CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA
00689-2026-2031-CD
PL 51248-CD
27 OCTUBRE 2026 04:45 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

SUMILLA: PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE PROPONE LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 53-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE ESTABLECER EL PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL PARA RESOLVER EL EMPATE ABSOLUTO EN LA ELECCIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DEL SENADO Y DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Los Diputados de la República que suscriben, a iniciativa del señor diputado **HÉCTOR GUILLÉN VALENCIA**, integrante del Grupo Parlamentario "Juntos por el Perú", en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa reconocido en los artículos 94 y 107 de la Constitución Política del Perú; de conformidad con el artículo II del Título Preliminar y los artículos 78, 79 y 80 del Reglamento del Congreso de la República, aprobado mediante Resolución Legislativa del Congreso N.° 004-2025-2026-CR; y con arreglo a los artículos 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado mediante Resolución Legislativa del Congreso N.° 005-2025-2026-CR, presentan el siguiente Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE PROPONE LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 53-A AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE ESTABLECER EL PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL PARA RESOLVER EL EMPATE ABSOLUTO EN LA ELECCIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DEL SENADO Y DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Artículo 1.- Objeto de la Resolución Legislativa
La presente Resolución Legislativa tiene por objeto incorporar el artículo 53-A al Reglamento del Congreso de la República, aprobado por Resolución Legislativa del Congreso N.° 004-2025-2026-CR, con la finalidad de establecer un procedimiento excepcional para resolver el empate absoluto producido en la segunda votación para la elección de las Mesas Directivas del Senado o de la Cámara de Diputados, garantizando la continuidad del funcionamiento del Poder Legislativo y la seguridad jurídica.

Artículo 2.- Finalidad de la Resolución Legislativa
La presente Resolución Legislativa tiene por finalidad fortalecer el sistema democrático, preservar la continuidad del funcionamiento del Congreso de la República, garantizar la transparencia del procedimiento parlamentario, asegurar la legitimidad de la elección de las Mesas Directivas de ambas cámaras y establecer un mecanismo objetivo para resolver los supuestos de empate absoluto no previstos en los reglamentos parlamentarios.

Artículo 3.- Incorporación del artículo 53-A al Reglamento del Congreso de la República

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

Se incorpora el artículo 53-A, en el Reglamento del Congreso de la República, aprobado por Resolución Legislativa del Congreso N.° 004-2025-2026-CR, en los siguientes términos:

"Artículo 53-A.- Procedimiento excepcional para resolver el empate absoluto en la elección de las Mesas Directivas de las Cámaras

Cuando, en la segunda votación para la elección de la Mesa Directiva del Senado o de la Cámara de Diputados, se produzca un empate absoluto entre las dos listas finalistas y exista ausencia de un mecanismo expreso de desempate en el Reglamento de la respectiva Cámara, quien presida la sesión electoral declarará un cuarto intermedio de hasta veinticuatro (24) horas, con la finalidad de promover consensos parlamentarios, y convocará a una nueva votación.

Si, realizada la nueva votación, persistiera el empate absoluto, quien presida la sesión electoral convocará de inmediato al Pleno del Congreso de la República, reunido en sesión conjunta e integrado por los senadores y diputados, con el único objeto de resolver la elección de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente.

La elección se efectuará mediante votación nominal, pública y obligatoria, y se registrará individualmente el voto emitido por cada senador y diputado.
Resultará elegida la lista que obtenga más de la mitad del número legal de miembros del Congreso de la República.

La decisión adoptada por el Pleno del Congreso reunido en sesión conjunta tendrá carácter definitivo y determinará la elección e inmediata instalación de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- Vigencia inmediata
La presente Resolución Legislativa entra en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única.- Aplicación a procedimientos de elección en trámite
Las disposiciones de la presente Resolución Legislativa son de aplicación inmediata a las actuaciones pendientes de los procedimientos de elección de la Mesa Directiva del Senado o de la Cámara de Diputados que, a la fecha de su entrada en vigor, no hayan concluido con la proclamación definitiva de la lista ganadora.

Los actos y actuaciones parlamentarias válidamente realizados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Resolución Legislativa conservan plenamente sus efectos y no son objeto de retroacción, repetición o invalidación por aplicación de la nueva regulación.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

Cuando, a la fecha de entrada en vigor de la presente Resolución Legislativa, ya se hubiera producido un empate absoluto en la segunda votación entre las dos listas finalistas y el procedimiento electoral permanezca pendiente de resolución, este continúa conforme al procedimiento establecido en el artículo 53-A, desde la etapa inmediatamente posterior al empate producido, sin afectar las actuaciones válidamente realizadas con anterioridad.

Lima, 06 de Octubre de 2026

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUILLEN VALENCIA Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 10:30:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2026 12:06:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2026 12:07:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LAVADO VALDIVIA Marino Teofilo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 11:16:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUEVARA RAMIREZ Jessica Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 16:19:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEREZ QUISPE Jessica Sadith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2026 18:02:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VARAS SEGUIN Daniel Jefferson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2026 08:57:52-0500

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

El problema público que sustenta el presente proyecto de Resolución Legislativa del Congreso consiste en la existencia de una insuficiencia normativa específica en el procedimiento de elección de las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Diputados cuando, realizada la segunda votación entre las dos listas finalistas, ambas obtienen exactamente el mismo número de votos y las disposiciones especiales que regulan dicha elección no establecen de manera expresa e inequívoca el procedimiento aplicable para resolver esa igualdad.

La insuficiencia identificada no supone afirmar que el ordenamiento parlamentario carezca de toda regulación sobre los empates. Tanto el Reglamento de la Cámara de Diputados como el Reglamento del Senado contienen reglas generales aplicables a los empates producidos en las votaciones parlamentarias. Sin embargo, la elección de la Mesa Directiva se encuentra sometida a un procedimiento electoral especial, estructurado sobre listas completas, votación mediante cédulas y una segunda votación entre las dos listas con mayor respaldo. En este ámbito específico no se determina expresamente cómo debe articularse la regla general de desempate cuando la igualdad se produce precisamente en la elección de las autoridades que posteriormente ejercerán las atribuciones presidenciales de la respectiva Cámara.

La identificación del problema exige diferenciar la existencia de esta brecha normativa de la ocurrencia material de una crisis institucional. La presente iniciativa no parte de afirmar que los empates absolutos constituyan un fenómeno frecuente ni que necesariamente produzcan una paralización automática de las cámaras. Su relevancia deriva de que el ordenamiento parlamentario debe encontrarse preparado para responder a una contingencia objetivamente posible y jurídicamente relevante, particularmente cuando se encuentra comprometida la culminación de un procedimiento destinado a constituir uno de los principales órganos de dirección de cada Cámara.

El Reglamento del Congreso de la República tiene fuerza de ley y naturaleza de ley orgánica, regula las funciones generales del Congreso y de sus cámaras, define su organización y funcionamiento y disciplina los procedimientos parlamentarios comunes. Esta naturaleza normativa demuestra que la elección de las autoridades parlamentarias y las reglas mediante las cuales se forma válidamente la voluntad de sus órganos no constituyen cuestiones meramente administrativas, sino componentes del ordenamiento jurídico parlamentario (Congreso de la República del Perú, 2025a).

El problema se manifiesta cuando el procedimiento ordinario ha conducido a una segunda votación entre las dos listas con mayor respaldo y la regla electoral especial exige proclamar a aquella que obtenga la mayor votación. Si ambas listas reciben exactamente el mismo número de votos, ninguna puede ser identificada como la que obtuvo una votación superior y, en consecuencia, la regla específicamente prevista para proclamar a la lista ganadora deja de proporcionar por sí sola una respuesta suficiente.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

En el caso de la Cámara de Diputados, su Reglamento estructura la elección de la Mesa Directiva mediante listas completas y establece que, si ninguna alcanza la mayoría requerida en la primera votación, debe realizarse una segunda entre las dos listas con mayor número de votos, proclamándose a los candidatos de aquella que obtenga mayor votación. La disposición especial de elección no establece expresamente una regla destinada a resolver la igualdad absoluta que pudiera producirse entre ambas listas en esa fase decisiva (Congreso de la República del Perú, 2025b).

La misma cuestión se presenta en el Senado. Su Reglamento contempla igualmente la elección de la Mesa Directiva mediante listas completas y una segunda votación entre las dos listas con mayor respaldo cuando ninguna alcanza inicialmente la mayoría exigida. La regulación electoral especial tampoco determina de manera expresa e inequívoca el procedimiento que debe seguirse si ambas listas finalistas obtienen idéntica votación en esa etapa (Congreso de la República del Perú, 2025c).

Por consiguiente, la brecha normativa que justifica la presente iniciativa no consiste en una ausencia absoluta de disposiciones sobre empates, sino en la inexistencia de una regla especial de cierre diseñada específicamente para la elección de las Mesas Directivas. Esta precisión permite diferenciar el régimen general de empate y voto dirimente de la situación particular en la que la propia autoridad presidencial de la Cámara forma parte del objeto de la elección.

Desde una perspectiva material, la intervención normativa se encuentra estrictamente delimitada a ese supuesto. No comprende las votaciones legislativas ordinarias, la conformación de comisiones, la designación de funcionarios ni otros procedimientos parlamentarios. El nuevo artículo 53-A opera únicamente cuando las reglas especiales de elección de la respectiva Cámara han conducido a una igualdad absoluta entre las dos listas finalistas y no existe una disposición expresa y específica que determine cómo resolverla.

La dimensión temporal del problema se encuentra vinculada con el funcionamiento del sistema bicameral restablecido para el periodo parlamentario iniciado en 2026 y se proyecta hacia las sucesivas elecciones de las Mesas Directivas. La necesidad regulatoria posee, por ello, vocación permanente: no se dirige exclusivamente a resolver una coyuntura determinada, sino a establecer anticipadamente un procedimiento aplicable cada vez que se configure el mismo supuesto objetivo.

La magnitud del problema tampoco debe evaluarse exclusivamente por su frecuencia. Existen contingencias de baja probabilidad cuya materialización puede producir consecuencias institucionales relevantes. Un empate absoluto en la elección de la Mesa Directiva puede ser excepcional, pero la inexistencia de una respuesta reglamentaria suficientemente determinada puede generar incertidumbre precisamente en un procedimiento indispensable para la dirección de una Cámara.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

Santaolalla López explica que el derecho parlamentario comprende las normas relativas a la organización, funcionamiento y actuación de las cámaras, de modo que la existencia de procedimientos jurídicamente definidos constituye una parte sustancial del funcionamiento regular de la institución parlamentaria y no una cuestión secundaria de organización interna (Santaolalla López, 2019). Desde esta perspectiva, una insuficiencia normativa referida a un supuesto electoral excepcional posee relevancia suficiente para ser abordada mediante una regla parlamentaria previa.

Los sujetos directamente involucrados son, en primer término, los senadores o diputados que participan en la elección de la Mesa Directiva de su respectiva Cámara, así como las listas participantes y los grupos parlamentarios que las sustentan. La previsibilidad del procedimiento exige que todos ellos conozcan, antes de la votación, cuáles son las consecuencias jurídicas de un eventual empate persistente. Establecer la regla únicamente después de conocida la identidad de las listas afectadas podría generar cuestionamientos respecto de la neutralidad o imparcialidad del procedimiento.

También se encuentra directamente involucrado quien preside la sesión electoral. Ante la ausencia de una regulación especial, pueden surgir controversias respecto de si corresponde repetir inmediatamente la votación, suspender la sesión, aplicar extensivamente la regla general de voto dirimente, promover un acuerdo político o adoptar otra alternativa procedimental. La existencia de una regla previa reduce ese espacio de discrecionalidad y evita que una autoridad provisional deba determinar, después de producido el empate, el mecanismo mediante el cual se resolverá la elección.

La Oficialía Mayor y los demás órganos parlamentarios vinculados con la formalización, registro y ejecución del procedimiento poseen una función instrumental. Pueden conducir materialmente las actuaciones previstas por el ordenamiento, pero no se encuentran facultados para crear mediante una decisión administrativa una nueva regla electoral destinada a determinar cuál de dos listas con idéntico respaldo debe asumir la dirección política de una Cámara.

La Cámara cuya elección permanece inconclusa constituye la institución directamente comprometida. La Mesa Directiva cumple funciones esenciales relacionadas con la conducción de las sesiones, la ordenación del debate, la organización de los trabajos parlamentarios y la representación institucional. Una dificultad prolongada para culminar su elección puede generar incertidumbre respecto de la conducción regular de las actuaciones posteriores.

El Congreso de la República también puede resultar institucionalmente afectado en su condición de estructura bicameral. Senado y Cámara de Diputados conservan autonomía funcional y procedimientos propios, pero integran un mismo Poder Legislativo. Una controversia prolongada acerca de la constitución de la dirección de una de las cámaras puede repercutir sobre los procedimientos que exigen coordinación institucional y sobre el funcionamiento regular del sistema parlamentario.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

Bobbio sostiene que uno de los elementos centrales de la democracia se encuentra en la existencia de reglas que determinan quién está autorizado para adoptar decisiones colectivas y mediante qué procedimientos debe hacerlo (Bobbio, 1986). Esta consideración posee aplicación directa al supuesto analizado: la legitimidad de la elección de una Mesa Directiva no depende únicamente del resultado numérico final, sino también de que el procedimiento mediante el cual ese resultado se transforma en una decisión institucional se encuentre previamente establecido.

La principal causa del problema es, por tanto, normativa. Los Reglamentos de las cámaras regulan detalladamente los escenarios ordinarios de elección, pero el diseño de la segunda votación presupone que, una vez reducida la competencia a dos listas finalistas, una de ellas obtendrá una votación superior. Ese presupuesto no cubre el supuesto matemáticamente posible de igualdad exacta.

La utilización de la expresión “mayor votación” presupone necesariamente la existencia de una diferencia numérica. Si una lista obtiene cincuenta votos y la otra cuarenta y nueve, la regla permite determinar sin dificultad al ganador. Si ambas reciben cincuenta votos, ninguna posee una “mayor votación”. La insuficiencia no deriva de una contradicción entre las reglas electorales, sino de la ausencia de una consecuencia jurídica especial e inequívoca para esa situación.

La segunda causa consiste en la falta de una regla especial de cierre aplicable a la elección de la Mesa Directiva. La existencia de disposiciones generales sobre empate no elimina la necesidad de precisar expresamente su relación con un procedimiento electoral en el que está en juego la elección de la propia Presidencia de la Cámara. La repetición indefinida de la votación tampoco constituye por sí sola una regla de cierre, porque el mismo resultado podría mantenerse durante sucesivas rondas.

La nueva estructura bicameral incrementa la importancia de contar con procedimientos suficientemente determinados. El Senado y la Cámara de Diputados poseen Mesas Directivas propias y autonomía organizativa, por lo que cada Cámara debe poder constituir regularmente sus órganos de dirección. La bicameralidad no origina el empate, pero hace especialmente relevante que las reglas comunes y los reglamentos particulares puedan funcionar coordinadamente ante contingencias excepcionales.

Existe asimismo una relación posible con situaciones de equilibrio entre las fuerzas parlamentarias. Un Congreso plural puede generar votaciones estrechas entre listas con respaldo semejante. Ello no permite afirmar que necesariamente se producirán empates, pero demuestra la necesidad de que los procedimientos puedan funcionar tanto ante mayorías definidas como frente a configuraciones políticas altamente equilibradas.

Lijphart ha destacado que las democracias plurales requieren mecanismos institucionales capaces de compatibilizar competencia, negociación y formación de mayorías, particularmente cuando distintos actores poseen capacidad relevante dentro del sistema político (Lijphart, 2012). En esa perspectiva, resulta razonable que el procedimiento

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

excepcional contemple inicialmente un espacio temporal destinado a promover consensos antes de activar una instancia extraordinaria de decisión.

La primera consecuencia de la brecha identificada es la incertidumbre respecto de la culminación del procedimiento electoral. Producida una igualdad absoluta entre las dos listas finalistas, la regla especial de "mayor votación" no permite determinar por sí sola cuál debe ser proclamada.

La segunda consecuencia consiste en el riesgo de prolongación del procedimiento. La reiteración sucesiva de votaciones podría eventualmente superar el empate, pero no garantiza que ello ocurra ni determina previamente cuántas veces debe repetirse el acto electoral.

La tercera consecuencia es el incremento de la discrecionalidad interpretativa. En ausencia de una regla especial, pueden formularse distintas interpretaciones acerca de la aplicación del voto dirimente, la suspensión de la sesión, la negociación política, la repetición de votaciones o la utilización de otros criterios. Ninguna de estas alternativas ofrece el mismo nivel de previsibilidad que una disposición aprobada antes de producirse el conflicto y aplicable indistintamente a todas las fuerzas parlamentarias.

La cuarta consecuencia se proyecta sobre la legitimidad del resultado. Incluso si posteriormente se alcanza un acuerdo que permita superar el empate, podría subsistir una controversia acerca de la validez del procedimiento empleado. Una regulación anticipada permite separar la definición de la regla de la identidad de las listas que puedan resultar beneficiadas por su aplicación.

No debe sostenerse, sin embargo, que cualquier empate produzca automáticamente la paralización absoluta del Poder Legislativo. Pueden subsistir actuaciones preparatorias o mecanismos institucionales de continuidad. El riesgo jurídicamente relevante consiste en que la prolongación de una elección no resuelta comprometa progresivamente la regularidad, previsibilidad y legitimidad de la conducción de la Cámara.

La transparencia adquiere particular importancia en la instancia extraordinaria proyectada. Mientras la elección ordinaria de la Mesa Directiva se desarrolla conforme a las modalidades previstas en el Reglamento de cada Cámara, la eventual actuación del Congreso reunido en sesión conjunta constituye una etapa excepcional, en la cual participan miembros de ambas cámaras. Por esta razón, la propuesta establece para esa fase una votación nominal y pública con registro individual del voto, de manera que pueda reconstruirse objetivamente la formación de la decisión.

La obligatoriedad prevista para esa votación debe entenderse como el deber de participación y registro individual de la posición de cada parlamentario dentro de las alternativas permitidas por el ordenamiento, y no como la imposición de un determinado sentido material del voto. De esta manera, la regla debe aplicarse en armonía con la libertad inherente al mandato representativo.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

Beetham identifica entre las características esenciales de un parlamento democrático su representatividad, transparencia, accesibilidad, responsabilidad y eficacia. Un Parlamento democrático no solamente debe representar pluralmente a la sociedad, sino disponer de procedimientos capaces de adoptar decisiones de manera transparente y cumplir eficazmente las funciones para las cuales fue constituido (Beetham, 2006). La brecha analizada incide precisamente en la relación entre pluralismo, transparencia y capacidad institucional de decisión.

La insuficiencia regulatoria se encuentra, por tanto, claramente delimitada. Existe regulación sobre la presentación de listas, la primera votación, la segunda votación y la proclamación de la lista que obtenga mayor votación. Existen, además, disposiciones generales sobre empate. Lo que no existe es una regla especial e inequívoca que determine cómo debe resolverse un empate absoluto persistente producido específicamente entre las dos listas finalistas durante la elección de la Mesa Directiva.

