diputados anterior, lo que inevitablemente conducía al conflicto o a la parálisis institucional. La mayor consecuencia de esta situación fue la fuerte tentación de los presidentes de influir en la elección de representantes. Un tercio de congresistas afines podía otorgarles mayoría en el Parlamento si carecían de ella, mientras que un tercio opositor podía desestabilizar cualquier mayoría lograda. La necesidad de gobernar con respaldo parlamentario fomentó la práctica de promover candidaturas oficiales. Sin embargo, **este problema se reduciría significativamente si el presidente y la Cámara fueran elegidos simultáneamente y cumplieran sus mandatos en el mismo período**, ya que disminuiría tanto el incentivo como la capacidad de un presidente saliente para manipular el sufragio y garantizar una bancada leal a su sucesor en el Ejecutivo (Anteproyecto de Constitución del Estado, 1931). Parafraseado y énfasis agregado.

Quedaba claro que desde la comisión se oponían rotundamente al sistema de renovación en la Cámara de Senadores, pero se restituyó al menos en el Senado. Víctor Andrés Belaunde, citado por Álvarez Miranda (2019), había fundamentado su opinión –también contraria– en que renovar por partes significa recoger fragmentadamente la opinión pública, atentando gravemente la legitimidad del Congreso, pues al ponerse en disputa tan solo un tercio o una mitad de los escaños, un gobierno corrupto o una mayoría rechazada por el pueblo podrían mantener gran parte de su poder, solo que ahora divorciado de cualquier concepto de representación. Finalmente, siete años después de la aprobación de la renovación por tercios del Senado –en el artículo 94 de la Constitución de 1933–, en 1940 el Congreso durante el primer mandato del presidente Manuel Pardo Ugarteche aprobó la modificación del artículo constitucional mediante la Ley No. 9178, suprimiendo la renovación por tercios, y estableciendo que: “El Senado es elegido por un período de seis años y se renueva al terminar su mandato, mientras se organiza el Senado Funcional” (Flores Nano, 2021). De esa forma, se marcó el último capítulo histórico en nuestra república en donde tuvo vigencia una renovación parcial del parlamento.

En el debate de la Constitución de 1979, también se optó por continuar con el sistema de las renovaciones totales. Entonces, el constituyente Luis Alberto Sánchez en el debate propuso una renovación por mitades en un Senado con mandato de ocho años, idea que finalmente fue desestimada por el presidente de la comisión responsable del capítulo del Poder Legislativo, Enrique Chirinos Soto (Flores Nano, 2021). José Luis Sardón (2006) señala que la ausencia de elecciones legislativas escalonadas fue una de las causas de la falta de reflejos políticos que tuvieron ambos gobiernos en la década de 1980, los de Fernando Belaunde Terry y Alan García Pérez.

El debate sobre este punto en el Congreso Constituyente Democrático de 1993 fue muy limitado. Solo fue postulado en dictámenes en minoría por parte del Movimiento Democrático de Izquierda y del Frente Independiente Moralizador, que no llegaron a materializarse (Flores Nano, 2021).

Como veremos más adelante, las críticas de esos momentos, aunque tal vez justificadas en el pasado, no encuentran mucho fundamento en la actualidad. En particular no buscamos rebatirlas porque no tendría mayor sentido hacerlo, al no ser adecuado juzgar opiniones dadas hace cien o cincuenta años con anteojos del presente, cayendo en revisionismo. Los sistemas

electorales no deben ser principistas, sino estar orientados a resolver los retos institucionales del sistema político de su actualidad, por lo que su diseño más adecuado puede –y debe– ir mutando con el tiempo.

2.2. PRECEDENTES RECIENTES DE LA PROPUESTA (2001 – 2016)

El precedente en este milenio que puede denominarse como pionero al introducir al debate público y académico la renovación por mitades proviene de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional peruana. Su documento final fue elaborado por una comisión de los principales juristas nacionales liderados por Domingo García Belaunde y publicado por el Ministerio de Justicia en el mes de julio de 2001.

En su informe, en la sección de Estructura del Estado, y en particular en las propuestas para el Congreso, incluyó como punto número cuatro (4) el texto siguiente:

4. Duración y **renovación de las Cámaras**. Eliminación de la disolución. El mandato parlamentario es de cinco años, pero **la Cámara de Diputados se renueva por mitades cada dos años y medio**. Esta opción hace innecesaria la revocatoria y la disolución de la referida cámara (Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, 2001). Énfasis agregado.

De esta manera, la Comisión de Bases, 24 años atrás, postulaba la propuesta de la renovación por mitades para la Cámara de Diputados, bajo un periodo legislativo de cinco años, y renovando dicha cámara escalonadamente cada dos años y medio. Acompañó esta propuesta con otra idea muy interesante que es la eliminación de la disolución del Congreso, por volverse innecesaria dada la renovación. Ese planteamiento será más profundamente analizado en la sección 2.5.3. referida a la mitigación de las crisis políticas como beneficio asociado a la propuesta.

Posteriormente, cabe reconocer que, en el año 2009, durante el gobierno aprista, se discutió la renovación parcial del parlamento. Tras conseguir su voto de confianza, el primer ministro Javier Velásquez Quesquén planteó la propuesta, la misma que venía de una iniciativa presidencial de Alan García (Tuesta, 2023). El proyecto de ley se presentó y llegó a ser

defendido por el entonces ministro de Justicia Aurelio Pastor ante la Comisión de Constitución y Reglamento, el mismo que no llegó a prosperar. En aquel entonces, tal vez por disruptiva y novedosa para el medio, la propuesta no contó con mayor aprobación en la opinión pública. A modo de ejemplo, el experto en temas electorales Fernando Tuesta en una columna publicada el 18 de agosto de 2009 en el Diario El Comercio, calificó a la propuesta como una ‘operación compleja y costosa’ por los desafíos que supondría a la gobernabilidad y a la representación departamental, así como por su impacto en el calendario electoral (Tuesta, 2009). Más adelante, el doctor Tuesta modificaría su postura en publicaciones, opinión pública y en el Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política –de la que formó parte–, opinando favorablemente de la propuesta.

Por otra parte, desde el Congreso se promovieron iniciativas legislativas tanto en los años previos como posteriores al gobierno aprista, abarcando distintos periodos políticos. Todas estas propuestas, con sus respectivos detalles, se presentan a continuación.

Tabla 3. *Proyectos de ley presentados que plantean la renovación parcial del Congreso (2004 a la actualidad)*

N.º de Proyecto	Título	Sumilla	Grupo Parlamentario
11689/2004-CR	Reforma Constitucional: El Artículo 90, Renovación por Tercios en Cámara Única	Propone modificar los artículos 90º y 107º de la Constitución Política del Estado, referentes a instaurar renovación por tercios en cámara única y presentar iniciativas legislativas para un grupo parlamentario.	Perú Posible
12949/2004-CR	Reforma Const.: 90º, 92º, 93º, 107º. Renovación del Congreso	Propone reformar los artículos 90º, 92º, 93º y 107º de la Constitución Política del Estado, con la finalidad de establecer la renovación por tercios del Congreso de la República.	Perú Posible

02704/2008-CR	Reforma Const.: 90° Renovación Parcial del Congreso de la Rep.	Propone modificar el artículo 90° de la Constitución, referente a instaurar la renovación parcial del Congreso de la República.	Partido Aprista Peruano
03387/2009-PE	Reforma Const.: Regulación Renovación Parcial del Congreso	Propone reforma constitucional para regular la renovación parcial del Congreso de la República.	Poder Ejecutivo
03771/2009-IC	Reforma Const.: Regula la Renovación	Propone Reforma Constitucional que regula la renovación parcial del Congreso.	Iniciativas Ciudadanas
04489/2011-CR	Reforma Const.: Renovación por Tercios del Congreso de La República	Propone modificar el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, que propone la renovación por tercios del Congreso de la República.	Acción Popular-Frente Amplio
00667/2016-CR	Ley de Reforma Constitucional: Incorpora la Renovación por Mitades	Propone modificar los artículos 90 y 187 de la Constitución Política para elegir al Congreso de la República en distritos uninominales, estableciendo representación proporcional y renovaciones por mitades.	Peruanos por el Kambio
04485/2018-CR	Ley de Reforma Constitucional: Renovación por Mitades del Congreso	Propone modificar el artículo 90 de la Constitución Política del Perú para establecer que el Congreso sea renovado por mitades cada dos años y medio, legislando en favor de elecciones parciales periódicas.	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad

Fuente: Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 792/2021-CR (Congreso de la República, 2021). Elaboración propia.

Es importante señalar que las iniciativas de reforma constitucional presentadas en los periodos mencionados no estuvieron orientadas a restablecer la bicameralidad, sino que fueron concebidas dentro del marco de un legislativo unicameral. Finalmente, ninguno tuvo resultado. La mencionada es una diferencia fundamental con los proyectos que se han presentado en el periodo legislativo que empezó en 2021, y que se analizará a continuación.

2.3. LAS INICIATIVAS DE RENOVACIÓN A MITAD DE PERIODO FORMULADAS EN EL PERIODO PARLAMENTARIO ACTUAL (2021 - ACTUALIDAD)

En lo que va del periodo parlamentario 2021-2026 han sido presentadas tres iniciativas legislativas orientadas a incorporar la renovación del parlamento a mitad de mandato. Estos son el proyecto de ley 792/2021-CR de la ex congresista Betsy Chávez, el proyecto de ley 6471/2023-CR del congresista Héctor Acuña y el proyecto de ley 8024/2023-CR de la congresista Adriana Tudela. En la siguiente tabla, se especifican los detalles de cada una de las propuestas mencionadas.