No resulta necesario reformular integralmente el procedimiento electoral de las cámaras. La intervención normativa debe ser excepcional, subsidiaria y materialmente delimitada. Las reglas ordinarias continúan aplicándose mientras permitan producir una decisión; el nuevo artículo 53-A entra en funcionamiento únicamente cuando el procedimiento especial de la Cámara alcanza el supuesto objetivo que la norma pretende regular.

Tampoco resulta suficiente dejar la solución exclusivamente a una interpretación formulada después de producido el empate. Aunque la interpretación parlamentaria constituye una herramienta legítima, definir el alcance del mecanismo de desempate después de conocerse la identidad de las listas involucradas puede generar cuestionamientos sobre su neutralidad. La regla más segura es aquella aprobada con carácter general antes de producirse el supuesto concreto.

La negociación política tampoco puede constituir por sí sola la respuesta normativa. Forma parte legítima del Parlamento y, precisamente por ello, la propuesta contempla un cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas destinado a favorecer consensos. Sin embargo, si la negociación fracasa, debe existir una consecuencia reglamentaria previamente determinada.

La utilización de sorteos, criterios de antigüedad, edad, precedencia de inscripción u otros mecanismos tampoco puede ser incorporada de manera improvisada después de producido el empate. Cualquier mecanismo de esa naturaleza requeriría una base reglamentaria previa. La propuesta mantiene, en cambio, la naturaleza representativa de la decisión y utiliza nuevamente la votación parlamentaria.

La insuficiencia tampoco puede resolverse mediante una decisión puramente administrativa. La Oficialía Mayor y los órganos del servicio parlamentario ejecutan y apoyan los procedimientos, pero carecen de competencia para crear una regla electoral destinada a determinar cuál lista debe asumir la dirección de una Cámara.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

Mantener el statu quo supone conservar un procedimiento capaz de resolver satisfactoriamente las elecciones mientras exista una diferencia entre las listas finalistas, pero susceptible de generar una controversia interpretativa cuando ambas alcancen exactamente la misma votación. La probabilidad de ocurrencia de ese escenario no puede establecerse mediante una cifra sin evidencia empírica suficiente; lo jurídicamente verificable es que el supuesto resulta posible y que las reglas electorales especiales no contienen una respuesta específica e inequívoca.

Sartori ha destacado que el diseño de las instituciones produce incentivos y consecuencias concretas sobre el comportamiento de los actores políticos y que las reglas institucionales deben ser capaces de evitar escenarios de inmovilismo o parálisis cuando existen mecanismos razonables para producir una decisión (Sartori, 1997). Desde esa perspectiva, la incorporación preventiva de una regla especial permite reducir una vulnerabilidad procedimental antes de que un eventual conflicto político condicione el diseño de la solución.

La necesidad de intervención normativa deriva también de la naturaleza de la disposición que debe ser perfeccionada. El artículo 53 del Reglamento del Congreso establece el marco común de las sesiones electorales y remite su organización y desarrollo a los Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados. El artículo 53-A proyectado se inserta inmediatamente después como una regla común, excepcional y supletoria, destinada a operar solamente cuando el procedimiento electoral especial de la respectiva Cámara no contenga una solución específica capaz de superar el empate persistente.

Esta ubicación no pretende sustituir los procedimientos ordinarios de elección establecidos por cada Cámara ni desconocer su autonomía normativa. Las listas, las reglas de votación, el escrutinio y la determinación ordinaria del resultado continúan rigiéndose por los respectivos Reglamentos. La actuación prevista por el artículo 53-A solo se activa después de que la propia Cámara haya agotado las oportunidades establecidas para producir una decisión.

La gradualidad del mecanismo responde precisamente a esa finalidad. Producido el empate absoluto en la segunda votación, se establece un cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas destinado a promover consensos. Posteriormente se realiza una nueva votación dentro de la propia Cámara. Solo si la igualdad persiste se habilita la instancia extraordinaria prevista por la reforma.

Esta estructura preserva inicialmente la autonomía de la Cámara afectada y evita que la intervención conjunta opere como un mecanismo ordinario de elección. La actuación del Congreso reunido en sesión conjunta posee carácter estrictamente subsidiario, objeto único y duración limitada a la resolución del supuesto excepcional.

La votación nominal y pública de la etapa conjunta responde a la necesidad de reforzar la transparencia y responsabilidad política en una decisión extraordinaria. La publicidad

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

permite identificar individualmente el comportamiento de los senadores y diputados y proporciona trazabilidad a la formación de la voluntad del órgano conjunto.

La exigencia de una mayoría previamente determinada pretende proporcionar legitimidad reforzada a la decisión y evitar que el umbral aplicable sea definido después de conocida la correlación política existente. Sin embargo, la eficacia definitiva de la regla exige que la fórmula normativa contemple todos los resultados posibles de la votación conjunta, incluida la hipótesis en la que ninguna de las listas alcance la mayoría requerida. La regulación debe evitar que la etapa creada para solucionar la brecha reproduzca una nueva situación de indeterminación.

El interés público comprometido reside en la continuidad del funcionamiento del Poder Legislativo, la regularidad de sus procedimientos, la transparencia de sus decisiones, la seguridad jurídica y la legitimidad de sus autoridades. Estos bienes poseen dimensión institucional y trascienden los intereses particulares de las organizaciones políticas que eventualmente compitan por una Mesa Directiva.

La presente iniciativa no persigue favorecer a una organización política determinada ni alterar las reglas después de conocido un resultado. Su diseño posee vocación general, abstracta y permanente y debe resultar aplicable a cualquier lista o grupo parlamentario que se encuentre en la misma situación objetiva.

La aplicación de la nueva disposición a procedimientos electorales que se encuentren en trámite responde a su naturaleza procedimental, siempre que se preserve la validez de las actuaciones realizadas antes de su entrada en vigor. La propuesta no pretende reabrir elecciones concluidas ni desconocer proclamaciones definitivas, sino regular las actuaciones todavía pendientes.

Bajo esta construcción, el problema público queda delimitado como una insuficiencia procedimental específica dentro del régimen de elección de las Mesas Directivas: las normas vigentes permiten desarrollar ordinariamente la elección y contienen reglas generales sobre empates, pero no determinan de manera expresa e inequívoca el mecanismo especial aplicable cuando las dos listas finalistas alcanzan idéntica votación y dicha igualdad persiste. La reforma pretende intervenir exclusivamente en ese espacio de indeterminación, preservar prioritariamente la autonomía decisoria de cada Cámara, promover una oportunidad adicional de consenso y establecer una solución excepcional previamente conocida, transparente y jurídicamente previsible.

II.- EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA PÚBLICO

El problema público que sustenta el presente proyecto de Resolución Legislativa del Congreso no consiste en la existencia frecuente o estadísticamente recurrente de empates en las elecciones de las Mesas Directivas, sino en una insuficiencia normativa específica dentro del procedimiento parlamentario: las disposiciones que regulan especialmente la elección de las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Diputados no establecen de manera expresa e inequívoca el procedimiento aplicable

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

cuando las dos listas finalistas obtienen exactamente el mismo número de votos en la segunda votación.

Esta precisión resulta necesaria para determinar correctamente la evidencia pertinente. Se trata de un problema de naturaleza normativa e institucional, por lo que su acreditación debe concentrarse principalmente en la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso, los reglamentos de ambas cámaras, los primeros procedimientos electorales desarrollados bajo el sistema bicameral restablecido, la jurisprudencia constitucional y la experiencia parlamentaria comparada.

La Ley N.º 31988 restableció la bicameralidad y modificó el artículo 90 de la Constitución Política del Perú para establecer que el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, conformado por el Senado y la Cámara de Diputados. Esta reforma reintrodujo dos cámaras con autoridades, organización y procedimientos propios y determinó que el nuevo diseño entrara en funcionamiento a partir de las elecciones generales correspondientes, convirtiendo al periodo parlamentario iniciado en 2026 en la primera experiencia operativa del sistema bicameral después de más de tres décadas de unicameralidad (Congreso de la República del Perú, 2024) [1].

Esta circunstancia explica la inexistencia de una serie histórica reciente de empates absolutos producidos en las elecciones de las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Diputados. La ausencia de dicha serie no impide identificar jurídicamente el problema. La evidencia relevante consiste en determinar si el supuesto de empate resulta objetivamente posible, cuál es la regulación actualmente aplicable y si las disposiciones especiales de elección contienen una respuesta suficientemente determinada para esa eventualidad.

El Reglamento del Congreso de la República, aprobado mediante Resolución Legislativa del Congreso N.º 004-2025-2026-CR, establece el marco general de las sesiones electorales y remite su organización y desarrollo a las disposiciones previstas en los Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados. Esta estructura normativa resulta relevante porque permite diferenciar las reglas comunes del Congreso de los procedimientos electorales específicos establecidos por cada Cámara (Congreso de la República del Perú, 2025a) [2].

En el procedimiento electoral ordinario, una vez que ninguna lista alcanza la mayoría exigida en la primera votación, la elección se reduce a las dos listas que obtuvieron mayor respaldo y se proclama vencedora a aquella que consigue mayor votación. Esta regla funciona sin dificultad cuando existe una diferencia numérica entre las listas finalistas. Si una obtiene treinta votos y la otra veintinueve, existe objetivamente una lista con mayor votación. En cambio, si ambas obtienen treinta votos, ninguna posee una votación

[1] Congreso de la República del Perú. (2024, 20 de marzo). Ley N.º 31988, Ley de Reforma Constitucional que restablece la Bicameralidad en el Congreso de la República del Perú. Diario Oficial El Peruano.
[2] Congreso de la República del Perú. (2025a, 13 de noviembre). Resolución Legislativa del Congreso N.º 004-2025-2026-CR, Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Congreso de la República del Perú. Diario Oficial El Peruano.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

superior a la otra y la regla especial de proclamación deja de ofrecer, por sí sola, una respuesta suficiente.

Ello no significa que los reglamentos parlamentarios carezcan absolutamente de normas generales sobre empate. Tanto el Reglamento de la Cámara de Diputados como el Reglamento del Senado contienen disposiciones generales aplicables a situaciones de igualdad en las votaciones. La insuficiencia que sustenta la presente iniciativa es más específica: los artículos que regulan particularmente la elección de las Mesas Directivas no contienen una regla especial que determine de manera inequívoca cómo debe resolverse el empate absoluto producido entre las dos listas finalistas dentro de ese procedimiento electoral.

El artículo 17 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado mediante Resolución Legislativa del Congreso N.º 005-2025-2026-CR, regula la presentación de listas, la intervención de escrutadores, la distribución de cédulas, la votación, el escrutinio y las sucesivas etapas destinadas a determinar una lista ganadora. Si ninguna lista obtiene la mayoría requerida inicialmente, corresponde realizar una segunda votación entre las dos listas con mayor número de votos y proclamar a los candidatos de aquella que obtenga mayor votación. La disposición especial de elección no establece una regla específica para el supuesto en que ambas listas finalistas obtengan exactamente el mismo resultado en dicha etapa (Congreso de la República del Perú, 2025b) [3].

El Reglamento del Senado, aprobado mediante Resolución Legislativa del Congreso N.º 006-2025-2026-CR, regula igualmente la organización y funcionamiento de la Cámara Alta y el procedimiento de elección de su Mesa Directiva. El Senado conserva autonomía reglamentaria para elegir a sus propias autoridades, por lo que cualquier mecanismo excepcional debe preservar prioritariamente la capacidad decisoria de la Cámara y operar solamente después de cumplidas las etapas previstas por su procedimiento electoral (Congreso de la República del Perú, 2025c) [4].

La evidencia normativa permite identificar, en consecuencia, una brecha precisa. El ordenamiento regula el tránsito desde una primera votación sin mayoría hacia una segunda votación entre las dos listas con mayor respaldo, pero las disposiciones especiales de elección no determinan expresamente el procedimiento aplicable cuando esa segunda votación concluye con una igualdad absoluta. La presente iniciativa interviene exclusivamente sobre ese supuesto excepcional y no modifica las reglas ordinarias mientras estas permitan determinar una lista ganadora.

La primera experiencia institucional del Senado bajo el sistema bicameral restablecido proporciona un antecedente relevante. El 26 de julio de 2026 ninguna de las dos listas participantes alcanzó inicialmente la mayoría requerida, por lo que resultó necesario realizar la segunda votación prevista reglamentariamente.

[3] Congreso de la República del Perú. (2025b, 13 de noviembre). Resolución Legislativa del Congreso N.º 005-2025-2026-CR, Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento de la Cámara de Diputados. Diario Oficial El Peruano.
[4] Congreso de la República del Perú. (2025c, 13 de noviembre). Resolución Legislativa del Congreso N.º 006-2025-2026-CR, Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Senado. Diario Oficial El Peruano.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

La información oficial difundida por el Congreso registra que el primer escrutinio produjo treinta votos para la Lista N.º 1 y veintinueve votos para la Lista N.º 2, además de una controversia respecto de una cédula que quedó en observación. Al no alcanzarse la mayoría requerida se realizó una nueva votación y la Lista N.º 1 obtuvo treinta votos, siendo proclamada ganadora conforme a la regla aplicable a la lista con mayor votación (Congreso de la República del Perú, 2026a) [5].

Este antecedente no acredita que se haya producido un empate absoluto ni permite afirmar estadísticamente que necesariamente se producirá en el futuro. Su relevancia es distinta: demuestra que durante la primera elección del Senado se presentó una diferencia mínima entre las listas participantes y que fue necesario utilizar efectivamente la segunda etapa del procedimiento electoral. La hipótesis de resultados estrechamente equilibrados posee, por tanto, conexión concreta con la realidad parlamentaria y no constituye únicamente una construcción teórica.

Una diferencia de un solo voto no permite determinar la probabilidad futura de un empate, pero evidencia que los procedimientos electorales deben encontrarse preparados para funcionar incluso en escenarios de elevada proximidad entre las fuerzas políticas. La regla institucional debe ser aplicable independientemente de la identidad de las listas y de la correlación política existente en cada periodo anual de sesiones.

La experiencia institucional correspondiente a la Cámara de Diputados confirma una estructura procedimental semejante. Para la elección de su primera Mesa Directiva se informó oficialmente que, si ninguna lista alcanzaba la mayoría requerida en la primera votación, debía efectuarse una segunda entre las dos listas con mayor respaldo y proclamarse a aquella que obtuviera mayor votación. El procedimiento desarrolla las operaciones necesarias para el escrutinio y proclamación, pero la regla especial de elección no contempla expresamente el supuesto de igualdad absoluta entre las listas finalistas (Congreso de la República del Perú, 2026b) [6].

La coincidencia de esta estructura en ambas cámaras permite apreciar que el supuesto que pretende regular la iniciativa posee alcance bicameral. No resulta necesario que el empate se produzca simultáneamente en el Senado y en la Cámara de Diputados. Basta que pueda presentarse dentro del procedimiento de elección de cualquiera de ellas para justificar la existencia de una regla previamente determinada.

La relevancia del problema tampoco depende exclusivamente de su frecuencia. Existen contingencias de baja frecuencia cuya materialización puede producir una elevada repercusión institucional. El empate absoluto en la elección de una Mesa Directiva pertenece a esta categoría: aun siendo excepcional, puede impedir la culminación regular

[5] Congreso de la República del Perú, Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional. (2026a, 26 de julio). Miguel Torres Morales es elegido presidente del Senado para el periodo 2026-2027.
[6] Congreso de la República del Perú, Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional. (2026b, 21 de julio). Así se elegirá a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados 2026-2027.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

del procedimiento de elección mientras no exista una respuesta especial suficientemente determinada.

La Mesa Directiva constituye un órgano necesario para la conducción de las actividades de cada Cámara. Culminada su elección, sus integrantes prestan juramento, asumen sus cargos y ejercen las competencias reglamentariamente atribuidas. Una prolongación indefinida del procedimiento electoral puede, por ello, generar incertidumbre respecto de la constitución definitiva del órgano encargado de la conducción parlamentaria.

La regulación preventiva posee especial importancia porque la regla debe encontrarse aprobada antes de que se conozca la identidad de las listas eventualmente afectadas por un empate. Definir el mecanismo después de producido el resultado podría generar cuestionamientos acerca de la neutralidad de la solución. Una disposición general, abstracta y previamente establecida permite separar la definición del procedimiento de la identidad de quienes posteriormente puedan beneficiarse de su aplicación.

La insuficiencia normativa genera, en primer término, incertidumbre respecto de la proclamación. Frente a dos resultados exactamente iguales, la expresión “mayor votación” no permite identificar, por sí sola, una lista vencedora.

En segundo término, surge incertidumbre acerca de la actuación que corresponde a quien preside la sesión electoral. Puede discutirse si resulta aplicable una disposición general sobre empate, si corresponde realizar una nueva votación, suspender temporalmente la sesión, promover un acuerdo parlamentario o adoptar otra alternativa interpretativa. La existencia de diferentes respuestas jurídicamente discutibles demuestra la conveniencia de incorporar una regla especial previamente establecida para este procedimiento electoral.

En tercer término, se encuentra comprometida la legitimidad procedimental. Una fórmula definida después de conocerse las listas afectadas puede ser cuestionada como una regla diseñada para una correlación política determinada. La regulación anticipada permite aplicar el mismo procedimiento a cualquier organización o grupo parlamentario que se encuentre objetivamente en idéntica situación.

En cuarto término, una elección que permanezca indefinidamente inconclusa puede repercutir sobre la regular constitución de la Mesa Directiva y sobre las actuaciones parlamentarias que requieren la existencia de autoridades definitivamente elegidas. No corresponde afirmar que cualquier demora genere automáticamente la paralización del Poder Legislativo; el riesgo relevante consiste en la prolongación de la incertidumbre procedimental y en sus efectos progresivos sobre la conducción de la respectiva Cámara.

La jurisprudencia constitucional aporta evidencia jurídica adicional respecto de la importancia de que las competencias y procedimientos parlamentarios se encuentren previamente establecidos en normas integrantes del ordenamiento parlamentario.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

El Tribunal Constitucional ha establecido que el Reglamento del Congreso no constituye un reglamento administrativo ordinario, sino una fuente primaria del derecho con rango y fuerza de ley sometida directamente a la Constitución. Asimismo, ha reconocido su especial naturaleza normativa en cuanto regula la organización y funcionamiento del Poder Legislativo y determina competencias y procedimientos aplicables a sus órganos (Tribunal Constitucional del Perú, 2023) [7].

Este criterio guarda relación con el problema identificado porque la elección de las Mesas Directivas constituye un procedimiento parlamentario y el ordenamiento reglamentario es la fuente destinada a disciplinar previamente sus reglas. La existencia de una insuficiencia específica dentro de dicho procedimiento constituye, por tanto, una materia susceptible de ser perfeccionada mediante modificación reglamentaria.