Tabla 4. *Proyectos de ley de renovación en el periodo parlamentario 2021-2026*

Proyecto de ley y congresista proponente	Título y resumen de la propuesta	Fecha
792/2021-CR Autor: Betsy Chávez	“Ley de reforma constitucional del artículo 90 para promover la gobernabilidad y establecer la renovación por mitades del parlamento”. Busca incorporar un texto al artículo 90 de la C93 de tal manera que: “El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral y se renueva por mitades cada dos años y medio organizado conforme a ley”.	18/11/2021 Presentado antes de la adopción de la bicameralidad
6471/2023-CR Autor: Héctor Acuña	“Ley de reforma constitucional que establece la renovación por tercios del Congreso de la República a mitad de periodo parlamentario”. Busca incorporar un texto al artículo 90 de la C93 de tal manera que: “El Congreso de la República se elige por un	21/11/2023 Presentado antes de la adopción de

	período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. A la mitad de dicho periodo se lleva a cabo la renovación de un tercio de sus integrantes, a través del proceso regulado por la ley de la materia ".	la bicameralidad
8024/2023-CR Autor: Adriana Tudela	“Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) para adecuarla al sistema bicameral”. Busca incorporar el artículo 21A a la LOE de tal manera que: “Ambas cámaras del Congreso de la República se renuevan por mitades cada dos años y medio mediante un proceso electoral organizado conforme a ley” . Asimismo, establece disposiciones transitorias especiales destinadas a establecer el mecanismo de transición hacia la propuesta, por única vez.	3/06/2024 Presentado luego de la adopción de la bicameralidad

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia. Énfasis agregado.

Como desarrolla la Tabla 1, los dos primeros proyectos presentados –el PL 792 y el PL 6471–, fueron presentados en ocasión anterior a la aprobación y promulgación de la reforma de la restitución de la bicameralidad. Esto impidió que las propuestas de renovación por mitades y por tercios, respectivamente, se concretaran en las reformas constitucionales en curso. Dichas reformas vienen siendo diseñadas para adecuar la normativa actual al próximo proceso electoral del Congreso bicameral. Por esa razón, este capítulo y otros apartados de la investigación se centrarán principalmente en el análisis del proyecto de ley presentado por la congresista Tudela en junio de 2024: el PL 8024. A su vez, este proyecto ha sido el único que ha adquirido relevancia, ya que fue tomado en cuenta por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso y acumulado en dictámenes posteriores relacionados a normas clave para la implementación de la bicameralidad.

El objetivo de la propuesta es reformar el sistema electoral peruano para adaptarlo a la transición desde un modelo unicameral hacia uno bicameral. El proyecto plantea: (i) la creación de más circunscripciones electorales, (ii) la definición del mecanismo de votación para diputados y senadores, y (iii) la implementación de un sistema de renovación por mitades para ambas cámaras.

Resulta evidente, según la comparación presentada en la Tabla 1 entre el proyecto de la congresista Tudela y los de los congresistas Chávez y Acuña, que la congresista Tudela ha optado por un enfoque legislativo diferente. Su fórmula persigue la modificación de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a diferencia de sus colegas que buscaron la vía de la reforma constitucional, modificando el artículo 90 de la Constitución Política del Perú. La conveniencia de esta vía y el desenlace que siguió en su camino legislativo, serán materia del capítulo 3.3., referido al estado actual y viabilidad política de la reforma.

De acuerdo al artículo 3 del Proyecto de Ley 8024/2023-CR, el artículo 21A de la LOE establecería que “ambas cámaras del Congreso de la República se renuevan por mitades cada dos años y medio mediante un proceso electoral organizado conforme a ley” (Congreso de la República del Perú, 2024). De esa forma, la iniciativa busca que las dos cámaras del Congreso de la República –la de Diputados y la de Senadores–, se renueven de manera parcial cada dos años y medio.

De la misma manera, y lo que es una novedad entre las iniciativas de renovación por mitades, el proyecto propone una disposición transitoria especial para establecer los mecanismos de transición hacia un sistema bicameral. Esta establece que en el primer proceso electoral –en principio el del 2026–, se elegirá a todos los miembros de ambas cámaras de manera excepcional. Para la Cámara de Diputados, se elegirán 130 diputados, de los cuales 65 tendrán un mandato de 60 meses (mandato completo) y los otros 65, uno de 30 meses (mandato recortado a la mitad). La división será determinada por un sorteo realizado por los órganos electorales. Para la Cámara de Senadores, se elegirán 60 senadores, de los cuales 30 serán elegidos por un periodo de 60 meses (mandato completo) y los otros 30, por 30 meses (mandato recortado a la mitad), siguiendo un proceso similar de sorteo. A lo largo del proceso, se buscará garantizar la proporcionalidad de las circunscripciones electorales y el sistema mixto de representación por región y distrito electoral único que atañe al Senado.

El análisis relativo a la idoneidad de la iniciativa planteada por la congresista Tudela se desarrollará en los capítulos 3.1 y 3.2, en donde se analizan respectivamente las propuestas de mecanismos de transición hacia una renovación por mitades, y el cronograma electoral que esta requeriría para su implementación.

2.4. LA RENOVACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO DE LA REGIÓN Y LOS ESTADOS UNIDOS

El estudio del derecho comparado sobre la renovación por mitades resulta fundamental para visualizar en la práctica sus beneficios y también sus deficiencias. Ello, incluso, podría ser tomado como punto de partida y de evidencia empírica para adaptar estos modelos a la realidad peruana.

El politólogo holandés especializado en política comparada, Arend Lijphart ha estudiado el modelo comparado de la renovación escalonada en cámaras altas de distintas partes del mundo. Así, ha hallado mundialmente que los senados suelen compartir un rasgo distintivo: su renovación escalonada. En países como Australia y Japón, la mitad de sus integrantes se elige cada tres años, mientras que, en Estados Unidos, Argentina e India, un tercio de sus senadores es renovado cada dos años. En Francia, este mismo mecanismo opera en ciclos de tres años para un tercio de su cámara alta. Por otro lado, sistemas federales como los de Austria, Alemania y Suiza aplican la renovación escalonada en plazos irregulares. Un caso particular es el de Argentina, cuya cámara baja también adopta un sistema de renovación parcial, eligiendo la mitad de sus miembros cada dos años bajo un mandato de cuatro años (Lijphart, 2012).

Justamente, elegimos a Argentina para dar inicio al estudio comparada en nuestra región. De los diez países con parlamento bicameral en Sudamérica, tres han incorporado el mecanismo de renovación por mitades. Estos son Argentina, Brasil y Chile. Se podría decir que estas tres repúblicas, que han optado por el mecanismo de renovación, son las que más destacan en términos de institucionalidad, economía y peso geopolítico.

En el caso de Argentina, los diputados ostentan el cargo por un periodo de cuatro años con posibilidad de reelección. Como mencionamos, los diputados argentinos se eligen de manera escalonada y por mitades cada dos años. El artículo 50 de la Constitución de la Nación Argentina establece su duración y su facultad de reelección en los siguientes términos:

“Artículo 50.- Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio; a cuyo efecto los

nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer período”. (Constitución la Nación Argentina, 1994).

La jurista argentina María Angélica Gelli (2004) señala que uno de los propósitos de la renovación parcial en Argentina, que a su vez constituye un beneficio, es garantizar transiciones con continuidad. Esto se logra mediante la experiencia que los legisladores con tiempo en el cargo pueden transmitir a los recién electos sobre el funcionamiento interno de la cámara.

Este mecanismo podría ser especialmente útil en el Perú, donde la curva de aprendizaje de un legislador nuevo ha sido estimada por distintos expertos en un período de entre seis meses y hasta dos años. Además, el 85 % de los congresistas carecía de experiencia parlamentaria al momento de su elección en 2021 (Hidalgo, 2021). Con un sistema de renovación por mitades, mientras una parte del Congreso se adapta a su nueva función, la otra ya se encuentra plenamente capacitada, lo que facilitaría el funcionamiento del Poder Legislativo, tal como se concibió en el modelo argentino.

En el senado argentino, su composición cambia a través de la renovación por tercios, en donde los parlamentarios tienen un periodo de seis años en una cámara que va renovando su composición por tercios cada dos años, de la siguiente manera:

Artículo 56.- Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

De este modo, de los 72 senadores que integran la Cámara Alta en Argentina, cada dos años, un tercio de sus escaños –24 curules– se somete a renovación. Este mecanismo, tal como se le conoce hoy, fue instaurado en 2001, cuando ocurrió en Argentina un cambio en la forma de elección de los senadores.

Tabla 5. Formas de renovación de las Cámaras de Diputados y Senadores de Argentina

Cámara	Renovación	Mandato	Ejemplo de años de elección
---------------	-------------------	----------------	------------------------------------

Diputados (257 miembros)	Se renueva la mitad (129 escaños) cada 2 años	4 años	2023, 2025, 2027, 2029...
Senado (72 miembros)	Se renueva por tercios (24 senadores) cada 2 años	6 años	2023, 2025, 2027, 2029...

Fuente: Constitución de la Nación Argentina y Código Electoral Nacional. Elaboración propia.

Por otra parte, Brasil y Chile son los ejemplos en los que el mecanismo de renovación se aplica exclusivamente a la cámara alta. En este último país los senadores son escogidos por un periodo de ocho años y se renuevan cada cuatro.

Artículo 49.- [...] Los senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva. (Constitución Política de la República de Chile, 1980)

En un senado de 50 representantes, en Chile los senadores son elegidos por voto popular en 16 circunscripciones –una por cada región del país, a las cuales se les asigna un número a cada una–. Una elección renueva a los senadores de las regiones con numeración impar, y cuatro años después, se celebran elecciones para los senadores de las regiones con numeración par.

Tabla 6. Forma de renovación de la Cámara de Senadores chilena, según la numeración de las regiones.

Elección	Regiones que eligen senadores	Ejemplo de años de elección
Regiones impares	I (Tarapacá), III (Atacama), V (Valparaíso), VII (Maule), IX (La Araucanía), XI (Aysén), XV (Arica y Parinacota)	2021, 2029, 2037...
Regiones pares	II (Antofagasta), IV (Coquimbo), VI (O'Higgins), VIII (Biobío), X (Los Lagos), XII (Magallanes), XIV (Los Ríos), XVI (Ñuble) y RM (Metropolitana)	2025, 2033, 2041...

Fuente: Constitución Política de la República de Chile y Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios de Chile. Elaboración propia.

Por parte de Brasil, los senadores son escogidos por un periodo de ocho años, y la cámara se renueva cada cuatro, pero alternando un tercio de los escaños en una elección y dos tercios en la siguiente. Los incisos 1 y 2 del artículo 46 de la Constitución de la República Federativa de Brasil señalan lo siguiente:

Artículo 46.- El Senado Federal se compone de representantes de los Estados y del Distrito Federal, elegidos por voto mayoritario.

1. Cada Estado y el Distrito Federal elegirán tres Senadores un término de ocho años.
2. La representación de cada Estado y del Distrito Federal será renovada cada cuatro años, alternadamente reeligiendo un tercio y dos tercios. [...]

(Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988)

De esta forma, los diputados cumplen un mandato de cuatro años, mientras que los senadores ejercen funciones por ocho años. Sin embargo, la renovación del Senado se realiza de manera escalonada: en una elección se elige un tercio (1/3) de los senadores, y en la siguiente, los dos tercios (2/3) restantes, repitiéndose este ciclo cada cuatro años.

Tabla 7. Formas de renovación de las Cámaras de Diputados y Senadores de Brasil

Cámara	Renovación	Mandato	Ejemplo de años de elección
Cámara de Diputados (513 miembros)	No tiene renovación	4 años	2022, 2026, 2030, 2034...
Senado (81 miembros)	Se renueva en tercios: 1/3 (27 senadores) en una elección y 2/3 (54 senadores) en la siguiente	8 años	2022 (1/3), 2026 (2/3), 2030 (1/3), 2034 (2/3)...

Fuente: Constitución de la República Federativa de Brasil y Ley de Elecciones. Elaboración propia.

Por último, siempre resulta favorable revisar el ejemplo institucional de la Constitución de los Estados Unidos de América. Si bien en cuantiosos aspectos nuestro sistema político difiere del estadounidense –principalmente, su bipartidismo–, mantenemos ciertos aspectos en común con

ellos como el presidencialismo y un parlamento fuerte. De tal forma, la Constitución de los Estados Unidos de 1789 establece respecto a la Cámara de Representantes lo siguiente:

Artículo I, Sección 2, Cláusula 1. La Cámara de Representantes estará compuesta por miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los diversos estados [...] (Constitución de los Estados Unidos de América, 1789).

Y respecto al Senado:

Sección 3, Cláusula 1 y Cláusula 2. El Senado de los Estados Unidos estará compuesto por dos senadores de cada estado, elegidos por la legislatura de dicho estado, por un período de seis años; y cada senador tendrá un voto

Inmediatamente después de su primera reunión tras la elección inicial, **el Senado será dividido en tres clases de manera lo más equitativa posible.** Los escaños de los senadores de la primera clase quedarán vacantes al término del segundo año, los de la segunda clase al término del cuarto año y los de la tercera clase al término del sexto año, **de modo que un tercio sea elegido cada dos años [...]** (Constitución de los Estados Unidos de América, 1789). Énfasis agregado.

Así la Constitución de los Estados Unidos de América instituyó dos cámaras con distintos mecanismos de elección: la Cámara de Representantes que se renueva por completo cada dos años, y el Senado que se renueva por tercios cada dos años, pero con mandatos de seis años.

Tabla 8. Formas de renovación de las Cámaras de Representantes y Senadores de Estados Unidos.

Cámara	Duración del mandato	Renovación	Frecuencia de elecciones
Cámara de Representantes	2 años	Se renueva completamente	Cada 2 años
Senado	6 años	Se renueva por tercios	Cada 2 años

Fuente: Constitución de Estados Unidos de América. Elaboración propia.

Se entiende que los representantes son elegidos de esa forma tan ágil para que su composición refleje con rapidez los cambios en la opinión pública. Ello también funciona como una consulta electoral respecto al presidente, para que a mitad de su gestión de cuatro años se le pueda otorgar mayor o menor cantidad de representantes a su partido o al otro –demócrata o republicano–. Por el lado del Senado norteamericano, se busca una mayor estabilidad y continuidad como cámara alta. Su propósito, a diferencia de la representación inmediata de la ciudadanía de la Cámara de Representantes, es el de mantener una estabilidad en la toma de decisiones legislativas bipartidistas.

El estudio del derecho comparado sobre la renovación por mitades resulta fundamental para comprender sus efectos en los sistemas políticos determinados. Analizar su aplicación permite identificar buenas prácticas, evaluar su impacto en distintos contextos institucionales y Ajustar el modelo más idóneo a la realidad peruana, mejorando el desempeño del Congreso bicameral que aprobamos en 2024.

Bajo esa premisa, resulta fundamental analizar ahora los beneficios que hemos identificado en la implementación de la renovación parcial del Congreso.

2.5. LOS BENEFICIOS DE LA PROPUESTA

2.5.1. La ‘doble herramienta de evaluación’: el ciudadano al mando del mecanismo de evaluación de desempeño

La evaluación del desempeño de los parlamentarios y sus partidos políticos es un pilar esencial de las democracias (Congreso de la República, 2024). En el Perú, el hecho de que las elecciones se realicen solo cada cinco años provoca la percepción de que un quinquenio político es una eternidad. Esto limita demasiado la oportunidad del ciudadano de a pie de opinar, participar y tomar decisiones políticas que incidan directamente en los desenlaces públicos (Eguiguren, 2021).

La renovación por mitades, al dividir el Congreso en grupos que se eligen en diferentes momentos, ofrece a los votantes la oportunidad de evaluar a las bancadas a mitad del período y de influir en la definición de prioridades en la agenda política (Reynoso, 2010). Esto, a su

vez, contribuye a reforzar la confianza en la institución congresal (Campos, 2023), un aspecto crucial dado el bajo nivel de credibilidad del Parlamento ahora.

La congresista Adriana Tudela, impulsora de la propuesta de renovación por mitades, ilustra esta brecha de evaluación y participación al señalar que los peruanos:

Los peruanos sólo tenemos la posibilidad de tomar decisiones una vez cada cinco años. Si transcurrido un año o dos, nos damos cuenta de que el congresista que elegimos no hace bien su trabajo, no cumple con sus promesas, está involucrado en algún caso de corrupción o no defiende los valores que dijo defender, no nos queda otra que esperar a que termine el quinquenio para recién poder elegir a otro representante. Los ciudadanos están atados de manos, no tienen forma de castigar o premiar a las agrupaciones políticas de manera constante; es decir, no pueden ejercer su poder –que reside en el voto– frente a los políticos (Congreso de la República, 2024)

Ante esta realidad, se propone la renovación parcial del Congreso como un mecanismo que permite un control más dinámico sobre la labor legislativa, incentivando altos estándares de eficiencia, transparencia y compromiso de los parlamentarios (Congreso de la República, 2024). Esto se trata, pues, de un verdadero mecanismo de evaluación de desempeño de los congresistas.

En palabras de Campos (2023), este sistema sirve como un instrumento de control vertical por parte de la ciudadanía, brindándole la posibilidad de ejercer un ‘castigo’ o un ‘premio’ a los representantes de manera periódica y más frecuente.

La propuesta de renovación por mitades ha sido denominada como una ‘doble herramienta de evaluación’, lo cual resume con precisión su esencia (Congreso de la República, 2024). Por un lado, permite a la ciudadanía examinar el trabajo de las fuerzas políticas en el Congreso y, de ser necesario, modificar la correlación de poder entre las bancadas. Por otro, brinda la posibilidad de juzgar la gestión del Poder Ejecutivo, porque mediante su voto va a poder premiarlo con un mayor número de parlamentarios oficialistas o castigarlo con una

representación más opositora. De esta forma, simultáneamente, el sistema opera como una consulta electoral dinámica y un mecanismo de participación ciudadana.

De acuerdo a la CANRP, la renovación por mitades, efectivamente, otorga a los electores un potenciado poder de decisión sobre los asuntos públicos. Pero, según la comisión, la renovación parlamentaria no debe entenderse como una vacancia o revocatoria de los legisladores, sino a los partidos políticos.

Si bien coincido en parte con el diagnóstico de la CANRP, considero que, en el caso del Perú, la renovación por mitades sí funcionará como un mecanismo de evaluación del desempeño de legisladores específicos, lo cual es deseable. En otras palabras, en contrario a la opinión de la comisión, este sistema permitiría a los electores ejercer un control efectivo no solo de los partidos políticos, pero principalmente permitir la evaluación de sus representantes, premiando o sancionando su gestión. La comisión llegó a esa conclusión porque consideró, de manera conjunta, la propuesta de eliminar el voto preferencial, con la cual discrepo. En un país donde los partidos políticos son débiles institucionalmente, tienen poco reconocimiento, carecen de bases y dependen de figuras personalistas (Tanaka, 2017), es evidente que la renovación por mitades se percibiría como una evaluación de políticos individuales antes que de partidos. Prueba de ello es que la ciencia política en el Perú ha acuñado el término “coaliciones de independientes” para describir a los partidos debido a su falta de cohesión orgánica e ideológica (Zavaleta, 2014), y que, al ser un problema inherente al sistema de partidos, no será solucionado únicamente con la renovación.

Por otra parte, algunos críticos argumentan que ya existen mecanismos para expresar la voluntad ciudadana en momentos distintos a los comicios generales. Sin embargo, Eguiguren (2021) identifica dos alternativas (el cambio de bancada por parte de un congresista y la disolución del Congreso) que, en la práctica, no alteran sustancialmente la composición legislativa y que resultan medidas extremas y excepcionales, respectivamente. El cambio de bancada no modifica de manera significativa la correlación de fuerzas de un Congreso, mientras que la disolución, regulada por el artículo 134 de la Constitución, es un recurso de última instancia ante un conflicto insalvable entre Ejecutivo y Legislativo.

La Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional (2001) ya había planteado esta lógica al proponer eliminar la disolución congresal cuando se introdujera la renovación

por mitades en la Cámara de Diputados. Al permitir que los ciudadanos corrijan o reafirmen la conformación del Parlamento cada dos años y medio, la disolución total perdería su razón de ser, evitando el alto costo político y social que conlleva una medida tan disruptiva. De esta manera, se promueve una mayor continuidad legislativa y un Congreso más representativo de la opinión pública.