La jurisprudencia constitucional también ha establecido que el margen político inherente a los procedimientos parlamentarios no habilita a los órganos del Congreso a apartarse de las reglas constitucionales y reglamentarias que disciplinan su actuación. Incluso cuando existe discrecionalidad política, las actuaciones deben desarrollarse respetando las pautas previamente establecidas por la Constitución y el ordenamiento parlamentario (Tribunal Constitucional del Perú, 2020) [8].

Este criterio refuerza la conveniencia de anticipar normativamente la solución aplicable. Frente a un eventual empate absoluto resulta jurídicamente más previsible disponer de una regla aprobada con anterioridad que dejar a quien conduce la sesión la responsabilidad de construir, después de conocido el resultado, una respuesta mediante interpretación extensiva, analogía o acuerdo ad hoc.

La jurisprudencia citada no determina, sin embargo, que el mecanismo concreto deba consistir necesariamente en una sesión conjunta del Senado y de la Cámara de Diputados. Esa alternativa constituye una opción normativa de la presente iniciativa y requiere una justificación autónoma sustentada en su excepcionalidad, subsidiariedad, objeto estrictamente delimitado y preservación inicial de la autonomía de la Cámara afectada. Lo que la jurisprudencia sí sustenta es la relevancia constitucional de que las competencias y procedimientos parlamentarios se encuentren previamente establecidos y sean respetados por sus destinatarios.

La experiencia comparada permite comprobar que otros parlamentos prevén anticipadamente mecanismos destinados a evitar que la elección de sus autoridades permanezca jurídicamente indefinida cuando las reglas ordinarias de mayoría no producen un resultado. Su utilidad no consiste en trasladar automáticamente al Perú una solución extranjera, sino en examinar técnicas regulatorias de cierre previamente incorporadas al procedimiento electoral.

[7] Tribunal Constitucional del Perú. (2023). Sentencia recaída en el Expediente N.º 00004-2022-PCC/TC, caso de la cuestión de confianza y su rechazo de plano.
[8] Tribunal Constitucional del Perú. (2020). Sentencia recaída en el Expediente N.º 00020-2019-PI/TC.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

El Reglamento de la Asamblea Nacional francesa establece que su Presidente es elegido mediante votación secreta; si en las dos primeras rondas ningún candidato obtiene mayoría absoluta, en la tercera basta la mayoría relativa y, si se produce igualdad de votos, resulta elegido el candidato de mayor edad. La regulación francesa contiene de esta manera una respuesta expresamente predeterminada para el último supuesto posible de igualdad (Assemblée nationale, s. f.) [9].

La comparación debe efectuarse considerando las diferencias entre ambos sistemas. La regulación francesa se refiere a la elección individual de la Presidencia de la Asamblea Nacional, mientras que la presente iniciativa peruana se encuentra formulada respecto de la elección de listas completas para las Mesas Directivas. Por ello, la experiencia francesa no constituye un modelo trasladable automáticamente respecto del órgano decisor o del criterio material de desempate. Su utilidad consiste en demostrar que un procedimiento parlamentario puede incorporar anticipadamente una regla residual destinada a evitar la indefinición del resultado electoral.

La experiencia comparada tampoco determina cuál debe ser el órgano competente para resolver el empate en el ordenamiento peruano. La habilitación excepcional del Congreso reunido en sesión conjunta constituye una opción normativa propia de la presente iniciativa que debe justificarse por su carácter subsidiario, extraordinario y estrictamente limitado al supuesto de persistencia del empate, sin extender sus efectos hacia otras competencias internas de la Cámara correspondiente.

La necesidad de procedimientos previsibles también encuentra sustento en los estándares internacionales sobre funcionamiento democrático de los parlamentos. David Beetham, en el estudio elaborado para la Unión Interparlamentaria a partir de información y experiencias de más de setenta y cinco parlamentos nacionales, identifica entre las características fundamentales de un parlamento democrático su representatividad, transparencia, accesibilidad, responsabilidad y efectividad (Beetham, 2006) [10].

Estas dimensiones guardan relación con la intervención propuesta. La transparencia y responsabilidad permiten justificar que una instancia extraordinaria de decisión cuente con mecanismos reforzados de identificación y trazabilidad del voto, mientras que la efectividad institucional se relaciona con la existencia de procedimientos capaces de culminar regularmente las decisiones parlamentarias.

La votación nominal y pública prevista para la etapa excepcional constituye, en este sentido, una opción normativa destinada a reforzar la transparencia y trazabilidad de una decisión en la que participan senadores y diputados. Esta modalidad no debe confundirse con el sistema ordinario de elección de las Mesas Directivas mediante cédulas, pues opera únicamente en la instancia extraordinaria creada por el artículo 53-A.

[9] Assemblée nationale. (s. f.). Règlement de l'Assemblée nationale, artículo 9.
[10] Beetham, D. (2006). Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice. Inter-Parliamentary Union.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

La evidencia recopilada permite establecer una relación directa entre el problema identificado y determinados componentes de la intervención propuesta. La ausencia de una regla especial e inequívoca dentro de los artículos específicamente destinados a regular la elección justifica prever normativamente una respuesta. Los resultados estrechos producidos durante la primera elección del Senado acreditan la conexión del supuesto con la realidad parlamentaria. La naturaleza normativa del Reglamento, reconocida por la jurisprudencia constitucional, sustenta que la respuesta sea incorporada mediante una disposición reglamentaria previamente aprobada.

El cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas previsto por el artículo 53-A responde a la decisión de preservar prioritariamente la posibilidad de que la propia Cámara supere el empate mediante negociación y consenso. La nueva votación posterior permite comprobar si dicho espacio fue suficiente para modificar el resultado antes de activar cualquier instancia extraordinaria.

La convocatoria al Congreso reunido en sesión conjunta se plantea únicamente cuando, después del cuarto intermedio y de la nueva votación, persiste el empate absoluto. Esta secuencia evita configurar la participación conjunta de ambas cámaras como una forma ordinaria de elección de la Mesa Directiva y la circunscribe al supuesto excepcional previsto expresamente por la norma.

La votación nominal y pública guarda correspondencia con la finalidad de reforzar la transparencia de dicha instancia extraordinaria. La determinación previa del umbral necesario para producir una elección permite que la regla sea conocida con anterioridad a la identidad de la lista eventualmente vencedora.

No obstante, para que el mecanismo pueda ser presentado jurídicamente como una verdadera regla definitiva de cierre, la fórmula legal debe contemplar también el supuesto en el que ninguna de las dos listas alcance la mayoría exigida en la sesión conjunta. La exposición de motivos no debe atribuir al artículo 53-A un efecto conclusivo que su texto normativo no asegure expresamente para todos los resultados posibles.

La evidencia normativa permite concluir, por tanto, que los procedimientos ordinarios de elección de las Mesas Directivas se encuentran regulados, al igual que existen disposiciones generales sobre situaciones de empate, pero las normas específicamente destinadas a la elección de dichas autoridades no contienen una regla especial e inequívoca para resolver la igualdad absoluta entre las dos listas finalistas.

La evidencia institucional de julio de 2026 demuestra que durante la primera experiencia del Senado se produjeron votaciones estrechas y fue necesario acudir a una segunda votación. Este antecedente no demuestra que un empate vaya necesariamente a producirse, pero acredita que el supuesto regulado se encuentra conectado con el funcionamiento real del sistema bicameral.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

La evidencia jurisprudencial demuestra la relevancia jurídica de los procedimientos parlamentarios y la necesidad de que las competencias y reglas aplicables se encuentren previamente incorporadas al ordenamiento. La evidencia comparada acredita la utilización de reglas de cierre en otros sistemas, sin determinar por sí misma cuál debe ser la solución aplicable en el Perú. Los estándares internacionales permiten, finalmente, relacionar el diseño de los procedimientos parlamentarios con los principios de transparencia, responsabilidad y efectividad institucional.

El problema público queda así identificado como una insuficiencia normativa específica que puede generar incertidumbre y prolongar el procedimiento de elección de la Mesa Directiva del Senado o de la Cámara de Diputados cuando las dos listas finalistas obtienen exactamente el mismo número de votos y esa igualdad persiste.

La presente iniciativa pretende transformar esa situación de incertidumbre en una secuencia previamente regulada, objetiva y verificable. No modifica el procedimiento ordinario mientras este permita determinar una lista ganadora, sino que incorpora una intervención subsidiaria para un supuesto excepcional previamente definido, preservando inicialmente la autonomía de la Cámara correspondiente y procurando evitar la prolongación indefinida del procedimiento electoral.

III.- OBJETIVOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La determinación de los objetivos de la presente iniciativa exige diferenciar el cambio jurídico que se pretende alcanzar, los resultados que se esperan producir mediante su aplicación y los instrumentos normativos elegidos para conseguirlos. Esta distinción resulta particularmente relevante tratándose de una modificación del Reglamento del Congreso de la República, porque el objetivo de la reforma no debe confundirse con cada una de las etapas del procedimiento excepcional. El cuarto intermedio, la nueva votación, la eventual sesión conjunta, la modalidad de votación y la mayoría exigida constituyen instrumentos jurídicos orientados a proporcionar una respuesta previamente determinada frente al empate absoluto persistente producido en la elección de una Mesa Directiva.

Desde la perspectiva de la técnica legislativa, la calidad de una disposición depende de que exista una relación identificable entre el problema que pretende atender, el objetivo regulatorio perseguido y los mecanismos jurídicos seleccionados para producir el resultado esperado. La eficacia legislativa requiere que las disposiciones sean diseñadas en función de objetivos previamente determinados y que cada componente de la fórmula normativa pueda justificarse por su contribución a dichos objetivos (Xanthaki, 2014) [11].

Bajo este criterio, la incorporación del artículo 53-A debe evaluarse por su capacidad para subsanar una insuficiencia normativa específica dentro del procedimiento de elección de las Mesas Directivas y establecer una secuencia parlamentaria previamente conocida, jurídicamente ordenada y aplicable cuando las disposiciones electorales especiales de la respectiva Cámara no permitan determinar una lista vencedora debido a la persistencia de un empate absoluto.

[11] Xanthaki, H. (2014). *Drafting legislation: Art and technology of rules for regulation*. Hart Publishing.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

El objetivo general de la presente iniciativa es incorporar al Reglamento del Congreso de la República un mecanismo excepcional, subsidiario, objetivo y previamente determinado que permita resolver el empate absoluto persistente producido entre las dos listas finalistas en la elección de la Mesa Directiva del Senado o de la Cámara de Diputados cuando el Reglamento de la respectiva Cámara no contenga una regla expresa y específica de desempate aplicable a dicho procedimiento electoral, preservando la autonomía inicial de la Cámara correspondiente, la seguridad jurídica, la transparencia y la continuidad institucional del Poder Legislativo.

El cambio jurídico perseguido consiste en pasar de una situación en la que las disposiciones especiales de elección no contienen una consecuencia inequívocamente predeterminada para el empate absoluto entre las dos listas finalistas a un escenario en el cual los parlamentarios, las listas participantes y las autoridades encargadas de conducir la elección conozcan previamente el procedimiento aplicable, las condiciones que habilitan cada etapa, las competencias atribuidas a los órganos intervinientes y los efectos jurídicos de la decisión adoptada.

El objetivo general no consiste en favorecer a una lista determinada, modificar los resultados válidamente obtenidos en las votaciones anteriores ni proporcionar ventajas institucionales a una mayoría o minoría parlamentaria concreta. La reforma pretende establecer una regla general, abstracta e impersonal, aplicable a cualquier configuración política futura que se encuentre en el mismo supuesto objetivo. Su predeterminación constituye una garantía de neutralidad porque permite separar el diseño de la regla de la identidad de quienes posteriormente puedan resultar comprendidos por ella.

La finalidad institucional de este objetivo se relaciona con la necesidad de contar con procedimientos capaces de funcionar también frente a dificultades decisorias. Sartori sostiene que las instituciones políticas deben ser evaluadas por los incentivos y resultados que producen y por su capacidad para funcionar frente a escenarios adversos, de manera que el diseño institucional no se limite a describir estructuras, sino que incorpore mecanismos capaces de reducir situaciones de inmovilismo institucional (Sartori, 1997) [12]. Desde esta perspectiva, el artículo 53-A busca reducir el riesgo de que un equilibrio circunstancial entre fuerzas parlamentarias prolongue indefinidamente el procedimiento de elección de la dirección de una Cámara.

Un primer objetivo específico consiste en subsanar la insuficiencia procedimental existente frente al empate absoluto entre las dos listas finalistas. La incorporación del artículo 53-A busca establecer una regla especial aplicable en el supuesto en que el procedimiento electoral ordinario, después de haber alcanzado la segunda votación, no consiga identificar una lista con mayor votación. La existencia de normas previamente determinadas sobre órganos, procedimientos y competencias constituye una condición relevante para la regularidad del funcionamiento parlamentario (Avril et al., 2023) [13].

[12] Sartori, G. (1997). Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives, and outcomes (2nd ed.). New York University Press.
[13] Avril, P., Gicquel, J.-É., & Gicquel, J. (2023). Droit parlementaire (7e éd.). LGDJ.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

Esta regulación debe proporcionar previsibilidad. Los integrantes del Senado y de la Cámara de Diputados, las listas participantes y quien conduzca la sesión electoral deben conocer antes de la elección las consecuencias jurídicas de un eventual empate persistente y las etapas aplicables para resolverlo. La predeterminación reduce el espacio para interpretaciones formuladas después de producido el conflicto y evita que el procedimiento pueda diseñarse atendiendo a la identidad de las listas involucradas o a una determinada correlación política.

Un segundo objetivo específico consiste en preservar prioritariamente la autonomía decisoria de la Cámara cuya Mesa Directiva se encuentra en proceso de elección. El artículo 53-A no traslada inmediatamente la decisión al Congreso reunido en sesión conjunta. Producido el empate absoluto, la controversia permanece inicialmente dentro de la propia Cámara: se dispone un cuarto intermedio y posteriormente se realiza una nueva votación. La eventual intervención conjunta solamente se activa cuando, cumplidas esas etapas previas, la propia Cámara no ha conseguido superar el empate.

Este diseño se relaciona con la existencia de reglas previamente determinadas respecto de quién se encuentra autorizado para adoptar una decisión y mediante qué procedimiento debe formarse la voluntad colectiva. Bobbio identifica precisamente la existencia de estas reglas como uno de los elementos fundamentales del funcionamiento democrático (Bobbio, 1986) [14]. Aplicado a la presente reforma, ello significa que el procedimiento frente al empate no debe ser creado después de ocurrido el resultado, sino encontrarse previamente incorporado al ordenamiento parlamentario y ser aplicable bajo las mismas condiciones a todas las fuerzas políticas.

Un tercer objetivo específico consiste en privilegiar la construcción de consensos antes de activar una instancia extraordinaria de decisión. El cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas constituye un instrumento destinado a proporcionar a la propia Cámara una oportunidad adicional para superar políticamente el empate mediante negociación, reconsideración de posiciones o formación de acuerdos.

La deliberación posee relevancia democrática porque las decisiones políticas no se reducen exclusivamente a operaciones aritméticas, sino que pueden ser precedidas por procesos de discusión e interacción entre los actores involucrados. Habermas relaciona la legitimidad democrática con procedimientos de formación deliberativa de la voluntad en los cuales las decisiones institucionalizadas se encuentran precedidas por procesos de discusión y argumentación (Habermas, 1996) [15]. La incorporación de un espacio temporal de negociación responde a esta lógica deliberativa, sin que dicha referencia determine por sí misma la duración concreta del plazo adoptado por la propuesta.

El diálogo, sin embargo, no debe provocar la prolongación indefinida del procedimiento electoral. La fijación de un periodo máximo de veinticuatro horas y la realización posterior

[14] Bobbio, N. (1986). El futuro de la democracia (J. F. Fernández Santillán, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
[15] Habermas, J. (1996). Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy (W. Rehg, Trans.). MIT Press.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

de una nueva votación buscan equilibrar la promoción del consenso con la necesidad institucional de producir una decisión. Los sistemas democráticos pueden combinar mecanismos de negociación y consenso con reglas decisorias destinadas a evitar situaciones prolongadas de bloqueo institucional (Lijphart, 2012) [16].

Un cuarto objetivo específico consiste en establecer una instancia extraordinaria y subsidiaria de decisión para el supuesto en que la nueva votación mantenga exactamente la misma situación de empate. La convocatoria al Congreso reunido en sesión conjunta pretende sustituir la repetición indefinida de la misma votación por una instancia diferente, cuya intervención solamente se produce después de cumplidas las etapas previas previstas por el artículo 53-A.

La competencia de la sesión conjunta se encuentra materialmente delimitada por la propia fórmula legal, que restringe su actuación al único objeto de resolver la elección de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente. Esta delimitación busca preservar la autonomía bicameral e impedir que la competencia extraordinaria pueda extenderse a otras materias propias del Senado o de la Cámara de Diputados. La adecuada determinación de competencias, procedimientos y poderes constituye un componente relevante de la organización parlamentaria, pues permite conocer previamente qué órgano puede actuar y bajo qué condiciones (Hutton et al., 2019) [17].

La participación del Congreso reunido en sesión conjunta constituye una opción normativa excepcional de la presente iniciativa. Su justificación descansa en su carácter subsidiario, en la persistencia objetiva del empate, en su objeto estrictamente delimitado y en que solamente se activa después de proporcionar a la Cámara correspondiente una oportunidad adicional para resolver internamente su propia elección. Esta competencia extraordinaria no debe interpretarse como una facultad general de intervención sobre las atribuciones internas de las cámaras.

Un quinto objetivo específico consiste en proporcionar certeza respecto de las competencias atribuidas a quienes intervienen en cada etapa. Quien preside la sesión electoral adopta las actuaciones que el artículo 53-A le atribuye respecto del cuarto intermedio y de la nueva votación; persistiendo el empate, se activa la instancia conjunta prevista por la norma; y el Pleno conjunto ejerce exclusivamente la competencia decisoria excepcional expresamente conferida para ese supuesto. Las reglas jurídicas que confieren potestades cumplen precisamente la función de identificar los órganos competentes y establecer los procedimientos mediante los cuales pueden producirse válidamente determinados actos institucionales (Hart, 2012) [18].

Un sexto objetivo específico consiste en reforzar la transparencia y trazabilidad de la decisión extraordinaria. La fórmula legal establece que la votación desarrollada en la sesión conjunta será nominal, pública y obligatoria y que el voto emitido por cada senador

[16] Lijphart, A. (2012). Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries (2nd ed.). Yale University Press.
[17] Hutton, M., Natzler, D., Hamlyn, M., Lee, C., Mawson, C., Poyser, C., Samson, E., & Lawrence, K. (2019). Erskine May: Parliamentary practice (25th ed.). LexisNexis Butterworths.
[18] Hart, H. L. A. (2012). The concept of law (3rd ed.; L. Green, Intro.; J. Raz & P. A. Bulloch, Eds.). Oxford University Press.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

y diputado deberá quedar registrado individualmente. Esta modalidad permite reconstruir documentalmente la formación de la voluntad del órgano y atribuir políticamente la posición expresada por cada representante.