Resulta inevitable evocar la experiencia política reciente de la disolución congresal propiciada por el entonces presidente Martín Vizcarra del 30 de septiembre de 2019. Como ejercicio contrafactual, nos preguntamos qué habría ocurrido si se hubiera programado una elección de renovación del Congreso en una fecha cercana al momento en que se produjo la disolución. La conclusión a la que se llega es que esta nunca habría sido necesaria, debido a que el electorado ya habría estado interviniendo a través de la renovación por mitades para recomponer el Congreso, y no se hubiera llegado nunca a la disolución.

Por otra parte, según Tuesta (2023), la renovación por mitades también permitiría al gobierno, basándose en su desempeño, mejorar su apoyo en el Congreso o, inversamente, dar espacio a la oposición si el Ejecutivo no cumple las expectativas ciudadanas. Esto convierte a la renovación parcial en un mecanismo capaz de equilibrar las fuerzas políticas, sin recurrir a medidas extremas como las mencionadas. Reynoso (2010) añade que, en un sistema con renovación escalonada, el Congreso queda protegido frente a cambios bruscos o coyunturales en la opinión pública. De hecho, la proporción de escaños renovados va a definir en qué medida el escenario político puede modificarse en cada elección intermedia.

Si bien la renovación por mitades no garantiza que se produzcan transformaciones drásticas en la correlación de fuerzas, su verdadero valor radica en la posibilidad de un ajuste gradual que refleje la voluntad popular. De este modo, la ciudadanía participa de manera más activa y directa en la vida política, respaldando o rechazando a sus representantes según su gestión. La CANRP (2019) afirma que ello promueve una ciudadanía más comprometida y un parlamento que, en respuesta, se ve obligado a elevar su estándar de desempeño.

Finalmente, la renovación por mitades se presenta como una herramienta que, sin alterar el mandato de cinco años, introduce flexibilidad y control ciudadano. Bajo un sistema sin renovación parcial, como el vigente y el que se instaurará a partir de 2026, el Estado cuenta con pocas vías para adaptar la representación política a las demandas ciudadanas en plazos

razonables (Sardón, 2006). En cambio, un modelo con elecciones intermedias permite una comunicación entre representantes y electores, mejorando el ‘accountability’ y la legitimidad democrática.

2.5.2. Fortalecimiento de los lazos de representación y recuperación de la confianza ciudadana en el Parlamento

De acuerdo a la más reciente evaluación de opinión pública, realizada por IPSOS y publicada en el Diario Perú 21 el 11 de febrero de 2025, la aprobación institucional del Congreso de la República era de 9% –y la desaprobación era de 84%–. De hecho, esto representa una mejoría, ya que en octubre de 2024 se había llegado al piso histórico de 6% – y la desaprobación era de 88%–. Por su parte, el presidente de la institución recibe una apreciación pública similar, al tener Eduardo Salhuana una aprobación de 8% y una desaprobación de 73% (IPSOS, 2025).

La creciente impopularidad y el rechazo hacia el Parlamento peruano reflejan una profunda frustración ciudadana con sus autoridades, tal como evidencian las encuestas más recientes. Este desgaste ha generado un distanciamiento cada vez mayor entre el electorado y sus representantes, lo que ha debilitado la relación de representación y, en consecuencia, la legitimidad del Congreso. En un contexto donde las elecciones se realizan solo cada cinco años, los ciudadanos no encuentran mecanismos para manifestar su aprobación o descontento con el desempeño de los parlamentarios, lo cual contribuye a la baja confianza en la institución legislativa (Eguiguren, 2021) y a su desaprobación.

La renovación por mitades ofrece una vía para mejorar esto. Se permitiría al ciudadano ejercer un control más frecuente sobre sus representantes, premiando o castigando a los partidos o congresistas según su desempeño cada dos años y medio, en lugar de esperar el quinquenio completo. Este mayor involucramiento del electorado fortalecería el vínculo entre congresista y elector, dotando a los representantes de una legitimidad renovada tras cada proceso electoral. Roberto Abusada (2021) destacó que el contacto cercano entre el votante y sus autoridades es la única forma de responder eficientemente a las demandas más urgentes de la población.

No obstante, Milagros Campos (2024) advierte que las elecciones a mitad de periodo pueden, en ciertos casos, incrementar la polarización y el populismo legislativo. Aun así, este riesgo

puede mitigarse si se adoptan otros ajustes, como distritos electorales más pequeños o incentivos a la formación de alianzas (que han sido propuestos por la congresista Tudela y el congresista Cavero, respectivamente).

Tabla 9. Aprobación del Congreso de la República (2001 – 2024).



Fuente y elaboración: Observatorio de Democracia y Gobernabilidad. Pontificia Universidad Católica del Perú-PUCP.

A partir de la tabla anterior, se puede plantear una hipótesis relevante. Como se observa en la Tabla 9, hay un aumento significativo en la aprobación cada vez que los ciudadanos peruanos se dirigen a las urnas. Esta tendencia se refleja en la línea de tiempo, donde las elecciones son momentos clave para una subida de popularidad del Legislativo. Lo que indican estos datos es que las elecciones tienen el efecto de acercar las autoridades a la ciudadanía, incrementando tanto la confianza como la representatividad. Esto se vería materializado, tal cual lo descrito, con una renovación por mitades donde se asista a las urnas cada dos años y medio.

Por otro lado, actualmente, la Constitución peruana no contempla la renovación parcial del Congreso. Como consecuencia, cualquier variación en la representatividad real de las fuerzas

políticas, derivada de cambios en la opinión pública, no se ve reflejada en la composición parlamentaria hasta las siguientes elecciones generales (Eguiguren, 2021). De ahí la necesidad de un mecanismo que permita canalizar de manera ordenada el descontento ciudadano, evitando salidas drásticas como el “que se vayan todos” o la demanda de adelanto de elecciones.

La renovación por mitades también impactaría positivamente en la legitimidad de los parlamentarios, puesto que les otorga un ‘voto de confianza; renovado en cada proceso electoral. Tal como señala Tudela (Congreso de la República, 2024), este mecanismo permite sustituir a los representantes sin necesidad de recurrir a un adelanto general de elecciones, canalizando el descontento de manera más responsable. Además, cada proceso electoral intermedio podría revitalizar la relación entre el Congreso y la ciudadanía, generando una sensación de participación política más dinámica.

En síntesis, la renovación parcial del Parlamento puede fungir como un mecanismo clave para reestablecer la confianza ciudadana y mejorar la relación de representación entre electores y legisladores. Al brindar al ciudadano la oportunidad de incidir de manera más frecuente en la composición del Congreso, se fortalece la legitimidad de la institución, se disminuye el desgaste de la imagen parlamentaria y se abre la posibilidad de una democracia más dinámica y cercana a las demandas de la población.

2.5.3. La ‘válvula de escape’: mitigación de las crisis políticas

Las constantes confrontaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo han incrementado la inestabilidad y han fomentado la desconfianza ciudadana hacia la clase política. En este contexto, la renovación por mitades puede funcionar como una “válvula de escape” capaz de aliviar las tensiones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, a través de la consulta de la renovación por mitades.

La inmutabilidad de la composición política del Congreso durante todo el quinquenio ha generado efectos adversos para los gobiernos. En un contexto donde, según Campos (2023), no existen mayorías estables desde hace décadas, el ajuste periódico que introduce la renovación por mitades se convierte en un contrapeso que equilibra las fuerzas políticas.

Incluso, es posible que el gobierno logre una mayoría a mitad de mandato si su desempeño resulta satisfactorio, o que la oposición la obtenga si el Ejecutivo no cumple con las expectativas de la ciudadanía. Desde hace más de dos décadas, el oficialismo ha sido incapaz de obtener una mayoría parlamentaria, persistiendo la fragmentación a lo largo de todo el mandato. Esta situación, reflejada en la Tabla 10, provoca bloqueos políticos y enfrentamientos cada vez más frecuentes entre el presidente, los ministros y el Congreso (Eguiguren, 2021).

Tabla 10. Partidos en el gobierno y principales fuerzas en la composición del Congreso de la República (2000 – a la actualidad)

Periodo	Partido de gobierno	Composición inicial (congresistas)	Composición final (congresistas)	¿Logró mayoría?
2000-2001	Perú 2000	1. Perú 2000 - 52 2. Perú Posible – 29 3. FIM - 9	Ídem	No
2001-2006	Perú Posible	1. Perú Posible – 45 2. APRA – 28 3. U. Nacional – 17	1. Perú Posible – 33 2. APRA – 28 3. U. Nacional – 12	No
2006-2011	APRA	1. UPP – 45 2. APRA – 36 3. U. Nacional – 17	1. APRA – 36 2. P. Nacionalista – 33 3. U. Nacional – 17	No
2011-2016	Partido Nacionalista	1. P. Nacionalista – 47 2. Fuerza Popular – 37 3. A. Perú Posible – 21	1. Fuerza Popular – 35 2. P. Nacionalista – 26 3. D. y Democracia – 12	No
2016-2019	PPK	1. Fuerza Popular – 73 2. Frente Amplio – 20 3. PPK – 18	1. Fuerza Popular – 53 2. Nuevo Perú – 11 3. APP – 10	No
2021-2026	Perú Libre	1. Perú Libre – 37 2. Fuerza Popular – 24 3. Acción Popular – 16	1. Fuerza Popular – 22 2. APP – 14 3. Podemos Perú – 13	No

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia.

La Tabla 10 demuestra que los gobiernos ya no son mayoría en el Perú, al menos desde hace más de 20 años. Esta realidad es la que crea los conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo. La población, ante estas crispaciones ha hecho surgir demandas ciudadanas drásticas, como “que se vayan todos” o el recorte de mandatos para adelantar elecciones. Estas propuestas se han planteado en al menos cuatro ocasiones en menos de una década (antes de la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, durante los choques entre Martín Vizcarra y el Congreso, durante el gobierno de Pedro Castillo y al inicio de la gestión de Dina Boluarte). Sin embargo, tales medidas coyunturales no resuelven el problema de la estabilidad política a largo plazo.