La publicidad de esta etapa posee especial relevancia porque la sesión conjunta adopta excepcionalmente una decisión que, en el procedimiento ordinario, corresponde exclusivamente a la Cámara involucrada. La modalidad extraordinaria de votación debe, por ello, diferenciarse de las reglas ordinarias de elección de la Mesa Directiva y aplicarse únicamente al supuesto excepcional expresamente definido por el artículo 53-A.

La obligatoriedad de la votación debe interpretarse de manera coherente con las reglas generales del mandato parlamentario y con las modalidades de expresión del voto permitidas por el ordenamiento. Su finalidad es asegurar la participación y registro individual dentro de la instancia excepcional, sin que la norma pueda ser entendida como la imposición de un determinado sentido material de la decisión.

El procedimiento no pretende eliminar el desacuerdo político. Las diferencias entre parlamentarios constituyen una característica propia de una institución representativa y deben poder expresarse mediante procedimientos previamente establecidos. Waldron destaca la importancia de comprender a las legislaturas como espacios en los cuales desacuerdos persistentes deben transformarse en decisiones colectivas mediante procedimientos de deliberación y votación institucionalmente reconocidos (Waldron, 1999)[19]. El artículo 53-A no suprime el desacuerdo existente entre las listas finalistas; establece una vía jurídica destinada a procesarlo.

Un séptimo objetivo específico consiste en reducir el riesgo de que la ausencia de una regla especial permita prolongar indefinidamente el statu quo electoral. No resulta necesario atribuir una conducta obstructiva o estratégica a los actores participantes para identificar este riesgo. Cuando dos posiciones mantienen idéntico respaldo y el procedimiento no contiene una consecuencia especial suficientemente determinada, la situación existente puede prolongarse por la imposibilidad objetiva de producir un resultado distinto. La teoría de los actores con poder de veto permite comprender cómo determinadas configuraciones institucionales pueden dificultar la modificación del statu quo cuando las posiciones decisorias permanecen enfrentadas (Tsebelis, 2002)[20].

El artículo 53-A procura reducir ese riesgo mediante una secuencia progresiva: permite inicialmente la negociación, ordena una nueva votación dentro de la Cámara y, ante la persistencia del empate, activa excepcionalmente una instancia conjunta distinta del procedimiento ordinario.

Un octavo objetivo específico consiste en dotar de estabilidad jurídica al resultado producido conforme al procedimiento excepcional. Cuando una de las listas alcance válidamente la mayoría exigida por el artículo 53-A, la decisión adoptada debe adquirir

[19] Waldron, J. (1999). Law and disagreement. Oxford University Press.
[20] Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

carácter definitivo, permitir la proclamación de la lista vencedora y producir la inmediata instalación de la Mesa Directiva correspondiente, evitando la reapertura del mismo procedimiento respecto de un resultado jurídicamente concluido.

Un noveno objetivo específico consiste en asegurar una aplicación temporal ordenada de la reforma. La disposición complementaria transitoria permite que los procedimientos electorales que se encuentren pendientes puedan continuar bajo la nueva regulación sin desconocer ni invalidar las actuaciones parlamentarias válidamente realizadas antes de su entrada en vigor.

La aplicación inmediata a actuaciones pendientes responde a la naturaleza procedimental de la reforma. Cuando el empate absoluto ya se hubiera producido antes de su entrada en vigor y el procedimiento continúe sin proclamación definitiva, la nueva regla permite continuar desde la etapa jurídicamente correspondiente, preservando los efectos de los actos válidamente realizados con anterioridad.

La aprobación de la presente iniciativa debe producir como resultado jurídico inmediato la incorporación de una regla especial expresamente destinada al supuesto de empate absoluto persistente entre las dos listas finalistas en la elección de la Mesa Directiva del Senado o de la Cámara de Diputados.

Se espera reducir la incertidumbre interpretativa respecto de la actuación que corresponde desarrollar cuando las dos listas finalistas obtienen exactamente la misma votación. El artículo 53-A permite identificar una secuencia previamente conocida: constatación del empate absoluto, cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas, nueva votación dentro de la Cámara y, solamente ante la persistencia de la igualdad, activación de la instancia conjunta.

En el ámbito institucional, se espera preservar prioritariamente la capacidad de la Cámara correspondiente para resolver su propia elección y reducir el riesgo de que la insuficiencia procedimental prolongue innecesariamente la constitución de su Mesa Directiva. El resultado esperado no consiste en alterar la correlación política existente, sino en proporcionar una respuesta reglamentaria previamente definida ante un resultado excepcional.

En el ámbito democrático, se espera reforzar la transparencia y trazabilidad de la instancia extraordinaria mediante la identificación individual y registro de los votos emitidos. Ello permitirá verificar objetivamente la formación de la mayoría exigida y reducir controversias posteriores respecto de la forma en que se produjo la decisión.

Se espera asimismo que el cuarto intermedio genere un espacio institucional favorable al diálogo. Las fuerzas parlamentarias conocerán anticipadamente que disponen de un periodo adicional para intentar superar el empate mediante acuerdo político y, simultáneamente, que dicho periodo se encuentra sometido a un límite temporal predeterminado.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

Otro resultado esperado consiste en preservar el carácter estrictamente excepcional de la participación conjunta de senadores y diputados. La cláusula que limita el objeto de la sesión conjunta debe impedir que el mecanismo sea utilizado para intervenir en otras competencias propias de la Cámara correspondiente.

Respecto de los procedimientos en trámite, se espera que aquellos que no hayan concluido con una proclamación definitiva puedan continuar bajo la nueva regulación sin necesidad de repetir ni desconocer las actuaciones válidamente realizadas con anterioridad.

Por la naturaleza estrictamente parlamentaria y procedimental de la iniciativa, sus efectos directos son fundamentalmente jurídicos, democráticos e institucionales. No corresponde atribuirle objetivos económicos o sociales autónomos que no guarden relación directa con el contenido de la reforma.

Existe correspondencia directa entre el objetivo de establecer una respuesta especial frente al empate absoluto y el artículo 3 de la Resolución Legislativa del Congreso, mediante el cual se incorpora el artículo 53-A al Reglamento del Congreso de la República.

El supuesto habilitante previsto por el artículo 53-A delimita la aplicación del procedimiento excepcional al empate absoluto producido entre las dos listas finalistas durante la segunda votación y a la inexistencia, en el Reglamento de la respectiva Cámara, de una regla expresa y específica de desempate aplicable a dicho procedimiento electoral.

El objetivo de preservar prioritariamente la autonomía de la Cámara y promover el consenso se materializa mediante el cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas y la realización de una nueva votación antes de activar cualquier intervención conjunta.

El objetivo de evitar la repetición indefinida de la misma votación dentro de la Cámara se desarrolla mediante la activación de una instancia extraordinaria distinta cuando la nueva votación reproduce exactamente el empate absoluto.

El objetivo de preservar la autonomía bicameral encuentra correspondencia en la cláusula que restringe la sesión conjunta al único objeto de resolver la elección de la Mesa Directiva correspondiente, impidiendo la extensión de dicha competencia extraordinaria hacia otros asuntos propios de la Cámara afectada.

El objetivo de transparencia y responsabilidad individual se desarrolla mediante la votación nominal, pública y obligatoria, así como mediante el registro individual del voto emitido por cada senador y diputado.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

El objetivo de proporcionar legitimidad reforzada a la decisión se relaciona con la exigencia de una mayoría calculada sobre el número legal de miembros del Congreso de la República y no únicamente sobre el número de parlamentarios presentes en la sesión.

El objetivo de estabilidad del resultado se materializa en el carácter definitivo que la fórmula atribuye a la decisión que válidamente produzca una lista ganadora conforme al umbral exigido y en la inmediata instalación de la Mesa Directiva correspondiente.

Finalmente, el objetivo de aplicación temporal ordenada se desarrolla mediante las disposiciones complementarias que establecen la vigencia de la reforma, su aplicación a actuaciones pendientes y la conservación de los efectos jurídicos de las actuaciones parlamentarias válidamente realizadas antes de su entrada en vigor.

La relación entre el problema identificado, los objetivos formulados y los mecanismos contenidos en la fórmula legal debe entenderse, por tanto, a partir de una secuencia de subsidiariedad y excepcionalidad: la regulación ordinaria conserva su aplicación mientras sea capaz de producir un resultado; el artículo 53-A interviene únicamente frente al supuesto específicamente definido; la propia Cámara dispone primero de una nueva oportunidad para superar la igualdad; y la instancia conjunta solamente opera ante la persistencia objetiva del empate.

IV.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La determinación de los objetivos de la presente iniciativa exige diferenciar el cambio jurídico que se pretende alcanzar, los resultados que se esperan producir mediante su aplicación y los instrumentos normativos elegidos para conseguirlos. Esta distinción resulta particularmente relevante tratándose de una modificación del Reglamento del Congreso de la República, porque el objetivo de la reforma no debe confundirse con cada una de las etapas del procedimiento excepcional. El cuarto intermedio, la nueva votación, la eventual sesión conjunta, la modalidad de votación y la mayoría exigida constituyen instrumentos jurídicos orientados a proporcionar una respuesta previamente determinada frente al empate absoluto persistente producido en la elección de una Mesa Directiva.

Desde la perspectiva de la técnica legislativa, la calidad de una disposición depende de que exista una relación identificable entre el problema que pretende atender, el objetivo regulatorio perseguido y los mecanismos jurídicos seleccionados para producir el resultado esperado. La eficacia legislativa requiere que las disposiciones sean diseñadas en función de objetivos previamente determinados y que cada componente de la fórmula normativa pueda justificarse por su contribución a dichos objetivos (Xanthaki, 2014) [21].

Bajo este criterio, la incorporación del artículo 53-A debe evaluarse por su capacidad para subsanar una insuficiencia normativa específica dentro del procedimiento de elección de las Mesas Directivas y establecer una secuencia parlamentaria previamente conocida, jurídicamente ordenada y aplicable cuando las disposiciones electorales especiales de la

[21] Xanthaki, H. (2014). *Drafting legislation: Art and technology of rules for regulation*. Hart Publishing.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

respectiva Cámara no permitan determinar una lista vencedora debido a la persistencia de un empate absoluto.

El objetivo general de la presente iniciativa es incorporar al Reglamento del Congreso de la República un mecanismo excepcional, subsidiario, objetivo y previamente determinado que permita resolver el empate absoluto persistente producido entre las dos listas finalistas en la elección de la Mesa Directiva del Senado o de la Cámara de Diputados cuando el Reglamento de la respectiva Cámara no contenga una regla expresa y específica de desempate aplicable a dicho procedimiento electoral, preservando la autonomía inicial de la Cámara correspondiente, la seguridad jurídica, la transparencia y la continuidad institucional del Poder Legislativo.

El cambio jurídico perseguido consiste en pasar de una situación en la que las disposiciones especiales de elección no contienen una consecuencia inequívocamente predeterminada para el empate absoluto entre las dos listas finalistas a un escenario en el cual los parlamentarios, las listas participantes y las autoridades encargadas de conducir la elección conozcan previamente el procedimiento aplicable, las condiciones que habilitan cada etapa, las competencias atribuidas a los órganos intervinientes y los efectos jurídicos de la decisión adoptada.

El objetivo general no consiste en favorecer a una lista determinada, modificar los resultados válidamente obtenidos en las votaciones anteriores ni proporcionar ventajas institucionales a una mayoría o minoría parlamentaria concreta. La reforma pretende establecer una regla general, abstracta e impersonal, aplicable a cualquier configuración política futura que se encuentre en el mismo supuesto objetivo. Su predeterminación constituye una garantía de neutralidad porque permite separar el diseño de la regla de la identidad de quienes posteriormente puedan resultar comprendidos por ella.

La finalidad institucional de este objetivo se relaciona con la necesidad de contar con procedimientos capaces de funcionar también frente a dificultades decisorias. Sartori sostiene que las instituciones políticas deben ser evaluadas por los incentivos y resultados que producen y por su capacidad para funcionar frente a escenarios adversos, de manera que el diseño institucional no se limite a describir estructuras, sino que incorpore mecanismos capaces de reducir situaciones de inmovilismo institucional (Sartori, 1997) [22]. Desde esta perspectiva, el artículo 53-A busca reducir el riesgo de que un equilibrio circunstancial entre fuerzas parlamentarias prolongue indefinidamente el procedimiento de elección de la dirección de una Cámara.

Un primer objetivo específico consiste en subsanar la insuficiencia procedimental existente frente al empate absoluto entre las dos listas finalistas. La incorporación del artículo 53-A busca establecer una regla especial aplicable en el supuesto en que el procedimiento electoral ordinario, después de haber alcanzado la segunda votación, no consiga identificar una lista con mayor votación. La existencia de normas previamente

[22] Sartori, G. (1997). *Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives, and outcomes* (2nd ed.). New York University Press.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

determinadas sobre órganos, procedimientos y competencias constituye una condición relevante para la regularidad del funcionamiento parlamentario (Avril et al., 2023) [23].

Esta regulación debe proporcionar previsibilidad. Los integrantes del Senado y de la Cámara de Diputados, las listas participantes y quien conduzca la sesión electoral deben conocer antes de la elección las consecuencias jurídicas de un eventual empate persistente y las etapas aplicables para resolverlo. La predeterminación reduce el espacio para interpretaciones formuladas después de producido el conflicto y evita que el procedimiento pueda diseñarse atendiendo a la identidad de las listas involucradas o a una determinada correlación política.

Un segundo objetivo específico consiste en preservar prioritariamente la autonomía decisoria de la Cámara cuya Mesa Directiva se encuentra en proceso de elección. El artículo 53-A no traslada inmediatamente la decisión al Congreso reunido en sesión conjunta. Producido el empate absoluto, la controversia permanece inicialmente dentro de la propia Cámara: se dispone un cuarto intermedio y posteriormente se realiza una nueva votación. La eventual intervención conjunta solamente se activa cuando, cumplidas esas etapas previas, la propia Cámara no ha conseguido superar el empate.

Este diseño se relaciona con la existencia de reglas previamente determinadas respecto de quién se encuentra autorizado para adoptar una decisión y mediante qué procedimiento debe formarse la voluntad colectiva. Bobbio identifica precisamente la existencia de estas reglas como uno de los elementos fundamentales del funcionamiento democrático (Bobbio, 1986) [24]. Aplicado a la presente reforma, ello significa que el procedimiento frente al empate no debe ser creado después de ocurrido el resultado, sino encontrarse previamente incorporado al ordenamiento parlamentario y ser aplicable bajo las mismas condiciones a todas las fuerzas políticas.

Un tercer objetivo específico consiste en privilegiar la construcción de consensos antes de activar una instancia extraordinaria de decisión. El cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas constituye un instrumento destinado a proporcionar a la propia Cámara una oportunidad adicional para superar políticamente el empate mediante negociación, reconsideración de posiciones o formación de acuerdos.

La deliberación posee relevancia democrática porque las decisiones políticas no se reducen exclusivamente a operaciones aritméticas, sino que pueden ser precedidas por procesos de discusión e interacción entre los actores involucrados. Habermas relaciona la legitimidad democrática con procedimientos de formación deliberativa de la voluntad en los cuales las decisiones institucionalizadas se encuentran precedidas por procesos de discusión y argumentación (Habermas, 1996) [25]. La incorporación de un espacio temporal de negociación responde a esta lógica deliberativa, sin que dicha referencia determine por sí misma la duración concreta del plazo adoptado por la propuesta.

[23] Avril, P., Gicquel, J.-É., & Gicquel, J. (2023). Droit parlementaire (7e éd.). LGDJ.
[24] Bobbio, N. (1986). El futuro de la democracia (J. F. Fernández Santillán, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
[25] Habermas, J. (1996). Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy (W. Rehg, Trans.). MIT Press.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

El diálogo, sin embargo, no debe provocar la prolongación indefinida del procedimiento electoral. La fijación de un periodo máximo de veinticuatro horas y la realización posterior de una nueva votación buscan equilibrar la promoción del consenso con la necesidad institucional de producir una decisión. Los sistemas democráticos pueden combinar mecanismos de negociación y consenso con reglas decisorias destinadas a evitar situaciones prolongadas de bloqueo institucional (Lijphart, 2012) [26].

Un cuarto objetivo específico consiste en establecer una instancia extraordinaria y subsidiaria de decisión para el supuesto en que la nueva votación mantenga exactamente la misma situación de empate. La convocatoria al Congreso reunido en sesión conjunta pretende sustituir la repetición indefinida de la misma votación por una instancia diferente, cuya intervención solamente se produce después de cumplidas las etapas previas previstas por el artículo 53-A.

La competencia de la sesión conjunta se encuentra materialmente delimitada por la propia fórmula legal, que restringe su actuación al único objeto de resolver la elección de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente. Esta delimitación busca preservar la autonomía bicameral e impedir que la competencia extraordinaria pueda extenderse a otras materias propias del Senado o de la Cámara de Diputados. La adecuada determinación de competencias, procedimientos y poderes constituye un componente relevante de la organización parlamentaria, pues permite conocer previamente qué órgano puede actuar y bajo qué condiciones (Hutton et al., 2019) [27].

La participación del Congreso reunido en sesión conjunta constituye una opción normativa excepcional de la presente iniciativa. Su justificación descansa en su carácter subsidiario, en la persistencia objetiva del empate, en su objeto estrictamente delimitado y en que solamente se activa después de proporcionar a la Cámara correspondiente una oportunidad adicional para resolver internamente su propia elección. Esta competencia extraordinaria no debe interpretarse como una facultad general de intervención sobre las atribuciones internas de las cámaras.

Un quinto objetivo específico consiste en proporcionar certeza respecto de las competencias atribuidas a quienes intervienen en cada etapa. Quien preside la sesión electoral adopta las actuaciones que el artículo 53-A le atribuye respecto del cuarto intermedio y de la nueva votación; persistiendo el empate, se activa la instancia conjunta prevista por la norma; y el Pleno conjunto ejerce exclusivamente la competencia decisoria excepcional expresamente conferida para ese supuesto. Las reglas jurídicas que confieren potestades cumplen precisamente la función de identificar los órganos competentes y establecer los procedimientos mediante los cuales pueden producirse válidamente determinados actos institucionales (Hart, 2012) [28].

[26] Lijphart, A. (2012). Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries (2nd ed.). Yale University Press.
[27] Hutton, M., Natzler, D., Hamlyn, M., Lee, C., Mawson, C., Poyser, C., Samson, E., & Lawrence, K. (2019). Erskine May: Parliamentary practice (25th ed.). LexisNexis Butterworths.
[28] Hart, H. L. A. (2012). The concept of law (3rd ed.; L. Green, Intro.; J. Raz & P. A. Bulloch, Eds.). Oxford University Press.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

Un sexto objetivo específico consiste en reforzar la transparencia y trazabilidad de la decisión extraordinaria. La fórmula legal establece que la votación desarrollada en la sesión conjunta será nominal, pública y obligatoria y que el voto emitido por cada senador y diputado deberá quedar registrado individualmente. Esta modalidad permite reconstruir documentalmente la formación de la voluntad del órgano y atribuir políticamente la posición expresada por cada representante.

La publicidad de esta etapa posee especial relevancia porque la sesión conjunta adopta excepcionalmente una decisión que, en el procedimiento ordinario, corresponde exclusivamente a la Cámara involucrada. La modalidad extraordinaria de votación debe, por ello, diferenciarse de las reglas ordinarias de elección de la Mesa Directiva y aplicarse únicamente al supuesto excepcional expresamente definido por el artículo 53-A.

La obligatoriedad de la votación debe interpretarse de manera coherente con las reglas generales del mandato parlamentario y con las modalidades de expresión del voto permitidas por el ordenamiento. Su finalidad es asegurar la participación y registro individual dentro de la instancia excepcional, sin que la norma pueda ser entendida como la imposición de un determinado sentido material de la decisión.

El procedimiento no pretende eliminar el desacuerdo político. Las diferencias entre parlamentarios constituyen una característica propia de una institución representativa y deben poder expresarse mediante procedimientos previamente establecidos. Waldron destaca la importancia de comprender a las legislaturas como espacios en los cuales desacuerdos persistentes deben transformarse en decisiones colectivas mediante procedimientos de deliberación y votación institucionalmente reconocidos (Waldron, 1999)[29]. El artículo 53-A no suprime el desacuerdo existente entre las listas finalistas; establece una vía jurídica destinada a procesarlo.

Un séptimo objetivo específico consiste en reducir el riesgo de que la ausencia de una regla especial permita prolongar indefinidamente el statu quo electoral. No resulta necesario atribuir una conducta obstructiva o estratégica a los actores participantes para identificar este riesgo. Cuando dos posiciones mantienen idéntico respaldo y el procedimiento no contiene una consecuencia especial suficientemente determinada, la situación existente puede prolongarse por la imposibilidad objetiva de producir un resultado distinto. La teoría de los actores con poder de veto permite comprender cómo determinadas configuraciones institucionales pueden dificultar la modificación del statu quo cuando las posiciones decisorias permanecen enfrentadas (Tsebelis, 2002)[30].

El artículo 53-A procura reducir ese riesgo mediante una secuencia progresiva: permite inicialmente la negociación, ordena una nueva votación dentro de la Cámara y, ante la persistencia del empate, activa excepcionalmente una instancia conjunta distinta del procedimiento ordinario.

[29] Waldron, J. (1999). Law and disagreement. Oxford University Press.
[30] Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

Un octavo objetivo específico consiste en dotar de estabilidad jurídica al resultado producido conforme al procedimiento excepcional. Cuando una de las listas alcance válidamente la mayoría exigida por el artículo 53-A, la decisión adoptada debe adquirir carácter definitivo, permitir la proclamación de la lista vencedora y producir la inmediata instalación de la Mesa Directiva correspondiente, evitando la reapertura del mismo procedimiento respecto de un resultado jurídicamente concluido.

Un noveno objetivo específico consiste en asegurar una aplicación temporal ordenada de la reforma. La disposición complementaria transitoria permite que los procedimientos electorales que se encuentren pendientes puedan continuar bajo la nueva regulación sin desconocer ni invalidar las actuaciones parlamentarias válidamente realizadas antes de su entrada en vigor.

La aplicación inmediata a actuaciones pendientes responde a la naturaleza procedimental de la reforma. Cuando el empate absoluto ya se hubiera producido antes de su entrada en vigor y el procedimiento continúe sin proclamación definitiva, la nueva regla permite continuar desde la etapa jurídicamente correspondiente, preservando los efectos de los actos válidamente realizados con anterioridad.

La aprobación de la presente iniciativa debe producir como resultado jurídico inmediato la incorporación de una regla especial expresamente destinada al supuesto de empate absoluto persistente entre las dos listas finalistas en la elección de la Mesa Directiva del Senado o de la Cámara de Diputados.

Se espera reducir la incertidumbre interpretativa respecto de la actuación que corresponde desarrollar cuando las dos listas finalistas obtienen exactamente la misma votación. El artículo 53-A permite identificar una secuencia previamente conocida: constatación del empate absoluto, cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas, nueva votación dentro de la Cámara y, solamente ante la persistencia de la igualdad, activación de la instancia conjunta.

En el ámbito institucional, se espera preservar prioritariamente la capacidad de la Cámara correspondiente para resolver su propia elección y reducir el riesgo de que la insuficiencia procedimental prolongue innecesariamente la constitución de su Mesa Directiva. El resultado esperado no consiste en alterar la correlación política existente, sino en proporcionar una respuesta reglamentaria previamente definida ante un resultado excepcional.

En el ámbito democrático, se espera reforzar la transparencia y trazabilidad de la instancia extraordinaria mediante la identificación individual y registro de los votos emitidos. Ello permitirá verificar objetivamente la formación de la mayoría exigida y reducir controversias posteriores respecto de la forma en que se produjo la decisión.

Se espera asimismo que el cuarto intermedio genere un espacio institucional favorable al diálogo. Las fuerzas parlamentarias conocerán anticipadamente que disponen de un

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

periodo adicional para intentar superar el empate mediante acuerdo político y, simultáneamente, que dicho periodo se encuentra sometido a un límite temporal predeterminado.

Otro resultado esperado consiste en preservar el carácter estrictamente excepcional de la participación conjunta de senadores y diputados. La cláusula que limita el objeto de la sesión conjunta debe impedir que el mecanismo sea utilizado para intervenir en otras competencias propias de la Cámara correspondiente.

Respecto de los procedimientos en trámite, se espera que aquellos que no hayan concluido con una proclamación definitiva puedan continuar bajo la nueva regulación sin necesidad de repetir ni desconocer las actuaciones válidamente realizadas con anterioridad.

Por la naturaleza estrictamente parlamentaria y procedimental de la iniciativa, sus efectos directos son fundamentalmente jurídicos, democráticos e institucionales. No corresponde atribuirle objetivos económicos o sociales autónomos que no guarden relación directa con el contenido de la reforma.

Existe correspondencia directa entre el objetivo de establecer una respuesta especial frente al empate absoluto y el artículo 3 de la Resolución Legislativa del Congreso, mediante el cual se incorpora el artículo 53-A al Reglamento del Congreso de la República.

El supuesto habilitante previsto por el artículo 53-A delimita la aplicación del procedimiento excepcional al empate absoluto producido entre las dos listas finalistas durante la segunda votación y a la inexistencia, en el Reglamento de la respectiva Cámara, de una regla expresa y específica de desempate aplicable a dicho procedimiento electoral.

El objetivo de preservar prioritariamente la autonomía de la Cámara y promover el consenso se materializa mediante el cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas y la realización de una nueva votación antes de activar cualquier intervención conjunta.

El objetivo de evitar la repetición indefinida de la misma votación dentro de la Cámara se desarrolla mediante la activación de una instancia extraordinaria distinta cuando la nueva votación reproduce exactamente el empate absoluto.

El objetivo de preservar la autonomía bicameral encuentra correspondencia en la cláusula que restringe la sesión conjunta al único objeto de resolver la elección de la Mesa Directiva correspondiente, impidiendo la extensión de dicha competencia extraordinaria hacia otros asuntos propios de la Cámara afectada.

El objetivo de transparencia y responsabilidad individual se desarrolla mediante la votación nominal, pública y obligatoria, así como mediante el registro individual del voto emitido por cada senador y diputado.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

El objetivo de proporcionar legitimidad reforzada a la decisión se relaciona con la exigencia de una mayoría calculada sobre el número legal de miembros del Congreso de la República y no únicamente sobre el número de parlamentarios presentes en la sesión.

El objetivo de estabilidad del resultado se materializa en el carácter definitivo que la fórmula atribuye a la decisión que válidamente produzca una lista ganadora conforme al umbral exigido y en la inmediata instalación de la Mesa Directiva correspondiente.

Finalmente, el objetivo de aplicación temporal ordenada se desarrolla mediante las disposiciones complementarias que establecen la vigencia de la reforma, su aplicación a actuaciones pendientes y la conservación de los efectos jurídicos de las actuaciones parlamentarias válidamente realizadas antes de su entrada en vigor.

La relación entre el problema identificado, los objetivos formulados y los mecanismos contenidos en la fórmula legal debe entenderse, por tanto, a partir de una secuencia de subsidiariedad y excepcionalidad: la regulación ordinaria conserva su aplicación mientras sea capaz de producir un resultado; el artículo 53-A interviene únicamente frente al supuesto específicamente definido; la propia Cámara dispone primero de una nueva oportunidad para superar la igualdad; y la instancia conjunta solamente opera ante la persistencia objetiva del empate.

V.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

El análisis de los antecedentes vinculados con la presente iniciativa debe circunscribirse a aquellas normas, actuaciones parlamentarias y experiencias comparadas que permitan identificar cómo se encuentra regulada la elección de las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Diputados, qué respuesta proporciona el ordenamiento frente a resultados que no permiten determinar una lista vencedora y qué técnicas han sido utilizadas para resolver situaciones de empate en la elección de autoridades parlamentarias.

La regulación peruana desarrolla las etapas ordinarias de elección de las autoridades directivas de las cámaras. Sin embargo, el funcionamiento efectivo del sistema bicameral ha permitido identificar una hipótesis excepcional que requiere una regulación más específica: que las dos listas finalistas obtengan exactamente el mismo número de votos y que dicha igualdad persista después de una nueva oportunidad de deliberación y votación.

La relevancia de esta hipótesis no depende de que un empate absoluto se haya materializado previamente. Durante la primera elección de la Mesa Directiva del Senado correspondiente al periodo 2026-2027 se produjo una correlación de votos particularmente estrecha y se discutió públicamente la posibilidad de que las dos listas obtuvieran idéntico respaldo, generándose un debate acerca de la regla jurídicamente aplicable en ese supuesto.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

Durante el periodo unicameral, la elección de la Mesa Directiva se desarrolló sobre una estructura basada en la presentación de listas completas, una primera votación sometida a la mayoría reglamentariamente establecida y, cuando ninguna lista alcanzaba el resultado requerido, una segunda votación entre las dos listas con mayor respaldo. En esta segunda etapa, el procedimiento permitía determinar a la lista ganadora siempre que una de ellas obtuviera una votación superior a la otra.

El restablecimiento del sistema bicameral modificó el contexto institucional en el que operan estas reglas. La Ley N.° 31988 restableció constitucionalmente el Senado y la Cámara de Diputados y dispuso que la reforma entrara en funcionamiento a partir de las siguientes elecciones generales. La nueva estructura reintrodujo dos cámaras con competencias, organización y autoridades propias y exigió la aprobación de procedimientos diferenciados para su funcionamiento, incluida la elección de sus respectivas Mesas Directivas (Congreso de la República del Perú, 2024) [31].

El funcionamiento regular de cada Cámara requiere que sus procedimientos de organización interna permitan constituir sus órganos directivos conforme a reglas previamente establecidas. Una dificultad prolongada para culminar la elección de una Mesa Directiva puede afectar la conducción de la Cámara correspondiente y repercutir sobre aquellos procedimientos parlamentarios que requieren coordinación institucional dentro del sistema bicameral.

Como parte de la implementación de la reforma constitucional fueron aprobados en 2025 el Reglamento del Congreso de la República, mediante Resolución Legislativa del Congreso N.° 004-2025-2026-CR; el Reglamento de la Cámara de Diputados, mediante Resolución Legislativa del Congreso N.° 005-2025-2026-CR; y el Reglamento del Senado, mediante Resolución Legislativa del Congreso N.° 006-2025-2026-CR.

El Reglamento del Congreso contiene las disposiciones comunes relativas al funcionamiento del Poder Legislativo y regula, en su artículo 53, las sesiones electorales, remitiendo su organización y desarrollo a las reglas previstas en los Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados. Esta ubicación normativa permite considerar al Reglamento del Congreso como una sede posible para incorporar una regla común y excepcional vinculada con las sesiones electorales, siempre que la nueva disposición se articule con la autonomía reglamentaria de cada Cámara y no sustituya sus procedimientos ordinarios de elección (Congreso de la República del Perú, 2025) [32].

Los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado mantienen una estructura electoral semejante respecto de sus Mesas Directivas. Cuando ninguna lista alcanza la mayoría exigida en la primera votación, se realiza una segunda entre las dos listas con mayor número de votos y se proclama vencedora a aquella que obtiene mayor votación. La regla es plenamente operativa cuando existe una diferencia numérica entre ambas

[31] Congreso de la República del Perú. (2024). Ley N.° 31988, Ley de Reforma Constitucional que restablece la Bicameralidad en el Congreso de la República del Perú. Diario Oficial El Peruano.
[32] Congreso de la República del Perú. (2025). Resolución Legislativa del Congreso N.° 004-2025-2026-CR, Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Congreso de la República. Diario Oficial El Peruano.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

listas, pero la disposición electoral especial no establece expresamente qué consecuencia debe seguir si las dos finalistas alcanzan exactamente el mismo resultado.

La identificación de esta insuficiencia debe realizarse considerando que el ordenamiento parlamentario sí contiene reglas generales sobre empates.

El artículo 86 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece, con carácter general, que ante un empate puede realizarse una nueva votación y que, excepcionalmente o si la igualdad persiste, el Presidente dirime. El artículo 89 del Reglamento del Senado contiene una regulación sustancialmente equivalente.

Por consiguiente, no resulta técnicamente correcto afirmar que los Reglamentos de las cámaras carecen absolutamente de mecanismos relacionados con el empate. El problema es más específico: las disposiciones destinadas particularmente a regular la elección de las Mesas Directivas no contienen una regla especial e inequívoca que determine cómo debe articularse el régimen general de voto dirimente cuando el empate absoluto se produce precisamente entre las dos listas finalistas que compiten por la propia dirección de la Cámara.

Esta cuestión adquiere particular relevancia porque, durante una sesión electoral constitutiva, quien conduce provisionalmente el procedimiento puede no ser todavía el Presidente definitivamente elegido. La aplicación automática de la regla general de voto dirimente puede, por ello, generar una controversia interpretativa acerca de si la potestad prevista para las votaciones ordinarias de una Cámara ya constituida resulta igualmente aplicable a la elección de la autoridad que posteriormente ejercerá dicha potestad.

La diferencia entre ambos supuestos resulta jurídicamente relevante. En una votación ordinaria sobre una proposición, moción o acuerdo, el Presidente que ejerce una potestad dirimente posee un título institucional derivado de una elección previamente concluida. En la elección de la Mesa Directiva, en cambio, el procedimiento tiene precisamente por objeto determinar qué lista asumirá la Presidencia y los demás cargos directivos de la Cámara.

La presente iniciativa debe entenderse, en consecuencia, como una especialización de la regulación existente. No pretende suplir una inexistencia absoluta de reglas sobre empates, sino establecer anticipadamente una disposición especial para el supuesto específico de igualdad absoluta persistente entre las dos listas finalistas durante la elección de una Mesa Directiva.

La seguridad jurídica resulta fortalecida cuando la relación entre la regla electoral especial y las disposiciones generales de desempate se encuentra definida antes de producirse el conflicto y no depende de una interpretación formulada después de conocerse la identidad de las listas involucradas.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

La incorporación del artículo 53-A inmediatamente después de la disposición que regula las sesiones electorales responde a esta lógica de especialidad. El procedimiento ordinario continúa desarrollándose bajo las reglas del Senado o de la Cámara de Diputados y la nueva disposición solamente interviene cuando se configura el supuesto excepcional expresamente establecido.

Los antecedentes legislativos nacionales más próximos son los proyectos de Resolución Legislativa del Congreso que dieron origen a los actuales Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado.

En el caso de la Cámara de Diputados, los Proyectos de Resolución Legislativa N.° 7343/2023-CR, N.° 8663/2024-CR y N.° 10598/2024-CR fueron acumulados y estudiados por la Comisión de Constitución y Reglamento durante el proceso de elaboración de su actual Reglamento (Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, 2025a) [33].

Respecto del Senado, los Proyectos de Resolución Legislativa N.° 7337/2023-CR, N.° 8665/2024-CR y N.° 10599/2024-CR fueron igualmente acumulados durante el proceso de elaboración del Reglamento de la Cámara Alta (Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, 2025b) [34].

Estas iniciativas tuvieron como finalidad principal construir integralmente la estructura reglamentaria necesaria para el funcionamiento de las nuevas cámaras. Los antecedentes revisados no evidencian que hubieran incorporado un mecanismo equivalente al artículo 53-A ahora proyectado, compuesto por un cuarto intermedio, una nueva votación dentro de la Cámara y una eventual instancia conjunta frente a la persistencia del empate.

Los predictámenes permiten advertir, además, que durante su elaboración coexistieron dos planos regulatorios diferenciados: las disposiciones especiales destinadas a la elección de las Mesas Directivas y las reglas generales sobre empate y voto dirimente. Esta coexistencia constituye un antecedente particularmente relevante para la presente reforma, porque demuestra que la cuestión jurídica no consiste en crear por primera vez una respuesta frente a cualquier empate, sino en precisar cuál es la regla especial aplicable cuando la igualdad se produce precisamente dentro del procedimiento destinado a elegir a las autoridades de la propia Cámara.

La reforma propuesta no pretende reabrir integralmente el diseño de los reglamentos camerales. Su finalidad se encuentra limitada a establecer una regla especial para una hipótesis excepcional que no cuenta actualmente con una respuesta electoral inequívoca.

[33] Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. (2025a). Predictamen recaído en los Proyectos de las Resoluciones Legislativas del Congreso 7343/2023-CR, 8663/2024-CR y 10598/2024-CR, que propone la Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento de la Cámara de Diputados. Congreso de la República del Perú.

[34] Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. (2025b). Predictamen recaído en los Proyectos de las Resoluciones Legislativas del Congreso 7337/2023-CR, 8665/2024-CR y 10599/2024-CR, que propone la Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Senado. Congreso de la República del Perú.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

La elección de la primera Mesa Directiva del Senado correspondiente al periodo anual de sesiones 2026-2027 constituye el antecedente institucional más próximo al problema analizado.

El 26 de julio de 2026 ninguna de las listas participantes alcanzó inicialmente la mayoría requerida, por lo que fue necesario realizar la segunda votación prevista por el Reglamento. En dicha etapa, la lista encabezada por Miguel Torres Morales obtuvo treinta votos y resultó elegida, mientras la segunda lista obtuvo veintinueve votos, registrándose además una cédula nula o viciada. El procedimiento pudo concluir porque existió una diferencia de un voto entre las listas finalistas (Congreso de la República del Perú, 2026)[35].

Este antecedente no demuestra que se haya producido un empate absoluto ni permite afirmar que necesariamente se producirá en una elección posterior. Su relevancia reside en acreditar que la segunda votación constituye una etapa efectivamente utilizada y que la primera experiencia del Senado presentó una diferencia mínima entre las listas participantes.