Según Tuesta (2023), la renovación por mitades “sincera y equilibra las fuerzas de los poderes del Estado”, mientras que Tanaka (2023) apunta que “introducir la renovación por mitades de la Cámara de Diputados permite a los ciudadanos decidir con su voto cómo dirimir eventuales conflictos entre Ejecutivo y Legislativo”. Por su parte Pedro Planas (1992), señalaba que la renovación ‘aireaba’ la composición de la representación. De esta forma, el electorado se convierte en un árbitro que opina directamente sobre la correlación de fuerzas, otorgando o retirando apoyo a las bancadas, y propugnando la estabilidad política al dirimir los conflictos.

La rigidez del actual sistema, que no prevé ninguna forma de renovación parcial, incrementa la volatilidad y el riesgo de crisis. Como apunta Eguiguren (2005), la carencia de mecanismos para resolver enfrentamientos agudos entre gobierno y Parlamento conduce a soluciones forzadas. En contraste, la renovación por mitades introduce un factor de flexibilidad: solo la mitad de los miembros se somete a elección, por lo que no se producen cambios bruscos ni se desestabiliza por completo el andamiaje institucional (Campos, 2023).

De hecho, el mecanismo podría mantener la misma correlación de fuerzas si así lo decide el electorado, o modificarla gradualmente. Reynoso (2010) destaca que un Congreso renovado escalonadamente queda protegido frente a cambios repentinos en la opinión pública, y esa ‘resistencia’ moderada puede traducirse en una mayor gobernabilidad. La experiencia histórica del Perú muestra que la ausencia de elecciones legislativas intermedias dificultó la reacción oportuna de los gobiernos ante la pérdida de apoyo (Sardón, 2006).

En definitiva, la renovación por mitades se presenta como una solución institucional que permite “destrabar” conflictos entre Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, mitigar crisis políticas y evitar el uso constante y nocivo de disoluciones o vacancias. Al incorporar un

espacio intermedio de evaluación electoral, el sistema político gana en previsibilidad y reduce la tentación de recurrir a medidas extremas. A la vez, este modelo no garantiza cambios absolutos, sino que ofrece la posibilidad de ajustes graduales en el Parlamento, lo cual se traduce en estabilidad y renovación.

De este modo, la renovación por mitades opera como una verdadera “válvula de escape” frente al conflicto que caracteriza a la política peruana, otorgando a la ciudadanía un rol activo y periódico en la recomposición parlamentaria.

2.5.4. El freno del populismo legislativo antes de las reelecciones y fortalecimiento de la profesionalización parlamentaria

La reciente restitución de la bicameralidad en el Perú también trajo consigo el retorno de la reelección parlamentaria, que había sido eliminada tras el referéndum de 2018. Aunque la reelección de legisladores ofrece múltiples ventajas, también puede generar incentivos perversos al final de cada periodo, ya que algunos congresistas podrían impulsar iniciativas populistas para fortalecer sus candidaturas de cara a la siguiente elección.

Los padres del *public choice* o la teoría de la elección pública, James Buchanan y Gordon Tullock (1962), muestran que las normas que regulan cómo se toman las decisiones colectivas afectan directamente las instituciones democráticas. En el caso de la renovación parcial del Congreso, utilizando este planteamiento económico del constitucionalismo, vemos que mantener un equilibrio entre el cambio y la estabilidad fomenta decisiones de mayor calidad, disminuye las leyes hechas de forma precipitada y ayuda a lograr un ambiente político más predecible.

Como ejemplo de este efecto, Sardón (2009) sostiene que, de haberse implementado la renovación de la totalidad de la Cámara de Diputados y un tercio de los senadores a mitad del gobierno aprista, el presidente Alan García habría estado menos inclinado a proponer la estatización del sistema financiero peruano en 1987. Esto ilustra cómo la renovación por mitades puede atemperar iniciativas radicales, al someter a un escrutinio electoral intermedio a buena parte de los congresistas.

Además, la renovación introduce un ‘impacto fragmentario’ en la elección (Reynoso, 2010), de modo que solo parte de la Cámara se somete a la presión electoral en cada comicio. Mientras un grupo de congresistas busca complacer a los votantes con miras a la reelección, la otra parte puede concentrarse en iniciativas de mediano y largo plazo (Abusada, 2020). Este equilibrio se presenta como un antídoto frente al populismo legislativo que, en un contexto de partidos débiles y preferencias volátiles, podría predominar si toda la cámara se renovara de manera simultánea

La renovación por mitades también contribuye a la profesionalización y mejor funcionamiento del Parlamento. La jurista argentina María Angélica Gelli (2004) señala que, en Argentina, este sistema permite transiciones con continuidad, ya que los legisladores con más tiempo en el cargo pueden transmitir experiencia a quienes ingresan en cada elección parcial.

En el Perú, donde la curva de aprendizaje de un congresista se estima entre seis meses y dos años (Hidalgo, 2021) y alrededor del 85% de legisladores electos en 2021 carecía de experiencia parlamentaria, este modelo sería especialmente positivo. Mientras una parte del Congreso se adapta a su nueva función, la otra ya contaría con la experiencia necesaria para el adecuado funcionamiento de la cámara, tal como se concibió en el ejemplo argentino.

En suma, la renovación por mitades puede servir como freno al populismo legislativo, al someter regularmente a un sector de congresistas al escrutinio electoral y otorgar continuidad a los de experiencia. Esto promueve tanto la predictibilidad política y económica como la profesionalización del Poder Legislativo, que son elementos esenciales para la estabilidad y el fortalecimiento de la democracia peruana.

2.5.5. Los beneficios señalados por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Como es sabido, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política fue una promotora clave de la renovación por mitades. Para ello, la incluyó en su propuesta normativa titulada Proyecto de Ley que Modifica la Ley Orgánica de Elecciones Respecto al Sistema Electoral Nacional, acompañada de una exposición de motivos que justificaba sus beneficios. En este contexto, la

CANRP identificó cuatro pilares fundamentales como los principales aportes de la renovación, los cuales se desarrollan brevemente a continuación.

Tabla 11. Las principales ventajas de la renovación parlamentaria para el sistema político y electoral peruano, identificadas por la CANRP.

Ventajas	Justificación de la ventaja
Participación del electorado	La renovación parlamentaria fomenta una ciudadanía más activa, ya que permite la constante vigilancia y evaluación del desempeño de las organizaciones políticas en el Parlamento. Asimismo, brinda a la ciudadanía la oportunidad de modificar la composición del Congreso a través de un nuevo proceso electoral.
Mejora de gobernabilidad	Las mayorías opositoras tienden a colaborar más con el gobierno, mientras que los problemas de legitimidad de los congresistas pueden resolverse en plazos razonables. Además, al acortarse los procesos de gobierno, las organizaciones políticas se ven incentivadas a mejorar su desempeño ante el temor de perder escaños.
Mejora cualitativa de los partidos políticos	Este es un aspecto que no hemos abordado previamente, pero que constituye un gran punto a favor de la reforma. Según el informe de la CANRP, la modificación impactará directamente en la dinámica de los partidos políticos y movimientos, ya que los obligará a dinamizar la formación, preparación y renovación de sus cuadros. Asimismo, se verán forzados a desarrollar una mínima institucionalidad para afrontar los procesos electorales.
Incentivos al Ejecutivo	El gobierno tiene la oportunidad de fortalecer el respaldo a sus políticas, lo que le permite ajustar su estrategia y acercarse a la ciudadanía. También enfrenta el riesgo de que, si no cumple con sus compromisos o no logra consensos, pueda perder apoyo en el Congreso e incluso una mayoría, dificultando su capacidad de gobernar con estabilidad.

Fuente: Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política Elaboración, 2019. Elaboración propia.

Por último, para la comisión, la ventaja principal de la renovación parcial del parlamento es obtener una mejora cualitativa tanto de los legisladores como de las organizaciones políticas

(CANRP, 2019). Además, ve positivamente que el electorado tendrá una participación más activa en la política nacional, ya que a través de su voto influirá en la composición del Congreso y podrá corregir posibles deficiencias en la representación. Asimismo, la periodicidad de las elecciones impulsará una mayor dinámica en los partidos políticos, lo que los obligará a ser más representativos y responder mejor a las demandas (CANRP, 2019).

III. LA APLICACIÓN CONCRETA DE LA REFORMA EN EL PERÚ

3.1. EL MECANISMO DE TRANSICIÓN HACIA UNA RENOVACIÓN POR MITADES

Para dar inicio a la renovación por mitades se necesita establecer –en primer lugar– un mecanismo gradual que conduzca a ella. En consecuencia, y para que este sistema escalonado de elección empiece a funcionar, la mitad de los integrantes de las cámaras que conforman el Poder Legislativo deberán tener un periodo de funciones más corto.

Este es un punto complejo. Para implementar el mecanismo objeto de este estudio, es necesario recortar el período de mandato de parte de los parlamentarios que fueron legítimamente electos en igualdad de condiciones que los demás. Desde esta perspectiva, el mecanismo genera inevitablemente un grupo de perjudicados, creando una situación en la que algunos parlamentarios se verán en desventaja: una mitad culminará su periodo de cinco años y la otra ostentará el cargo solo por dos años y medio.

Reconociendo esta realidad, el debate sustantivo radica en el diseño del método de implementación. Un objetivo fundamental en la decisión por el mecanismo es asegurar que se lleve a cabo bajo un principio de equidad y de la manera más justa posible para todos los parlamentarios electos.

3.1.1. Las 2 propuestas: Los congresistas menos votados vs. sorteo previo

A lo largo de los años, tanto en la práctica como en la teoría, se han conocido dos principales métodos para la distribución de escaños en una renovación por mitades: a) el sorteo previo al proceso electoral para determinar las posiciones de las listas que se renovarán primero y b) la selección de los candidatos menos votados. Cada una de las propuestas tiene sus ventajas y desafíos. Examinemos.

Respecto a la segunda opción, la alternativa se basa en seleccionar a los parlamentarios que obtuvieron la menor cantidad de votos para que estos sean los del periodo recortado de dos años y medio. Sin embargo, la opción no es la más adecuada por su falta de predictibilidad.

Esta introduciría un factor de incertidumbre que podría afectar la legitimidad del proceso, en donde los perjudicados podrían generar conflictos y quejas sobre el proceso. En un país como el Perú, donde los resultados electorales suelen ser puestos en entredicho, determinar después de las elecciones que los menos votados verán reducido su mandato podría generar irregularidades y conflictos innecesarios, aumentando la tensión del proceso electoral.

Por lo anterior, resulta mejor que todos los candidatos reconozcan y acepten las reglas del proceso desde un inicio. En tal sentido, es deseable establecer un mecanismo de transición en donde se señale de antemano cuáles son los escaños que se renovarán más prontamente. Esto podría definirse asignando mandatos más cortos a escaños pares o impares dentro de cada lista regional, y definirse mediante un sorteo previo si los pares o los impares serán los que tengan el periodo más corto. De esta forma, todos los candidatos participantes del proceso conocerán en ocasión previa a la elección cuáles son los escaños que tendrán el periodo completo y el recortado.

Si bien ninguna opción es completamente ideal, el método de sorteo previo genera mayor predictibilidad al proceso, ya que los candidatos y partidos políticos sabrán de antemano las condiciones de la competencia, evitando de esa manera posibles vicios de inequidad o falta de legitimidad. Ahora bien, es fundamental conocer cómo se aplicaría este diseño en el contexto peruano.

3.1.2. ¿Cómo se vería esto en el Perú?

Para el caso en concreto, la CANARP propuso que la selección de los congresistas a renovar –es decir, los de periodo recortado– se deba llevar a cabo dividiendo el total de escaños en dos partes iguales, asegurando una distribución equitativa entre las distintas circunscripciones. En el caso de circunscripciones con un número impar de escaños, se realiza un ajuste que permite combinarlas con otras circunscripciones también impares, garantizando así un reparto equilibrado. De esa forma, la división de los grupos que propuso fue la siguiente:

Tabla 12. Propuesta de división para renovación parcial de escaños en el Congreso de la CANRP.

Departamentos	Electores	Elecciones 2021	Elecciones 2024	Elecciones 2026
---------------	-----------	-----------------	-----------------	-----------------

Amazonas	291,920	2	1	1
Áncash	870,629	5	3	2
Apurímac	303,697	2	1	1
Arequipa	1,100,447	6	3	3
Ayacucho	454,455	3	2	1
Cajamarca	1,069,604	6	4	2
Callao	792,637	4	2	2
Cusco	981,493	5	3	2
Huancavelica	292,708	2	1	1
Huánuco	564,096	3	2	2
Ica	617,671	4	2	2
Junín	936,888	5	3	2
La Libertad	1,372,611	7	4	3
Lambayeque	941,173	5	2	3
Lima Metropolitana	7,283,679	36	18	18
Lima Provincias	735,932	4	2	2
Loreto	675,528	4	2	2
Madre de Dios	103,724	1	0	1
Moquegua	140,617	2	1	1
Pasco	193,519	2	1	1
Piura	1,341,718	7	3	4
Puno	901,482	5	3	2
San Martín	610,097	4	2	2
Tacna	269,714	2	1	1
Tumbes	163,849	2	1	1
Ucayali	365,109	2	1	1
Total	23,374,997	65	65	65

Fuente: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019. Elaboración propia.

El primer mecanismo de sorteo previo es el escogido por el PL 8024 de la congresista Adriana Tudela. Su exposición de motivos hace referencia a que este método es también empleado en los Estados Unidos, Francia y Argentina. De acuerdo a la mencionada iniciativa legislativa, la

renovación por mitades del parlamento bicameral, vía sorteo previo al sufragio, funcionaría de la siguiente manera.

Para definir qué mitades cumplirán un periodo de 30 meses –siendo esto dos años y medio, la mitad del periodo–, cada cámara deberá dividirse en dos grupos (digamos A y B), asegurando la proporcionalidad de las curules por región. Así, para la Cámara de Diputados, esto implica asignar la mitad de los escaños de cada circunscripción electoral a un grupo y la otra mitad al segundo grupo, de manera que ambos cuenten con 65 escaños. En el caso de la Cámara de Senadores, la división debe seguir el principio de proporcionalidad del sistema mixto que se ha aprobado: 15 senadores elegidos por distrito electoral múltiple (regiones) y 15 por distrito electoral único conformarán un grupo, mientras que el resto integrará el otro. Finalmente, se llevará a cabo un sorteo para determinar cuál de los dos grupos tendrá el periodo más corto. Según el proyecto de ley, es el mecanismo más utilizado y, al mismo tiempo, el que se consideraría como más justo. (Congreso de la República, 2024).

Como se saben en 2019, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política propuso un mecanismo muy similar al que adoptó la congresista Tudela en su proyecto, aunque solo contempló la renovación para la Cámara de Diputados y no así para la de Senadores.

Recientemente, el miércoles 5 de febrero de 2025 se publicó en edición extraordinaria del Diario Oficial El Peruano la Resolución N° 0053-2025-JNE del Jurado Nacional de Elecciones, que estableció la distribución de escaños para la elección de candidatos al Senado y a la Cámara de Diputados para las elecciones generales de 2026.

Tabla 13. *Distribución de escaños para la elección de candidatos a la Cámara de Diputados y al Senado en las elecciones de 2026, respectivamente.*

N.º	DISTRITO ELECTORAL MULTIPLE	ESCAÑOS DISTRIBUIDOS DIRECTAMENTE	ESCAÑOS DISTRIBUIDOS EN FORMA PROPORCIONAL AL NÚMERO DE ELECTORES		TOTAL DE ESCAÑOS
	CIRCUNSCRIPCIONES		POBLACIÓN ELECTORAL	ESCAÑOS	
1	AMAZONAS	1	334,939	1	2
2	ÁNCASH	1	945,382	4	5
3	APURÍMAC	1	351,931	1	2
4	AREQUIPA	1	1,199,031	5	6
5	AYACUCHO	1	507,839	2	3
6	CAJAMARCA	1	1,167,983	5	6
7	CALLAO	1	845,873	3	4
8	CUSCO	1	1,106,185	4	5
9	HUANCAVELICA	1	329,351	1	2
10	HUÁNUCO	1	638,245	2	3
11	ICA	1	699,075	3	4
12	JUNÍN	1	1,035,793	4	5
13	LA LIBERTAD	1	1,517,445	6	7
14	LAMBAYEQUE	1	1,028,852	4	5
15	LIMA METROPOLITANA	1	7,715,622	31	32
16	LIMA PROVINCIAS	1	807,637	3	4
17	PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO	2	No aplica	-	2
18	LORETO	1	750,630	3	4
19	MADRE DE DIOS	1	141,916	1	2
20	MOQUEGUA	1	160,635	1	2
21	PASCO	1	221,491	1	2
22	PIURA	1	1,495,072	6	7
23	PUNO	1	950,040	4	5
24	SAN MARTÍN	1	701,157	3	4
25	TACNA	1	295,649	1	2
26	TUMBES	1	177,284	1	2
27	UCAYALI	1	438,038	2	3
	TOTAL	28		102	130

N.º	DISTRITO ELECTORAL MULTIPLE ESCAÑOS DISTRIBUIDOS DIRECTAMENTE	DISTRITO ELECTORAL ÚNICO NACIONAL
1	AMAZONAS	1
2	ANCASH	1
3	APURÍMAC	1
4	AREQUIPA	1
5	AYACUCHO	1
6	CAJAMARCA	1
7	CALLAO	1
8	CUSCO	1
9	HUANCAVELICA	1
10	HUÁNUCO	1
11	ICA	1
12	JUNÍN	1
13	LA LIBERTAD	1
14	LAMBAYEQUE	1
15	LIMA METROPOLITANA	4
16	LIMA PROVINCIAS	1
17	PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO	1
18	LORETO	1
19	MADRE DE DIOS	1
20	MOQUEGUA	1
21	PASCO	1
22	PIURA	1
23	PUNO	1
24	SAN MARTÍN	1
25	TACNA	1
26	TUMBES	1
27	UCAYALI	1
	TOTAL	30
	TOTAL	60

Fuente: Diario El Peruano. Elaboración: Jurado Nacional de Elecciones

3.2. EL NUEVO CRONOGRAMA ELECTORAL

El diseño del cronograma electoral de un país influye directamente en la estabilidad y representatividad del gobierno elegido a través de ese proceso (Mainwaring y Shugart, 1997). Asimismo, dicho diseño genera incentivos que impactan en el comportamiento de los partidos políticos y sus estrategias electorales (Molina, 2001). Todo esto evidencia que la forma en que se organiza el calendario electoral influye significativamente en diversos aspectos del desarrollo político e institucional. Por ello, para garantizar el éxito de la renovación parlamentaria, es crucial diseñar su implementación de manera adecuada dentro del cronograma electoral peruano.

Para ello, se examinarán distintos modelos de cronogramas electorales del derecho comparado, así como las propuestas más fundamentadas y realistas en el contexto local, que son el proyecto de la congresista Tudela y el informe de la CANRP. Finalmente, se planteará una opinión propia sobre el diseño más adecuado para nuestro sistema.

3.2.1. Las propuestas del PL 8024 y de la CANARP

Ahora, resulta imprescindible analizar la configuración del calendario electoral en caso de implementarse los cambios propuestos.

Tabla 14. Calendario electoral planteado por el PL 8024/2023-CR de la congresista Tudela, proyectado bajo una renovación por mitades, incluyendo elecciones presidenciales, legislativas y regionales (2026-2046)

Año	Presidencial	Congreso 1	Congreso 2	Regionales	Coincidencia
2026	Abril	Abril	Abril	Noviembre	Presidenciales y Regionales en abril y noviembre
2027					
2028			Noviembre		
2029				Noviembre	
2030					
2031	Abril	Abril			
2032					
2033			Noviembre		
2034				Noviembre	
2035					
2036	Abril	Abril			
2037					
2038			Noviembre	Noviembre	Congreso 2 y Regionales en noviembre
2039					
2040					

2041	Abril	Abril			
2042				Noviembre	
2043			Noviembre		
2044					
2045					
2046	Abril	Abril		Noviembre	Presidenciales y Regionales en abril y noviembre

Fuente: PL 8024/2023-CR de la congresista Adriana Tudela (Congreso de la República, 2024).

Elaboración propia.