Antes de realizarse aquella elección se discutió públicamente la posibilidad de un resultado de treinta votos para cada lista. Consultado sobre el supuesto, el exoficial mayor del Congreso José Elice sostuvo que podría presentarse una cuestión respecto de los empates sucesivos y manifestó que la regla de voto dirimente empleada en otras decisiones parlamentarias no necesariamente debía trasladarse automáticamente a la elección de la propia Mesa Directiva. También mencionó posibles alternativas políticas y procedimentales frente al supuesto (Rodriguez J., 2026)[36].

Esta opinión no constituye una fuente normativa vinculante ni determina la interpretación jurídicamente correcta. Su relevancia como antecedente consiste en demostrar que la coexistencia entre la regla especial de elección y la regla general de voto dirimente produjo una cuestión interpretativa pública y objetivamente identificable.

Que el empate finalmente no se haya materializado no elimina la utilidad de una regulación preventiva. Una regla especial aprobada antes de producirse el supuesto permite evitar que, frente a una futura igualdad absoluta, deban definirse simultáneamente el mecanismo de solución y la lista eventualmente beneficiada por su aplicación.

La doctrina sobre diseño institucional resulta relevante para comprender por qué un procedimiento parlamentario debe prever anticipadamente las consecuencias de situaciones excepcionales que puedan impedir su culminación regular.

Sartori desarrolla la ingeniería constitucional a partir de la premisa de que las instituciones y reglas no constituyen estructuras neutrales, sino que producen incentivos y

[35] Congreso de la República del Perú. (2026). Miguel Torres Morales es elegido presidente del Senado para el periodo 2026-2027. Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional.
[36] Rodriguez J., L. (2026, 26 de julio). Así será el procedimiento de elección de las mesas directivas del Congreso bicameral: ¿qué sucede en caso de empate? RPP Noticias.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

consecuencias sobre el comportamiento de quienes participan en ellas. Desde esta perspectiva, el diseño normativo debe considerar las dificultades que pueden presentarse cuando las reglas ordinarias no producen un resultado y prever mecanismos destinados a reducir situaciones de inmovilismo institucional (Sartori, 1997) [37].

Este enfoque guarda relación con el artículo 53-A en cuanto sustenta la conveniencia de establecer anticipadamente una secuencia procedimental aplicable a una igualdad persistente. No determina, sin embargo, cuál debe ser necesariamente el mecanismo concreto de solución ni constituye por sí mismo fundamento suficiente para atribuir la decisión a un Pleno conjunto.

El análisis de Lijphart sobre las democracias de consenso resulta igualmente útil para explicar la incorporación de una etapa previa destinada a favorecer negociación y formación de acuerdos. Los sistemas democráticos pueden combinar mecanismos mayoritarios de decisión con espacios institucionales orientados a la inclusión, negociación y búsqueda de consensos entre fuerzas políticas diferentes (Lijphart, 2012)[38].

El cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas responde funcionalmente a esa finalidad. No sustituye la decisión electoral ni obliga a alcanzar un acuerdo; proporciona un periodo limitado para que la propia Cámara intente superar el empate antes de activar la siguiente etapa del procedimiento.

Las referencias doctrinarias señaladas constituyen criterios de diseño institucional y no modelos normativos trasladados automáticamente al ordenamiento peruano. La duración del cuarto intermedio, la modalidad de la nueva votación y la eventual intervención conjunta constituyen decisiones normativas concretas que requieren ser justificadas conforme a la Constitución y a la estructura reglamentaria del Congreso peruano.

La experiencia comparada demuestra que los ordenamientos parlamentarios pueden utilizar técnicas diferentes para evitar que un empate en la elección de autoridades mantenga indefinido el procedimiento. Su utilidad para la presente iniciativa reside en identificar alternativas regulatorias y no en determinar mecánicamente cuál debe ser reproducida por el Perú.

El Reglamento del Congreso de los Diputados de España establece para la elección de la Presidencia una primera votación sometida a mayoría absoluta y, de no alcanzarse, una segunda entre las candidaturas con mayor respaldo. Asimismo, el régimen aplicable a situaciones de igualdad en las elecciones de la Mesa permite reiterar las votaciones entre las candidaturas empatadas hasta superar la igualdad (Congreso de los Diputados, s. f.) [39].

La solución española mantiene la decisión dentro de la propia Cámara y privilegia la reiteración de la manifestación de voluntad de sus integrantes, sin trasladar el desenlace

[37] Sartori, G. (1997). Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives, and outcomes (2nd ed.). New York University Press.
[38] Lijphart, A. (2012). Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries (2nd ed.). Yale University Press.
[39] Congreso de los Diputados. (s. f.). Reglamento del Congreso de los Diputados. Congreso de los Diputados de España.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

a un órgano distinto. Su utilidad comparativa consiste en demostrar la existencia de una regla previamente establecida para continuar el procedimiento cuando el resultado electoral no permite identificar inmediatamente un ganador.

El Senado de Chile emplea una técnica diferente. Su Reglamento establece que cuando existe empate en una elección, la provisión de los cargos correspondientes se determina mediante sorteo entre los candidatos empatados (Senado de la República de Chile, 2025)[40].

La solución chilena elimina la necesidad de formar una nueva mayoría y utiliza un criterio aleatorio previamente establecido. Responde, por ello, a una lógica diferente de la propuesta peruana, que busca mantener la decisión dentro de un procedimiento representativo mediante sucesivas instancias de negociación y votación.

La comparación entre ambos modelos permite advertir que no existe una única técnica parlamentaria para resolver un empate electoral. España mantiene sucesivas manifestaciones de voluntad dentro de la propia Cámara, mientras Chile utiliza un mecanismo aleatorio predeterminado. El artículo 53-A proyectado propone una tercera alternativa: conceder inicialmente un espacio para la negociación, efectuar una nueva votación dentro de la Cámara y, solamente ante la persistencia de la igualdad, habilitar una instancia conjunta de decisión.

La legislación comparada no constituye fundamento suficiente para justificar esta última alternativa. La atribución excepcional de competencia al Congreso reunido en sesión conjunta debe encontrar su fundamento en el propio ordenamiento constitucional y reglamentario peruano. La existencia de sesiones conjuntas para otras materias demuestra que el ordenamiento reconoce esta forma de actuación parlamentaria, pero no implica, por sí misma, que exista actualmente competencia para resolver la elección de la Mesa Directiva de una Cámara.

Precisamente por ello, la sesión conjunta prevista en el artículo 53-A debe entenderse como una competencia nueva, excepcional y materialmente delimitada que la presente reforma propone incorporar al Reglamento. Su validez debe examinarse atendiendo a la autonomía reglamentaria de cada Cámara, su carácter subsidiario, el agotamiento de las etapas previas expresamente previstas y la limitación de su objeto exclusivamente al supuesto de empate persistente regulado por la norma.

El primer elemento diferenciador de la presente iniciativa consiste en sustituir la actual controversia interpretativa sobre la relación entre las reglas electorales especiales y las disposiciones generales de empate por una regla expresamente diseñada para el supuesto de igualdad absoluta entre las dos listas finalistas.

La nueva disposición debe operar con carácter especial respecto de las reglas generales de desempate contenidas en el artículo 86 del Reglamento de la Cámara de Diputados y

[40] Senado de la República de Chile. (2025). Reglamento del Senado. Secretaría del Senado.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

en el artículo 89 del Reglamento del Senado. Esta relación de especialidad debe quedar expresamente reflejada en la propia fórmula legal para evitar dudas acerca del presupuesto de aplicación del artículo 53-A.

Un segundo elemento consiste en proporcionar inicialmente a la Cámara correspondiente una oportunidad adicional para superar el empate mediante negociación y nueva votación, antes de habilitar cualquier instancia conjunta.

El cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas introduce un espacio temporal limitado destinado a facilitar la búsqueda de consensos. Finalizado dicho periodo, la nueva votación permite comprobar objetivamente si la propia Cámara ha conseguido superar la igualdad.

La sesión conjunta constituye la innovación institucional de mayor intensidad de la propuesta. Su incorporación no deriva automáticamente de la existencia del sistema bicameral ni de la existencia de otras sesiones conjuntas. Se trata de una competencia extraordinaria que la reforma pretende atribuir específicamente al Pleno conjunto para un supuesto taxativamente definido.

Por esa razón, su utilización debe permanecer sometida a criterios estrictos de subsidiariedad, especialidad y delimitación material. La instancia conjunta solamente puede activarse después de cumplidas las etapas previas del artículo 53-A y su competencia no puede extenderse hacia otras decisiones internas de la Cámara correspondiente.

La votación nominal, pública y obligatoria constituye otro elemento diferenciador respecto del procedimiento electoral ordinario mediante cédulas. En esta instancia excepcional, la propuesta busca reforzar la transparencia, identificación y trazabilidad de la decisión mediante el registro individual de la posición adoptada por cada senador y diputado.

La mayoría calculada sobre el número legal de miembros del Congreso busca proporcionar un respaldo reforzado a la decisión extraordinaria. Para que dicho mecanismo cumpla efectivamente una función conclusiva, la fórmula legal debe establecer con precisión las consecuencias aplicables a todos los resultados posibles de la sesión conjunta.

Finalmente, la disposición transitoria permite aplicar la reforma a procedimientos electorales que permanezcan pendientes al momento de su entrada en vigor, preservando simultáneamente los efectos de las actuaciones parlamentarias válidamente realizadas y excluyendo la reapertura de elecciones definitivamente concluidas.

Los antecedentes examinados demuestran que el ordenamiento parlamentario peruano regula detalladamente la elección ordinaria de las Mesas Directivas y contiene además reglas generales sobre empate y voto dirimente. La insuficiencia que sustenta la presente iniciativa es específica: no existe una disposición electoral especial e inequívoca que

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

determine cómo debe resolverse la igualdad absoluta persistente entre las dos listas finalistas durante la elección de la propia Mesa Directiva.

Los proyectos y predictámenes tramitados entre 2024 y 2025 tuvieron como finalidad construir los reglamentos necesarios para la implementación del sistema bicameral y no incorporaron un mecanismo equivalente al artículo 53-A ahora proyectado.

La experiencia institucional del Senado en julio de 2026 confirmó la utilización efectiva de la segunda votación y evidenció una correlación particularmente estrecha entre las listas participantes. El debate público producido ante la posibilidad de un resultado empatado puso además de manifiesto la existencia de distintas interpretaciones acerca de la relación entre la regla electoral especial y el régimen general de voto dirimente.

La doctrina proporciona criterios relativos a prevención del bloqueo, formación de consensos y diseño institucional, mientras que el derecho comparado demuestra la existencia de diversas técnicas destinadas a resolver empates electorales. Ninguna de estas fuentes determina por sí sola que el mecanismo peruano deba consistir en una sesión conjunta.

La presente iniciativa adquiere, por ello, una configuración normativa propia: especializa el régimen aplicable al empate en la elección de las Mesas Directivas, preserva inicialmente la decisión dentro de la propia Cámara, establece un periodo limitado para promover consensos, ordena una nueva votación y propone, ante la persistencia del empate, una competencia conjunta excepcional expresamente delimitada.

VI.- IDENTIFICACIÓN DE LOS SECTORES COMPRENDIDOS EN LA PROPUESTA

La presente iniciativa posee naturaleza estrictamente parlamentaria y procedimental. Su ámbito de aplicación se circunscribe a los órganos, autoridades, parlamentarios y servicios internos que intervienen en la elección de las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Diputados y, excepcionalmente, en el procedimiento previsto por el artículo 53-A. La reforma no atribuye competencias ni obligaciones a entidades externas al Poder Legislativo.

Esta delimitación responde a la naturaleza del derecho parlamentario, entendido como el conjunto de reglas que ordenan la organización, funcionamiento y procedimientos mediante los cuales el Parlamento forma y exterioriza válidamente su voluntad. Por ello, los sujetos directamente comprendidos por una modificación reglamentaria de esta naturaleza deben identificarse dentro de la propia estructura parlamentaria y en función de las competencias que la fórmula legal les atribuye (Planas, 1997) [41].

Los órganos y sujetos directamente comprendidos son el Senado, la Cámara de Diputados, quien preside la respectiva sesión electoral, el Pleno del Congreso reunido excepcionalmente en sesión conjunta, los senadores y diputados, las listas y grupos parlamentarios que intervienen en la elección y los órganos del servicio parlamentario

[41] Planas, P. (1997). Derecho parlamentario. Ediciones Forenses.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

encargados de proporcionar el soporte técnico, administrativo y documental necesario para la ejecución del procedimiento.

El Senado y la Cámara de Diputados son los órganos directamente vinculados con el supuesto regulado, debido a que el artículo 53-A se proyecta sobre la elección de sus respectivas Mesas Directivas.

La competencia ordinaria para elegir dichas autoridades continúa correspondiendo exclusivamente a cada Cámara conforme a su respectivo Reglamento. La reforma no modifica la presentación de listas, la votación ordinaria, el escrutinio ni las demás etapas electorales mientras estas permitan identificar una lista ganadora.

El artículo 53-A interviene únicamente frente al supuesto excepcional de empate absoluto entre las dos listas finalistas y opera con carácter especial respecto de las reglas generales sobre empate contenidas en los Reglamentos de cada Cámara. Su finalidad consiste en establecer anticipadamente el procedimiento aplicable cuando la igualdad persista dentro de la elección de la propia Mesa Directiva.

La autonomía de cada Cámara constituye, por ello, el punto inicial del procedimiento. El cuarto intermedio y la nueva votación se desarrollan dentro de la Cámara directamente afectada y permiten que sus propios miembros dispongan de una oportunidad adicional para superar el empate antes de activar cualquier instancia conjunta.

Esta configuración resulta compatible con la naturaleza del derecho parlamentario, que comprende las reglas relativas a la organización, funcionamiento y actos de las cámaras y exige que las competencias de sus órganos se encuentren previamente determinadas (Santaolalla López, 2019) [42].

La diferenciación institucional propia del bicameralismo implica que Senado y Cámara de Diputados posean organización, procedimientos y competencias propias, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación que el ordenamiento pueda establecer para determinados supuestos (Lijphart, 2012) [43]. La referencia al bicameralismo no implica, por sí misma, una competencia general de una Cámara para intervenir en la elección de las autoridades de la otra.

Las Mesas Directivas constituyen el objeto institucional inmediato del procedimiento electoral regulado. La iniciativa no modifica su composición ordinaria ni las atribuciones que ejercen una vez instaladas; regula únicamente una hipótesis extraordinaria relacionada con la culminación de su elección cuando persiste un empate absoluto entre las dos listas finalistas.

Las reglas parlamentarias sobre elección de autoridades, organización de las cámaras y conducción de sus procedimientos constituyen instrumentos mediante los cuales la

[42] Santaolalla López, F. (2019). Derecho parlamentario español (2.ª ed.). Dykinson.
[43] Lijphart, A. (2012). Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries (2nd ed.). Yale University Press.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

autonomía parlamentaria se transforma en decisiones institucionalmente válidas. Por ello, la existencia de procedimientos internos suficientemente determinados posee relevancia directa para la regular organización de cada Cámara (Delgado-Guembes, 2012) [44].

La finalidad de la reforma consiste en reducir el riesgo de que la ausencia de una regla electoral especial aplicable al empate absoluto prolongue innecesariamente la conclusión del procedimiento de elección de la Mesa Directiva.

Quien preside la sesión electoral constituye una autoridad directamente vinculada con la ejecución del artículo 53-A. Sus actuaciones deben encontrarse expresamente regladas y condicionadas a la verificación objetiva de los presupuestos establecidos por la norma.

Producido el empate absoluto en las condiciones previstas, corresponde ejecutar la secuencia procedimental establecida: declarar el cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas y convocar a la nueva votación dentro de la Cámara correspondiente.

Estas atribuciones no poseen naturaleza discrecional respecto de la activación del procedimiento. Verificado el supuesto previsto por la norma, la autoridad debe desarrollar las actuaciones reglamentariamente establecidas.

La regulación previa busca reducir el margen para que la solución aplicable al empate sea construida después de conocido el resultado electoral y transforma una potencial controversia interpretativa en una secuencia jurídicamente predeterminada.

La fórmula legal debe determinar igualmente, con precisión, la autoridad competente para efectuar la convocatoria de la eventual sesión conjunta, de manera que no exista contradicción entre quien constata la persistencia del empate y quien se encuentra habilitado reglamentariamente para convocar al Pleno del Congreso reunido conjuntamente.

La sesión conjunta constituye la innovación institucional de mayor intensidad de la propuesta. El artículo 53-A pretende atribuir al Pleno del Congreso reunido conjuntamente una competencia excepcional y específicamente delimitada para intervenir cuando el empate absoluto persista después del cuarto intermedio y de la nueva votación realizada dentro de la Cámara correspondiente.

Esta competencia no constituye una modalidad ordinaria de elección de las Mesas Directivas ni puede interpretarse como una potestad general de intervención del Congreso reunido conjuntamente en asuntos internos del Senado o de la Cámara de Diputados.

Su carácter extraordinario exige que el supuesto habilitante, el objeto, las competencias y los efectos se encuentren expresamente delimitados. La sesión conjunta solo puede ocuparse de la elección pendiente que dio lugar a su convocatoria y no puede extender

[44] Delgado-Guembes, C. (2012). Manual del parlamento: Introducción al estudio del Congreso Peruano. Congreso de la República, Oficialía Mayor.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

su actuación hacia otros asuntos pertenecientes a la autonomía de la Cámara correspondiente.

La adecuada delimitación de las competencias de órganos y autoridades constituye un elemento fundamental de la práctica parlamentaria, pues permite determinar previamente quién puede adoptar válidamente cada decisión y bajo qué condiciones procedimentales debe hacerlo (Hutton et al., 2019) [45].

La existencia constitucional de un Congreso integrado por Senado y Cámara de Diputados y la previsión de sesiones conjuntas para determinadas materias no constituyen, por sí solas, fundamento suficiente para atribuir esta competencia. La intervención conjunta debe entenderse como una competencia nueva, excepcional y de objeto único que la presente reforma propone incorporar expresamente al Reglamento del Congreso.

Los senadores y diputados constituyen los sujetos que forman mediante sus votos la voluntad de los órganos parlamentarios involucrados.

Durante las etapas desarrolladas dentro de cada Cámara participan conforme a las reglas electorales previstas por su respectivo Reglamento. Cuando el procedimiento alcanza excepcionalmente la sesión conjunta, la fórmula proyectada dispone la participación de senadores y diputados mediante una votación nominal, pública y obligatoria, con registro individual del voto emitido.

La nominalidad permite identificar la posición de cada parlamentario; la publicidad permite que la decisión sea conocida y verificable; y el registro individual proporciona trazabilidad documental respecto de la formación de la mayoría.

La obligatoriedad de la votación debe entenderse como el deber de participación y registro individual de la posición de cada parlamentario dentro de las modalidades permitidas por el ordenamiento, y no como la imposición de un determinado sentido material del voto.