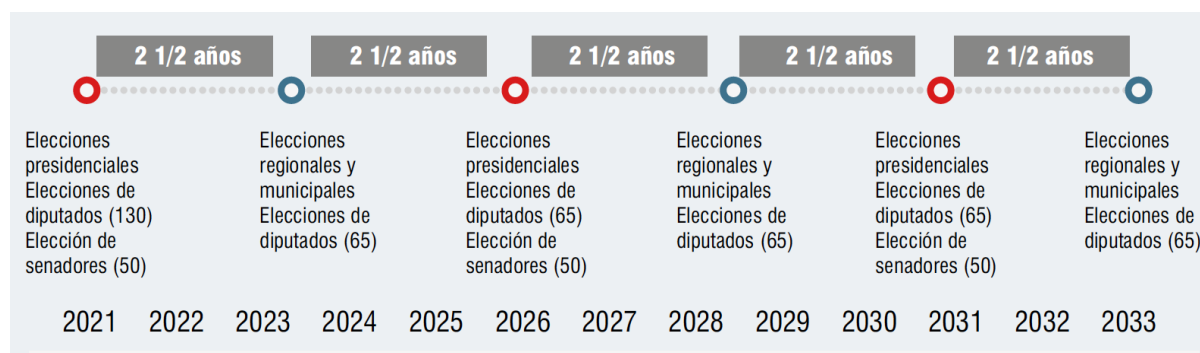
La congresista Tudela ha propuesto un cronograma realista, detallando cómo se implementaría la renovación por mitades dentro del calendario electoral peruano. Su planteamiento es coherente con el esquema actual de elecciones generales (presidenciales y parlamentarias), regionales y, además, incorpora elecciones de medio término parlamentarias que se realizarían cada dos años y medio. Sin embargo, este ejercicio pone de relieve ciertas limitantes de su propuesta. Por ejemplo, salta a la vista la frecuencia elevada con la que los peruanos tendríamos que ir a las urnas. De los veinte años que se bosquejan, doce serían años electorales, en donde se tendrían que realizar 19 comicios incluyendo las segundas vueltas presidenciales. Esto podría elevarse para aquellas regiones que se celebran segundas vueltas regionales. Este es un ratio que resulta notablemente constante y oneroso para las entidades electorales y el votante. Como bien apunta el cuadro, de los veinte años bajo estudio, solo en tres ocasiones habría coincidencias más allá de las elecciones generales acostumbradas. Estas tendrían lugar en 2026 (presidenciales y congresales en abril, y regionales en noviembre), en 2038 (congresales de medio término en abril y regionales en noviembre) y en 2046 (presidenciales y congresales en abril, y regionales en noviembre).

La solución que este trabajo busca aportar al problema descrito, y que también ha sido planteada por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, es que se debe ampliar el periodo de las autoridades locales y regionales de cuatro a cinco años, para que se puedan realizar las elecciones en ese mismo término. Esto haría que coincidiera siempre cada dos años y medio, llegando a un cronograma electoral mucho más ordenado y eficiente.

Por otro lado, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política propone la renovación por mitades de la Cámara de Diputados como el formato más razonable a adoptar. Según ellos, esto se debe a que este permite la elección de un número considerable de representantes (65) y, a su vez, no satura a la ciudadanía con procesos (CANRP, 2019).

Como un prerrequisito necesario para lo anterior, se propone acompañar esta medida con la ampliación del mandato de las autoridades subnacionales, tanto regionales como municipales, a cinco años, estableciendo un orden en el cronograma electoral. Esto permitiría que la primera elección parlamentaria se realice cinco semanas después de la presidencial, coincidiendo con una eventual segunda vuelta, y que la segunda elección se lleve a cabo junto con los comicios regionales y municipales (CANRP, 2019).

Tabla 15. Propuesta de calendario electoral de la CANRP, con mandato de cinco años y renovación parcial por mitades (2021-2033)



Fuente y elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019.

En palabras de la comisión, de este modo, la simultaneidad de elecciones no solo optimiza el calendario electoral, sino que también reduce los costos al unificar procesos. Igualmente, facilita la labor de los organismos electorales, ya que aprovecha los recursos destinados a la elección general y a los comicios regionales y municipales para llevar a cabo las renovaciones parciales del Congreso sin generar gastos adicionales significativos (CANRP, 2019).

3.2.2. Opinión y propuesta del autor

Considero que se debe tomar una combinación de las propuestas de la CANRP y la congresista Tudela. En particular, coincido con la propuesta de renovación por mitades que plantea esta última, la cual aplicaría tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores.

En este punto, me aparto de la Comisión de Alto Nivel, cuya propuesta no contempla la renovación parcial del Senado. Sin embargo, considero que los beneficios del sistema, tal como se han argumentado para la Cámara de Diputados, serían igualmente aplicables a la Cámara de Senadores. Sobre este punto, el derecho comparado ofrece diversos ejemplos de cámaras altas que también se renuevan parcialmente y disfrutan de las ventajas idénticas de este mecanismo. Entre ellos, destaca el caso de la Nación Argentina, así como otros citados por Lijphart, incluidos en este trabajo.

Respecto al cronograma electoral, prefiero la propuesta planteada por la CANRP. El esquema propuesto en el proyecto de la congresista Tudela resulta demasiado complejo, ya que obligaría a los electores peruanos a acudir a las urnas con una frecuencia excesiva. Esto no solo representaría un alto costo para los ciudadanos, sino también un gasto significativo para el fisco y las entidades encargadas de la organización electoral. Disminuir la cantidad de comicios organizados disminuye el gasto presupuestal anual de las entidades involucradas en su organización y ejecución: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), y ministerios como el de Defensa e Interior. En 2022, cuando existían voces que promovían un adelanto de elecciones, un informe de la Asociación de Contribuyentes del Perú estimó entonces que unas elecciones generales llegarían a costar S/1,687 millones en total (Asociación de Contribuyentes del Perú, 2022).

Por ello, coincido con la Comisión en que, para asegurar una implementación ordenada de la renovación por mitades, es fundamental elevar de 4 a 5 años el mandato de los gobiernos subnacionales, con la finalidad de ordenar mejorar el calendario electoral. En el marco de la renovación por mitades, preservar el mandato en cinco años podría disponer incentivos a los legisladores a tener consideraciones de mediano y largo plazo (Reynoso, 2010).

Ampliar el mandato de gobernadores y alcaldes a cinco años mejoraría la gestión pública, ya que cuatro años resultan insuficientes para ejecutar obras de impacto. Sin reelección inmediata,

los incentivos para una administración eficiente disminuyen, afectando la calidad del gasto y la concreción de promesas electorales.

Además, reducir la frecuencia electoral alivia la carga fiscal del Estado, como señala Milagros Campos (2024). Para Martín Tanaka (2022), esta reforma debe ir acompañada de un fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización para prevenir corrupción en los gobiernos subnacionales, como ha sido una práctica usual. Finalmente, la ciudadanía cuenta con herramientas como la revocatoria para retirar a gobernadores o alcaldes ineficientes.

3.3. VIABILIDAD POLÍTICA Y ESTADO ACTUAL DE LA PROPUESTA

Tras la aprobación de la reforma que restablece la bicameralidad, se han llevado a cabo numerosas mesas de trabajo y sesiones en la Comisión de Constitución y Reglamento. En estos espacios han participado representantes de partidos políticos, académicos nacionales e internacionales, ex oficiales mayores del Congreso, congresistas en ejercicio, ex parlamentarios de congresos bicamerales, entre otros. El objetivo ha sido intercambiar opiniones desde distintos sectores de la sociedad para analizar y debatir las reformas complementarias necesarias que fortalezcan el nuevo marco bicameral aprobado en 2024. Uno de los aspectos clave que aún está en proceso es la elaboración del Reglamento del Parlamento Bicameral, cuya importancia resulta fundamental para garantizar la viabilidad y correcta implementación del nuevo diseño legislativo.

La congresista Tudela impulsó la reforma de la renovación por mitades mediante un proyecto de modificación a la Ley Orgánica de Elecciones. Su intención era acelerar el debate y lograr que esta reforma fuera incluida dentro del diseño del Congreso bicameral de 2026. Esta estrategia la diferenció de los otros dos proyectos presentados en este periodo parlamentario, impulsados por la exlegisladora Betssy Chávez y el congresista Héctor Acuña, quienes sí plantearon reformas constitucionales.

La iniciativa de Tudela fue desestimada por el dictamen 26 de noviembre de 2024 de la Comisión de Constitución y Reglamento. La razón principal no fue un cuestionamiento al fondo de la propuesta, sino un tema de jerarquía normativa. La comisión no evaluó la

conveniencia de introducir la renovación por mitades en el sistema bicameral, sino que rechazó la propuesta por considerar que modificar la Ley Orgánica de Elecciones no era el mecanismo adecuado, ya que la reforma por vía legal del tema contravenía el artículo 90 de la Constitución.

Esta postura no fue exclusiva del Congreso, sino que también se reflejó en las opiniones técnicas solicitadas a las entidades electorales. A través de los oficios enviados, el RENIEC y el JNE coincidieron en señalar que la iniciativa contravenía el artículo 90 de la Constitución, al recortar el período congresal sin una reforma constitucional previa. Se podría decir por ende que la Comisión de Constitución y Reglamento simplemente hizo eco de las ideas planteadas por los organismos mencionados. Por tanto, queda claro que la única vía disponible es la de la reforma constitucional.

El dictamen negativo – en este punto – de la Comisión de Constitución ha cerrado la posibilidad de implementar la renovación por mitades en el Congreso bicameral de 2026. La Ley N° 32245, que modifica la Ley 26859 (Ley Orgánica de Elecciones), la Ley 28094 (Ley de Organizaciones Políticas) y la Ley 28360 (Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino) para adecuar la normativa electoral al proceso de elecciones del Congreso bicameral, fue publicada en El Peruano el 15 de enero de 2025. Por tanto, la oportunidad ya ha pasado y los tiempos no permiten llegar a afectar la elección de 2026.

Si bien la desestimación de la Comisión de Constitución es un revés, también marca el camino correcto que debe seguir esta reforma: una modificación constitucional en lugar de la Ley Orgánica de Elecciones.