Beetham identifica la transparencia, responsabilidad y efectividad entre las características relevantes de un Parlamento democrático. La identificación individual de la actuación de los representantes fortalece la transparencia y responsabilidad política, mientras que la predeterminación de los procedimientos contribuye a la capacidad institucional para adoptar decisiones conforme a reglas previamente establecidas (Beetham, 2006) [46].

La ciudadanía no constituye sujeto obligado ni participa directamente en el procedimiento. Sin embargo, la publicidad de la votación extraordinaria permite conocer la actuación

[45] Hutton, M., Natzler, D., Hamlyn, M., Lee, C., Mawson, C., Poyser, C., Samson, E., & Lawrence, K. (2019). Erskine May: Parliamentary practice (25th ed.). LexisNexis Butterworths.

[46] Beetham, D. (2006). Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice. Inter-Parliamentary Union.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

individual de los representantes y constituye un efecto indirecto de transparencia parlamentaria.

Las listas que participan en la elección y los grupos parlamentarios que las respaldan constituyen actores directamente interesados en el procedimiento, aunque no ejercen por sí mismos las competencias institucionales atribuidas a las cámaras.

Producido el empate absoluto, las dos listas finalistas quedan sujetas a las etapas previstas por el artículo 53-A. Durante el cuarto intermedio, los integrantes y grupos parlamentarios pueden desarrollar negociaciones destinadas a superar la igualdad, sin que exista obligación jurídica de alcanzar un acuerdo.

La negociación política no sustituye la decisión jurídica. Cualquier modificación de posiciones o acuerdo producido durante el cuarto intermedio solamente adquiere eficacia institucional mediante la nueva votación realizada conforme al Reglamento.

Los órganos del servicio parlamentario poseen una vinculación funcional con la ejecución del procedimiento. Su intervención es exclusivamente técnica, administrativa y documental y no comprende potestad para decidir cuál de las listas debe resultar elegida.

Corresponde al servicio parlamentario proporcionar el soporte necesario para la convocatoria y preparación de las sesiones, funcionamiento de los mecanismos de votación, registro individual de los votos, elaboración de actas, cómputo de resultados y conservación de la documentación correspondiente, conforme a las competencias internas asignadas.

La dimensión funcional y administrativa del Parlamento constituye el soporte necesario para que los órganos políticos puedan formar válidamente su voluntad, sin que ello implique transferencia de la competencia decisoria a los órganos administrativos (Delgado-Guembes, 2012).

La aplicación del artículo 53-A requiere únicamente coordinación intraparlamentaria. Esta debe producirse entre la Cámara en la que se originó el empate, la autoridad que conduce la sesión electoral, la autoridad competente para la eventual convocatoria de la sesión conjunta y los órganos del servicio parlamentario encargados de proporcionar soporte técnico y documental.

Cuando el procedimiento transita desde la Cámara correspondiente hacia la instancia conjunta, debe existir constancia oficial suficiente del resultado de las votaciones realizadas, del empate absoluto, del cuarto intermedio dispuesto, de la nueva votación y de la persistencia de la igualdad que activa el supuesto excepcional.

La sesión conjunta debe recibir esta información mediante actuaciones parlamentarias oficiales y verificables, de manera que la existencia del presupuesto habilitante no dependa de una reconstrucción política posterior.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

La distribución de competencias queda así concentrada íntegramente en el ámbito parlamentario: cada Cámara conserva la competencia electoral ordinaria; quien conduce la sesión ejecuta las actuaciones procedimentales expresamente atribuidas; los senadores y diputados forman la voluntad mediante sus votos; el Pleno conjunto ejerce únicamente la competencia excepcional que el artículo 53-A pretende conferirle; y el servicio parlamentario proporciona el soporte técnico y documental necesario.

La presente iniciativa mantiene, de esta manera, una relación directa entre el problema identificado y los sujetos efectivamente comprendidos por la reforma, sin extender su ámbito hacia materias, sectores o entidades ajenos a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.

VII.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa, formulada mediante proyecto de Resolución Legislativa del Congreso, producirá un efecto normativo estrictamente circunscrito al ordenamiento parlamentario peruano: incorporará al Reglamento del Congreso de la República una disposición especial destinada a regular el empate absoluto persistente que pueda producirse entre las dos listas finalistas durante la elección de la Mesa Directiva del Senado o de la Cámara de Diputados.

La modificación no introduce regulación sectorial ni atribuye competencias a entidades externas al Poder Legislativo. Su incidencia jurídica se concentra exclusivamente en las reglas de organización, competencia y procedimiento mediante las cuales las cámaras desarrollan la elección de sus órganos directivos y, excepcionalmente, procesan un empate persistente.

Los reglamentos parlamentarios no constituyen simples instrumentos administrativos internos, sino normas jurídicas destinadas a disciplinar la organización, funcionamiento, competencias y procedimientos mediante los cuales los órganos legislativos forman válidamente su voluntad institucional (Santaolalla López, 2019) [47].

La norma directamente modificada es la Resolución Legislativa del Congreso N.° 004-2025-2026-CR, que aprueba el Reglamento del Congreso de la República. La propuesta no sustituye ni modifica el contenido vigente del artículo 53, sino que incorpora inmediatamente después de este un nuevo artículo 53-A.

El artículo 53 continuará estableciendo el marco general de las sesiones electorales y mantendrá la regla conforme a la cual la organización y desarrollo de la elección de las Mesas Directivas se rigen por los Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados.

El nuevo artículo 53-A tendrá naturaleza especial y será aplicable únicamente al supuesto excepcional de empate absoluto persistente entre las dos listas finalistas dentro del procedimiento de elección de una Mesa Directiva.

[47] Santaolalla López, F. (2019). Derecho parlamentario español (2.ª ed.). Dykinson.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

Desde la técnica legislativa, la incorporación de un artículo inmediatamente posterior a la disposición que regula las sesiones electorales permite mantener intacta la regla general y adicionar una regulación materialmente vinculada con ella, evitando modificar disposiciones cuyo contenido conserva plena vigencia (García-Escudero Márquez, 2024)[48].

El artículo 53-A debe ser interpretado sistemáticamente con las demás disposiciones del Reglamento del Congreso y con los Reglamentos de ambas cámaras, debido a que una nueva disposición adquiere sentido jurídico no solamente por su texto individual, sino también por las relaciones de especialidad, complementariedad y compatibilidad que mantiene con el ordenamiento en el cual se incorpora (Guastini, 2015) [49].

La incorporación del artículo 53-A no sustituye las disposiciones que regulan ordinariamente la elección de las Mesas Directivas de ambas cámaras.

El Reglamento de la Cámara de Diputados mantiene las reglas relativas a presentación de listas, desarrollo de la sesión electoral, escrutinio, primera votación y segunda votación entre las dos listas con mayor respaldo.

De igual manera, el Reglamento del Senado conserva íntegramente el procedimiento ordinario establecido para la elección de su Mesa Directiva.

La relación entre dichas disposiciones y el nuevo artículo 53-A responde a un criterio de especialidad. Las reglas camerales continúan gobernando el procedimiento ordinario y el nuevo artículo solamente interviene cuando se configura el empate absoluto persistente específicamente regulado.

La integración coherente de una nueva norma exige identificar con precisión sus relaciones con las disposiciones previamente vigentes y determinar el ámbito de aplicación correspondiente a cada una de ellas, evitando que dos reglas pretendan disciplinar simultáneamente un mismo supuesto de manera incompatible (Bobbio, 2007)[50].

Especial atención requieren el artículo 86 del Reglamento de la Cámara de Diputados y el artículo 89 del Reglamento del Senado, debido a que ambas disposiciones contienen reglas generales relacionadas con empate y voto dirimente.

Por esta razón, no resulta técnicamente correcto afirmar que los Reglamentos de las cámaras carecen absolutamente de mecanismos relacionados con los empates.

La insuficiencia normativa que sustenta la presente reforma posee carácter específico: las disposiciones destinadas particularmente a la elección de las Mesas Directivas no

[48] García-Escudero Márquez, P. (2024). Guía práctica de técnica legislativa a observar en la tramitación parlamentaria de iniciativas. Revista de las Cortes Generales, (118), 469–477.
[49] Guastini, R. (2015). Interpretación y construcción jurídica. Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, (43), 11–48.
[50] Bobbio, N. (2007). Teoría general del derecho (3.ª ed.). Temis.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

contienen una regla especial e inequívoca que determine cómo debe resolverse el empate absoluto persistente entre las dos listas finalistas dentro de dicho procedimiento electoral.

El artículo 53-A debe configurarse, por tanto, como una norma especial respecto de las disposiciones generales de desempate. Esta relación debe quedar suficientemente determinada para evitar una controversia acerca de si corresponde aplicar el régimen general de voto dirimente o el procedimiento excepcional establecido para la elección de la Mesa Directiva.

La interpretación sistemática del ordenamiento exige determinar previamente cuál de las disposiciones concurrentes gobierna el supuesto específico, preservando la unidad y coherencia de las reglas que forman parte del sistema jurídico (Rubio Correa, 2020) [51].

La propuesta también debe articularse con el artículo 57 del Reglamento del Congreso, que contiene reglas generales respecto del cómputo de las votaciones en las sesiones del Pleno.

El artículo 53-A establece una regulación excepcional para la sesión conjunta convocada a consecuencia del empate persistente y utiliza como parámetro más de la mitad del número legal total de miembros del Congreso.

Para evitar una posible concurrencia interpretativa entre ambas disposiciones, la fórmula legal debe señalar inequívocamente que, para efectos exclusivos del procedimiento previsto por el artículo 53-A, el cómputo se realiza conjuntamente sobre el número legal total de senadores y diputados.

Esta precisión permitirá identificar al artículo 53-A como disposición especial para esta única hipótesis, manteniéndose la regla general del artículo 57 para los demás procedimientos parlamentarios.

El artículo 63 del Reglamento del Congreso regula las modalidades de votación y contempla, dentro de la votación nominal, las distintas formas de expresión del voto permitidas reglamentariamente.

La expresión “nominal, pública y obligatoria” prevista en el artículo 53-A debe interpretarse de manera compatible con esta disposición.

La obligatoriedad debe referirse al deber de participación y registro individual de la posición de cada senador y diputado en la votación extraordinaria. No debe entenderse, sin disposición expresa, como una eliminación automática de la posibilidad reglamentaria de abstención.

[51] Rubio Correa, M. A. (2020). El sistema jurídico: Introducción al derecho (12.ª ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

Si la finalidad normativa fuera prohibir la abstención dentro de esta votación excepcional, dicha restricción debería establecerse expresamente en la fórmula legal y encontrarse acompañada de una justificación específica.

La entrada en vigor del artículo 53-A transformará el empate absoluto persistente en un supuesto reglamentariamente determinado.

Quien presida la sesión electoral deberá desarrollar las actuaciones expresamente atribuidas por la norma una vez configurados sus presupuestos. El cuarto intermedio y la nueva votación dejan, en consecuencia, de depender de una solución improvisada posterior al resultado y pasan a integrar una secuencia previamente establecida.

El cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas proporciona un espacio temporal destinado a favorecer la construcción de consensos dentro de la propia Cámara.

Finalizado dicho periodo, la nueva votación preserva prioritariamente la competencia de la Cámara correspondiente para superar por sí misma el empate.

Solo cuando, cumplidas dichas etapas, persista el empate absoluto, se activa la competencia excepcional prevista para el Pleno del Congreso reunido en sesión conjunta.

La atribución al Pleno conjunto constituye una competencia nueva, extraordinaria, subsidiaria y materialmente delimitada que la reforma propone incorporar expresamente al Reglamento. No constituye una potestad general de intervención sobre los asuntos internos del Senado o de la Cámara de Diputados.

Su objeto queda limitado exclusivamente a resolver la elección que produjo la activación del artículo 53-A y se extingue una vez concluida válidamente dicha actuación.

La etapa conjunta modifica además la modalidad ordinaria de expresión de la voluntad electoral, al establecer una votación nominal y pública con registro individual de la posición de los senadores y diputados.

El artículo 53-A establece que resultará elegida la lista que obtenga más de la mitad del número legal de miembros del Congreso de la República.

Esta mayoría se calcula sobre la composición legal y no únicamente sobre los parlamentarios presentes en la sesión conjunta.

Para efectos exclusivos de este procedimiento, la fórmula debe precisar que el cómputo se efectúa conjuntamente sobre el número legal total de senadores y diputados.

El carácter definitivo atribuido a la decisión debe entenderse dentro del procedimiento electoral parlamentario. Una vez determinada válidamente una lista vencedora conforme

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

a la mayoría exigida y efectuada su proclamación, la elección queda concluida y corresponde la inmediata instalación de la Mesa Directiva.

El carácter definitivo no constituye una exclusión de la supremacía constitucional ni de los mecanismos de control constitucional eventualmente procedentes. Su finalidad consiste en impedir la reapertura interna de un procedimiento electoral que ya produjo válidamente una lista ganadora.

Mientras la fórmula no establezca una consecuencia para el supuesto en que ninguna de las listas alcance la mayoría exigida, la exposición de motivos no debe afirmar que el artículo 53-A garantiza incondicionalmente el cierre del procedimiento. En dicha situación, la definitividad opera solamente cuando se forma válidamente la mayoría prevista por la norma.

La modificación de reglas procedimentales puede producir efectos directos sobre la distribución y ejercicio de competencias parlamentarias, pues los procedimientos determinan quién puede actuar, en qué momento, mediante qué modalidad y con qué consecuencias jurídicas (Delgado-Guembes, 2012) [52].

La disposición complementaria final establece que la Resolución Legislativa del Congreso entra en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

A partir de dicho momento, las actuaciones parlamentarias pendientes quedan sometidas al nuevo artículo 53-A cuando se configure el supuesto expresamente contemplado.

La disposición complementaria transitoria distingue entre procedimientos concluidos y procedimientos pendientes.

Cuando una Mesa Directiva haya sido válidamente elegida y proclamada antes de la entrada en vigor de la reforma, el nuevo artículo 53-A no puede utilizarse para reabrir, repetir o alterar aquella elección.

Cuando el procedimiento permanezca inconcluso y todavía no exista proclamación definitiva, las actuaciones posteriores a la entrada en vigor pueden sujetarse a la nueva regla procedimental, manteniéndose la validez de los actos válidamente realizados bajo la regulación anterior.

Esta aplicación inmediata de la norma procedimental se diferencia de una aplicación retroactiva, porque la nueva disposición regula las actuaciones y efectos que se producen después de su entrada en vigor, aun cuando el procedimiento se hubiera iniciado con anterioridad (Rubio Correa, 2013) [53].

[52] Delgado-Guembes, C. (2012). Manual del Parlamento: Introducción al estudio del Congreso peruano. Congreso de la República, Oficialía Mayor.
[53] Rubio Correa, M. A. (2013). Aplicación de la norma jurídica en el tiempo (2.ª ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

Si antes de la entrada en vigor ya se hubiera producido el empate absoluto en la segunda votación y la elección permaneciera pendiente, la disposición transitoria permite continuar desde la etapa procedimental correspondiente, sin obligar a repetir la presentación de listas ni las votaciones válidamente realizadas.

La reforma debe examinarse teniendo presente la autonomía normativa reconocida al Congreso de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados para regular su organización y funcionamiento.

La incorporación del artículo 53-A al Reglamento del Congreso puede justificarse en la medida en que establece una regulación común y excepcional relacionada con las sesiones electorales, mantiene intactos los procedimientos ordinarios de elección de cada Cámara y limita la intervención conjunta a un supuesto taxativamente definido.

La existencia de un Congreso bicameral y de otras sesiones conjuntas no implica por sí sola una competencia general para intervenir en la elección de la Mesa Directiva de una Cámara.

Por ello, la competencia prevista en el artículo 53-A debe entenderse como una atribución nueva, expresa, extraordinaria y subsidiaria creada específicamente por la reforma.

Su configuración debe respetar tres condiciones esenciales: preservación inicial de la competencia electoral de cada Cámara, activación únicamente ante la persistencia objetiva del empate y delimitación del Pleno conjunto al único objeto señalado por la norma.

La reforma posee naturaleza parlamentaria, procedimental y autoaplicativa. El artículo 53-A establece directamente el supuesto habilitante, las etapas previas, el cuarto intermedio, la nueva votación, la condición que activa la sesión conjunta, la modalidad de votación, la mayoría requerida y los efectos de la decisión.

Por ello, no requiere reglamentación posterior proveniente de una entidad externa al Poder Legislativo.

Las actuaciones de convocatoria, registro de la votación, elaboración de actas, cómputo y proclamación constituyen actos de ejecución del propio Reglamento y deben ser desarrolladas por los órganos parlamentarios competentes conforme a sus atribuciones.

CUADRO COMPARATIVO DE LA MODIFICACIÓN PROPUESTA

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 53. Sesiones electorales Las sesiones electorales se convocan para la elección de los cargos de la Mesa Directiva de las cámaras y de las comisiones. No hay debate y se rigen en su organización y	**Artículo 53-A.- Procedimiento excepcional para resolver el empate absoluto en la elección de las Mesas Directivas de las Cámaras** Cuando, en la segunda votación para la elección de la Mesa Directiva del

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
desarrollo por las normas previstas en los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados, respectivamente. Las sesiones para la elección de la mesa directiva de las comisiones son presididas por el parlamentario de mayor edad. **El Reglamento del Congreso vigente no contiene un artículo 53-A.**	Senado o de la Cámara de Diputados, se produzca un empate absoluto entre las dos listas finalistas y exista ausencia de un mecanismo expreso de desempate en el Reglamento de la respectiva Cámara, quien presida la sesión electoral declarará un cuarto intermedio de hasta veinticuatro (24) horas, con la finalidad de promover consensos parlamentarios, y convocará a una nueva votación. Si, realizada la nueva votación, persistiera el empate absoluto, quien presida la sesión electoral convocará de inmediato al Pleno del Congreso de la República, reunido en sesión conjunta e integrado por los senadores y diputados, con el único objeto de resolver la elección de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente. La elección se efectuará mediante votación nominal, pública y obligatoria, y se registrará individualmente el voto emitido por cada senador y diputado. Resultará elegida la lista que obtenga más de la mitad del número legal de miembros del Congreso de la República. La decisión adoptada por el Pleno del Congreso reunido en sesión conjunta tendrá carácter definitivo y determinará la elección e inmediata instalación de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente.

La propuesta no modifica ni sustituye el artículo 53 vigente. Este conserva íntegramente su contenido y el artículo 53-A se incorpora como disposición inmediatamente posterior y materialmente especializada.

El efecto sobre el ordenamiento jurídico queda circunscrito al derecho parlamentario: se establece una regla especial aplicable al empate persistente, se incorpora una secuencia procedimental extraordinaria, se propone una competencia excepcional del Pleno conjunto, se establece una modalidad específica de votación y se determina una mayoría especial para producir una lista vencedora.