De esta manera, se abre la puerta para que algún legislador asuma la bandera de esta reforma y presente un nuevo proyecto, ahora de reforma constitucional. Aunque su aplicación ya no será para 2026, sino recién para el Congreso bicameral de 2031, el momento de impulsarla debiese ser ahora.

A pesar de que la renovación por mitades solo se implementaría en 2031, los legisladores del período 2021-2026 tienen una ventaja clave: pueden debatir la reforma sin un interés inmediato, lo que permite un análisis de largo plazo, sin presiones coyunturales ni intereses partidarios. Además, al verse muy lejano, es muy posible que muchos de ellos no formarán

parte del Congreso de 2031, lo que les permite adoptar una postura más institucional y menos personalista.

En contraste, si la reforma no se aprueba antes de 2026, el futuro Congreso bicameral estará enfocado en sus propios desafíos y modificaciones internas, lo que podría generar un sesgo basado en la experiencia del primer quinquenio. En ese escenario, la renovación por mitades podría perder prioridad y quedar nuevamente postergada.

En conclusión, existe una ventana de oportunidad política para que el actual Congreso impulse la reforma de renovación por mitades vía modificación constitucional, antes de la entrada en funciones del nuevo Senado y la Cámara de Diputados en 2026. Si bien no debe descartarse que en 2031 la iniciativa recobre nueva fuerza, el momento ideal para debatir y aprobar esta reforma es ahora.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La restitución del Parlamento bicameral representó una reforma clave para fortalecer el sistema legislativo peruano. Al diferenciar las funciones de cada cámara, se promueve un debate más profundo y reflexivo sobre las leyes, evitando la sobreproducción legislativa y brinda mayor estabilidad a la institucionalidad democrática.
2. La renovación por mitades proviene de una tradición histórica muy arraigada en el Perú. Los ejemplos comparados de países en la región demuestran un adecuado funcionamiento de la herramienta. Por su parte, como beneficios, la instauración de la renovación por mitades traería consigo: (i) una doble herramienta de evaluación, en donde el ciudadano estaría al mando de la evaluación del desempeño de sus autoridades, (ii) el fortalecimiento de los lazos de representación y recuperación de la confianza ciudadana en el Parlamento, (iii) la mitigación de las crisis políticas funcionando como una ‘válvula de escape’, (iv) como un desincentivo el populismo legislativo antes de las reelecciones y contribuiría al fortalecimiento de la profesionalización parlamentaria. Por su parte, hacemos nuestros los ya señalados por la CANRP: (i) participación del electorado, (ii) mejora de gobernabilidad, (iii) mejora cualitativa de los partidos políticos y (iv) mayores incentivos al Ejecutivo. Estos beneficios son mayores a los riesgos que han sido señalados y rebatidos a lo largo del texto
3. La mejor manera de concretar esta propuesta es mediante una reforma constitucional, seguida de una modificación a la Ley Orgánica de Elecciones (LOE). La renovación debe aplicarse tanto a la Cámara de Diputados como a la Cámara de Senadores, ya que ambas se beneficiarían de las ventajas previamente mencionadas. Esta propuesta cuenta con respaldo en la experiencia comparada y en la doctrina especializada, que destacan sus efectos positivos en la estabilidad y representatividad del sistema legislativo.
4. Para el momento de la transición hacia el sistema se debe optar por el planteado por la congresista Tudela: el del sorteo previo a la elección. Respecto al cronograma electoral, se debe utilizar la propuesta de la CANARP, que va de la mano de extender el mandato de los gobiernos subnacionales a cinco años, para que las elecciones de medio tiempo coincidan con ellas y se tenga un cronograma electoral ordenado.

5. Si bien la reforma bicameral y la renovación parcial representan avances significativos, por sí solas no resolverán los problemas estructurales del sistema político peruano. Persisten desafíos como el exceso de candidatos sin experiencia legislativa, la fragmentación partidaria, y la falta de representación. Para fortalecer la democracia, será fundamental complementar estas reformas con otras de ‘segundo nivel’ que incentiven la formación de partidos sólidos, una mejor representación electoral y la transparencia. El éxito de la renovación por mitades también dependerá de la implementación de mecanismos adicionales que garanticen su efectividad en el largo plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abusada, R. (14 de mayo de 2020). Y líbranos de este Congreso, amén. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/y-libranos-de-este-congreso-amen-por-roberto-abusada-noticia/>

Abusada, R. (2021). *El Futuro Esquivo. La Economía Peruana de 2013 al 2020*. Fundación M. J. Bustamante de la Fuente e Instituto Peruano de Economía - IPE.

Álvarez Miranda, E. (2 de abril de 2019). Presidencialismo a lo Tuesta. *Expreso*. <https://www.expreso.com.pe/opinion/presidencialismo-a-lo-tuesta/>

Asociación de Contribuyentes del Perú. (15 de diciembre de 2022). Las elecciones generales costarían S/1,687 millones, ¿y con Constituyente?. *Perú 21*. <https://peru21.pe/economia/las-elecciones-generales-costarian-s1687-millones-y-con-constituyente-noticia/>

Campos, M. (2023). *Reforma política en Perú: propuestas, retos estrategias para su implementación*. Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES. Disponible en: <https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2023/11/Reforma-politica-en-Peru-propuestas-retos-y-estrategias-para-su-implementacion.pdf>

Campos, M. (2024). *Sistemas de gobierno: Reformas constitucionales realizadas y pendientes*. En *Constitución Política del Perú. Treinta Años de Vigencia*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República. pp. 517-518

Chirinos Soto, E. (1997) *Constitución de 1993: Lectura y comentario*. Lima:

Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional peruana (2001). *Documento Final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional*. Ministerio de Justicia. En *Pensamiento Constitucional Año VIII, N. 8*. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/A45FA9A297ABA5A205258304005C0423/\\$FILE/informe_final_comision_reforma_Paniagua.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/A45FA9A297ABA5A205258304005C0423/$FILE/informe_final_comision_reforma_Paniagua.pdf)

Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Eguiguren, F. (2005). *Diseño constitucional, régimen político y gobernabilidad en el Perú: los problemas que las normas no bastan para resolver*. En Diego Valadés (ed.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Eguiguren, F. (2021). *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el régimen político peruano*. Lima: Palestra Editores.

Estados Unidos de América (1789). *Constitution of the United States of America*. National Archives. Disponible en: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution>

Flores Nano, L. (2021). *Opinión del Proyecto de Ley No.792/2021 presentado por la Congresista Betsy Chávez, por el que se propone una modificación constitucional para restablecer la renovación por mitades en el actual Congreso Unicameral*. Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República del Perú.

Gelli, M. (2004). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. Segunda Edición. Buenos Aires: La Ley.

Hidalgo, M. (27 de julio de 2021). El 85% del nuevo Congreso carece de experiencia parlamentaria. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/congreso/congreso-de-la-republica-los-efectos-de-la-no-reeleccion-parlamentaria-fuerza-popular-ec-data-noticia/>

Hidalgo, M. (18 de julio de 2024). Sin banderas partidarias: Congresistas registran casi 90 cambios de bancadas en tres años de gestión Martín Hidalgo. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/congreso/sin-banderas-partidarias-congresistas-registran-casi-90-cambios-de-bancadas-en-tres-anos-de-gestion-fuerza-popular-podemos-app-somos-peru-accion-popular-noticia/>

Tanaka, M. (2017). *Personalismo e institucionalización. La reforma de los partidos políticos en el Perú*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado - IPESM y Konrad Adenauer Stiftung – KAS. Disponible en:

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=e21508d5-3425-2928-96c9-10aa1da00d93&groupId=252038

Tanaka, M. (19 de abril de 2022). ¿Qué reformas políticas serían necesarias y posibles? *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/que-reformas-politicas-serian-necesarias-y-posibles-por-martin-tanaka-noticia/>

Tanaka, M. (12 de marzo de 2024). Bicameralidad y Junta Nacional de Justicia. *El Comercio*. <https://iep.org.pe/noticias/bicameralidad-y-junta-nacional-de-justicia-por-martin-tanaka/>

Tuesta Soldevilla, F. (2023). *La reforma política. Ideas y debates para un mejor gobierno*. Lima: Penguin Random House Grupo Editorial.

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019) *Hacia la democracia del Bicentenario*. Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política Fernando Tuesta, Paula Muñoz, Milagros Campos, Jessica Bensa, Martín Tanaka *Hacia la democracia del Bicentenario. Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en: <https://www.kas.de/documents/269552/7547910/Hacia+la+democracia+del+bicentenario.+Comisión+de+Alto+Nivel+para+la+Reforma+Política.pdf>

López, J. (2009) *El concepto de legitimidad en perspectiva histórica*. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. Pp.155 -160

Lijphart, A. (2012) *Patterns of Democracy*. 1st edn. Yale University Press. Available at: <https://www.perlego.com/book/1089116> (Accessed: 28 January 2025). Pp 191-192

Mainwaring, S. y Shugart, M. (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Molina, J. E. (2001). *Consecuencias políticas del calendario electoral en América latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura*. América Latina Hoy, Vol. 29, Universidad de Salamanca, pp. 15–29. Disponible en: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/7189/7259>

Pareja Paz-Soldán, J. (2005). *Historia de las Constituciones Nacionales (1812-1979)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Planas Silva, P. (1992). *Rescate de la Constitución*. Lima: Abril S.A. Editores. p. 359

República Argentina. (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/constitucion-nacional>

República Federativa de Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Presidência da República. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

República de Chile. (1980). *Constitución Política de la República de Chile*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

República del Perú (1993). *Constitución Política del Perú*. Congreso de la República del Perú. Disponible en: <https://www.congreso.gob.pe/constitucion/>

Reynoso, D. (2010). *La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina*. Perfiles latinoamericanos, 18 (35), pp. 105-144. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100005&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Rubio, M. (1994). *Para conocer la Constitución de 1993*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO. Tercera edición.

Sardón, J. L. (2006). *Sobre la Reforma Constitucional*. *Derecho & Sociedad*, (26), 376-377. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17145>

Tsebelis y Money, J. (1997) *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University. Press.

Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes: Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos – IEP.