Las competencias ordinarias del Senado y de la Cámara de Diputados para elegir sus respectivas Mesas Directivas permanecen inalteradas. La intervención conjunta únicamente puede activarse después de cumplidas las etapas previas previstas por el artículo 53-A y mientras persista objetivamente el empate absoluto.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

La aplicación temporal de la reforma preserva las actuaciones parlamentarias válidamente realizadas y permite aplicar la nueva regulación a las actuaciones futuras de procedimientos que permanezcan jurídicamente inconclusos.

VIII.- ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO E IMPACTO DE LA FUTURA NORMA

El análisis costo-beneficio de la presente iniciativa debe efectuarse atendiendo a su naturaleza estrictamente parlamentaria y procedimental. La incorporación del artículo 53-A al Reglamento del Congreso de la República no crea prestaciones económicas ni estructuras administrativas adicionales, sino que establece un procedimiento excepcional aplicable al empate absoluto persistente entre las dos listas finalistas en la elección de la Mesa Directiva del Senado o de la Cámara de Diputados.

La evaluación debe concentrarse, por tanto, en los efectos directamente vinculados con el funcionamiento parlamentario: utilización de recursos institucionales existentes, tiempo adicional destinado al cuarto intermedio y a una nueva votación, eventual realización de una sesión conjunta, incidencia sobre la autonomía decisoria de la Cámara correspondiente, previsibilidad del procedimiento, seguridad jurídica, transparencia, trazabilidad de la decisión y reducción de controversias interpretativas.

Una adecuada evaluación regulatoria debe identificar los costos y beneficios razonablemente atribuibles a la intervención normativa, diferenciando los efectos cuantificables de aquellos que, por su naturaleza institucional o jurídica, requieren una valoración cualitativa y evitando atribuir a la norma efectos que carezcan de relación causal con su contenido (OECD, 2020) [54].

Desde la metodología del análisis costo-beneficio, corresponde comparar el escenario normativo vigente con aquel que existiría después de la incorporación del artículo 53-A. Esta comparación debe considerar tanto los costos operativos como los efectos institucionales de la regulación, reconociendo que determinadas consecuencias no pueden expresarse razonablemente en términos monetarios (Boardman et al., 2018) [55].

En el escenario normativo vigente existen reglas generales sobre empate y voto dirimente en los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado. Sin embargo, las disposiciones específicamente destinadas a regular la elección de las Mesas Directivas no contienen una regla especial e inequívoca que determine el procedimiento aplicable cuando las dos listas finalistas obtienen exactamente el mismo número de votos.

Esta circunstancia puede generar una controversia interpretativa respecto de la relación entre el procedimiento electoral especial y las reglas generales de desempate.

[54] Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). Regulatory impact assessment: OECD best practice principles for regulatory policy. OECD Publishing.
[55] Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2018). Cost-benefit analysis: Concepts and practice (5th ed.). Cambridge University Press.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

El escenario regulado incorpora una secuencia específicamente diseñada para esta hipótesis: cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas destinado a promover consensos, nueva votación dentro de la propia Cámara y, únicamente ante la persistencia del empate absoluto, activación de la instancia excepcional prevista para el Pleno del Congreso reunido en sesión conjunta.

La diferencia relevante entre ambos escenarios no consiste, por tanto, en pasar de una ausencia absoluta de reglas a una regulación total, sino en sustituir una situación de insuficiencia o ambigüedad específica por una disposición expresamente diseñada para el empate absoluto dentro de la elección de las Mesas Directivas.

Los principales efectos favorables de la propuesta son jurídicos, procedimentales e institucionales.

No resulta técnicamente adecuado asignar una expresión monetaria a conceptos como seguridad jurídica parlamentaria, previsibilidad del procedimiento, transparencia de la decisión o regularidad de la elección de la Mesa Directiva cuando no existe información objetiva que permita determinar un valor económico atribuible a cada uno de ellos.

El análisis costo-beneficio debe contribuir a una evaluación disciplinada de las consecuencias de la regulación sin transformar artificialmente en valores monetarios aquellos efectos cuya naturaleza no permite una cuantificación fiable (Sunstein, 2018) [56].

Por ello, el balance de la presente iniciativa debe ser esencialmente cualitativo.

Un primer beneficio consiste en reducir la incertidumbre respecto del procedimiento aplicable frente al empate absoluto entre las dos listas finalistas.

La existencia de una regla previamente determinada permite que las cámaras, las listas participantes, los parlamentarios y quien conduce la sesión electoral conozcan antes de producirse el supuesto cuáles son las etapas aplicables y bajo qué condiciones puede activarse cada una de ellas.

Un segundo beneficio consiste en preservar inicialmente la autonomía decisoria de la Cámara correspondiente. La propuesta no traslada inmediatamente el empate al Congreso reunido en sesión conjunta, sino que dispone primero un cuarto intermedio y una nueva votación dentro del Senado o de la Cámara de Diputados, según corresponda.

Esta estructura permite que los integrantes de la propia Cámara dispongan de una oportunidad adicional para superar la igualdad antes de activar una competencia conjunta extraordinaria.

Un tercer beneficio se relaciona con la igualdad y neutralidad procedimental. Las listas finalistas quedan sometidas a una regla general, abstracta y previamente aprobada,

[56] Sunstein, C. R. (2018). The cost-benefit revolution. The MIT Press.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

independientemente de su identidad, composición o respaldo político. La determinación anticipada del procedimiento reduce el riesgo de que el mecanismo aplicable sea diseñado después de conocido el resultado electoral.

Un cuarto beneficio consiste en proporcionar un espacio temporal institucionalmente reconocido para la búsqueda de acuerdos. El cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas no garantiza la formación de un consenso, pero permite que los parlamentarios y grupos involucrados dispongan de una oportunidad reglada para reconsiderar posiciones y procurar superar el empate dentro de la propia Cámara.

Un quinto beneficio corresponde a la transparencia y trazabilidad de la etapa extraordinaria. La votación nominal y pública con registro individual permite conocer y documentar la posición adoptada por cada senador y diputado.

La transparencia, responsabilidad y efectividad constituyen dimensiones relevantes para evaluar el funcionamiento democrático del Parlamento, particularmente cuando las reglas permiten identificar la actuación individual de los representantes y verificar el procedimiento mediante el cual se adopta una decisión (Beetham, 2006) [57].

Un sexto beneficio consiste en reducir las controversias acerca del procedimiento aplicable. La reforma no elimina el desacuerdo político sobre cuál lista debe resultar elegida, pero busca reducir la discusión acerca de qué regla debe utilizarse para continuar la elección frente a una igualdad persistente.

La previsibilidad constituye una función esencial de las instituciones, en tanto la existencia de reglas previamente conocidas reduce la incertidumbre respecto de las consecuencias derivadas de determinadas situaciones (North, 1990) [58].

Un séptimo beneficio reside en la mejora de la calidad regulatoria interna. La incorporación de una disposición específicamente diseñada para una contingencia identificada permite evaluar la regulación no solamente por su existencia formal, sino por su capacidad para responder operativamente al problema que justificó la intervención normativa (Coglianese, 2012) [59].

La aplicación del artículo 53-A puede generar costos operativos marginales vinculados exclusivamente con las actuaciones adicionales previstas por la norma.

El primero corresponde al cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas. Durante dicho periodo, la elección permanece pendiente y se utiliza tiempo parlamentario destinado a facilitar la búsqueda de consensos. Se trata de un costo temporal real, pero expresamente delimitado.

[57] Beetham, D. (2006). Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice. Inter-Parliamentary Union.
[58] North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.
[59] Coglianese, C. (2012). Measuring regulatory performance: Evaluating the impact of regulation and regulatory policy. OECD.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

El segundo corresponde a la realización de una nueva votación dentro de la Cámara afectada. Esta actuación requiere nuevamente la participación de sus miembros y el soporte administrativo y técnico ordinario del servicio parlamentario.

El tercero puede generarse si persiste el empate y corresponde convocar al Pleno del Congreso reunido en sesión conjunta. Dicha sesión requiere utilización de tiempo parlamentario, infraestructura, sistemas de votación, personal de apoyo y documentación institucional.

Estos recursos forman parte de las capacidades ordinarias del Congreso. La iniciativa no establece la creación de una nueva estructura orgánica, plazas de personal, sistemas tecnológicos especiales ni asignaciones presupuestarias específicamente destinadas a implementar el artículo 53-A.

Por ello, los costos operativos pueden calificarse como marginales, contingentes y vinculados al funcionamiento parlamentario existente.

No existe información objetiva suficiente para cuantificar anticipadamente un monto económico específico atribuible a una futura sesión conjunta, debido a que su realización depende de la materialización sucesiva del supuesto excepcional regulado.

El principal costo no monetario de la propuesta se encuentra en la intervención excepcional de senadores y diputados en la elección de la Mesa Directiva de una Cámara cuya elección corresponde ordinariamente a sus propios integrantes.

Esta consecuencia debe ser expresamente reconocida porque constituye la principal tensión institucional del mecanismo proyectado.

Su intensidad busca reducirse mediante la subsidiariedad del procedimiento: la instancia conjunta solamente se activa después del cuarto intermedio y de una nueva votación dentro de la Cámara correspondiente y únicamente cuando persiste objetivamente el empate absoluto.

Además, la competencia conjunta queda limitada al único objeto expresamente señalado por el artículo 53-A y no puede extenderse a otras materias de organización o funcionamiento interno de la Cámara afectada.

Por ello, el costo institucional derivado de la intervención conjunta debe ser valorado conjuntamente con los beneficios obtenidos en términos de predeterminación, seguridad jurídica y procedimiento reglado.

La modalidad de votación extraordinaria produce igualmente una carga específica para los parlamentarios, porque cada senador y diputado debe exteriorizar y registrar individualmente su posición.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

La reducción del anonimato de esta decisión constituye una carga en términos de exposición y responsabilidad política individual, pero se encuentra directamente relacionada con el beneficio institucional de transparencia y trazabilidad perseguido por la reforma.

La obligatoriedad prevista por la fórmula debe entenderse como un deber de participación y registro de la posición correspondiente, y no como la imposición de votar necesariamente a favor de una determinada lista.

Esta interpretación permite armonizar la participación obligatoria con la autonomía política inherente al mandato parlamentario.

La iniciativa no establece una obligación presupuestaria específica adicional.

Las actuaciones previstas por el artículo 53-A —cuarto intermedio, nueva votación, eventual sesión conjunta, registro nominal y documentación del resultado— pueden desarrollarse mediante los órganos y capacidades institucionales existentes.

La Constitución establece restricciones a la iniciativa parlamentaria respecto de la creación o aumento de gasto público, y el Reglamento de la Cámara de Diputados contiene igualmente disposiciones relativas a esta materia (Constitución Política del Perú, 1993, art. 79) [60]; (Congreso de la República del Perú, 2025) [61].

La propuesta resulta compatible con dichas reglas porque no dispone la creación de una partida presupuestaria, asignación financiera, estructura orgánica o obligación de gasto específicamente derivada de su aprobación.

El eventual empleo de instalaciones, personal y sistemas parlamentarios corresponde a la utilización ordinaria de las capacidades institucionales existentes para ejecutar el propio Reglamento. El balance costo-beneficio de la propuesta debe efectuarse principalmente en términos institucionales y cualitativos.

Los costos identificados se concentran en el plazo máximo destinado al cuarto intermedio, la realización de una nueva votación, los recursos operativos necesarios para una eventual sesión conjunta, la participación obligatoria de los parlamentarios en la etapa extraordinaria y, especialmente, la tensión institucional que supone incorporar a miembros de ambas cámaras en la resolución de una elección que ordinariamente corresponde a una sola de ellas.

Estas cargas se encuentran temporal y materialmente delimitadas por el propio procedimiento.

[60] Constitución Política del Perú. (1993). Artículo 79.
[61] Congreso de la República del Perú. (2025). Resolución Legislativa del Congreso N.° 005-2025-2026-CR, Reglamento de la Cámara de Diputados. Diario Oficial El Peruano.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

Frente a ellas, los beneficios esperados consisten en contar con una regla especial previamente establecida, reducir la incertidumbre interpretativa, preservar inicialmente la capacidad decisoria de la propia Cámara, promover un espacio limitado de negociación, fortalecer la seguridad jurídica, limitar la discrecionalidad respecto del procedimiento aplicable y proporcionar transparencia y trazabilidad a la eventual decisión conjunta.

La valoración favorable de dichos beneficios no debe sustentarse en efectos económicos indirectos, sino exclusivamente en su relación con el funcionamiento y organización interna del Poder Legislativo.

La iniciativa presenta, bajo estos parámetros, un balance cualitativo institucional favorable en la medida en que las cargas derivadas del mecanismo son excepcionales y delimitadas, mientras que los beneficios se encuentran directamente vinculados con la previsibilidad, seguridad jurídica, transparencia y regularidad del procedimiento de elección de las Mesas Directivas.

Esta valoración no significa que la fórmula legal pueda considerarse exenta de toda cuestión pendiente. Mientras no se determine expresamente qué consecuencia corresponde aplicar si ninguna de las listas alcanza la mayoría requerida en la sesión conjunta, el análisis costo-beneficio no debe afirmar que el procedimiento garantiza incondicionalmente la culminación o cierre definitivo de la elección. El beneficio jurídicamente sustentable consiste en incorporar una secuencia especial y previamente determinada orientada a superar el empate persistente.

IX.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda vinculación directa con los objetivos institucionales que orientan la Agenda Legislativa del Congreso de la República y con las Políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional, particularmente aquellas relacionadas con el fortalecimiento del régimen democrático, la institucionalización del diálogo político, la transparencia de los procedimientos públicos y el funcionamiento eficiente de las instituciones del Estado.

La Agenda Legislativa constituye un instrumento de planificación y priorización del trabajo parlamentario que permite ordenar los asuntos que requieren atención durante cada período anual de sesiones y articular la función legislativa con las políticas de Estado consensuadas en el Acuerdo Nacional. Desde esta perspectiva, el presente proyecto de Resolución Legislativa posee una vinculación material directa con dicho instrumento, debido a que propone perfeccionar el Reglamento del Congreso de la República mediante la incorporación de una regla destinada a garantizar el funcionamiento regular de sus órganos de dirección y prevenir una situación de bloqueo institucional.

Esta vinculación adquiere especial relevancia en el contexto del restablecimiento del sistema bicameral, en el que el Senado y la Cámara de Diputados requieren procedimientos suficientemente claros para constituir oportunamente sus Mesas Directivas y ejercer con normalidad las competencias que la Constitución les atribuye. La

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

ausencia de una regla expresa que permita resolver un empate absoluto entre las dos listas finalistas podría impedir la culminación del procedimiento electoral parlamentario, generando incertidumbre respecto de la conducción de una de las cámaras y afectando indirectamente el funcionamiento del Congreso de la República como Poder del Estado.

La presente propuesta de ley se encuentra principalmente vinculada con el primer gran objetivo del Acuerdo Nacional, denominado Democracia y Estado de Derecho, dentro del cual se encuentra la Política de Estado referida al Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho. Esta política promueve la consolidación del sistema democrático dentro del marco de la constitucionalidad, el pluralismo, la cooperación política y el adecuado funcionamiento de las instituciones que integran el Estado. El artículo 53-A propuesto responde a esos propósitos porque establece anticipadamente una regla institucional destinada a asegurar que una controversia electoral interna no derive en una situación de paralización de una de las cámaras legislativas.

El fortalecimiento del régimen democrático exige que las instituciones cuenten no solamente con competencias constitucionalmente reconocidas, sino también con procedimientos capaces de permitir que dichas competencias puedan ser efectivamente ejercidas. Una cámara cuya Mesa Directiva no pueda ser elegida como consecuencia de un empate persistente podría enfrentar dificultades para organizar sus sesiones, conducir sus debates y desarrollar regularmente sus actividades parlamentarias. La presente iniciativa legislativa procura evitar ese escenario mediante una solución previamente determinada, general y aplicable con independencia de las organizaciones políticas que participen en la elección.

Existe también una relación directa con la Política de Estado sobre Institucionalización del diálogo y la concertación, que promueve una cultura democrática basada en el diálogo, la tolerancia, la búsqueda de coincidencias y el respeto de las diferencias políticas. Esta vinculación se manifiesta particularmente en la previsión del cuarto intermedio de hasta veinticuatro horas antes de activar el mecanismo extraordinario de sesión conjunta. Dicho período no constituye una simple suspensión del procedimiento, sino un espacio institucional expresamente destinado a que los grupos parlamentarios procuren alcanzar consensos y superar el empate dentro de la propia cámara.

La presente propuesta reconoce así que la respuesta frente al empate no debe comenzar con la imposición inmediata de una solución extraordinaria. Primero corresponde proporcionar una oportunidad razonable para el entendimiento político; posteriormente debe realizarse una nueva votación dentro de la propia cámara; y únicamente cuando el empate persista se habilita la actuación excepcional del Congreso reunido en sesión conjunta. Esta secuencia permite armonizar diálogo y capacidad decisoria, evitando tanto la imposición precipitada como la prolongación indefinida del bloqueo parlamentario.

La iniciativa también guarda correspondencia con la Política de Estado relacionada con un Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes, particularmente por cuanto propone sustituir una

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

eventual respuesta improvisada frente al empate por un procedimiento previamente regulado. La determinación anticipada del supuesto habilitante, del cuarto intermedio, de la nueva votación, de la convocatoria al Pleno conjunto, de la modalidad de votación y de la mayoría requerida contribuye a que una situación excepcional pueda ser resuelta mediante reglas conocidas con anterioridad por todos los actores parlamentarios.

La transparencia ocupa una posición central dentro del diseño normativo propuesto. La votación nominal y pública permite identificar individualmente la posición de cada senador y diputado que participa en la decisión excepcional de desempate. El registro del voto posibilita reconstruir la formación de la voluntad parlamentaria, facilita el control ciudadano y fortalece la responsabilidad política de los representantes frente a una decisión directamente vinculada con la organización y conducción de una de las cámaras.

Esta característica diferencia el mecanismo propuesto de cualquier fórmula discrecional, reservada o aleatoria de desempate. La presente iniciativa legislativa opta por una decisión adoptada por representantes democráticamente elegidos, sometida a publicidad y respaldada por una mayoría previamente establecida. De esta manera, la legitimidad de la Mesa Directiva resultante no deriva únicamente de haber superado numéricamente a la lista contraria, sino también de haber sido elegida mediante un procedimiento transparente, verificable y reglamentariamente predeterminado.

La propuesta mantiene igualmente una vinculación complementaria con el cuarto objetivo del Acuerdo Nacional, denominado Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, especialmente con la Política de Estado sobre Afirmación de un Estado eficiente y transparente, orientada al fortalecimiento de la capacidad institucional y a la mejora de los mecanismos mediante los cuales actúan las entidades del Estado. El perfeccionamiento de las reglas internas del Congreso frente a situaciones susceptibles de producir paralización constituye una expresión de mejora institucional, porque permite que el Poder Legislativo disponga de respuestas jurídicas para garantizar la continuidad de sus funciones.

La eficiencia institucional, en este supuesto, no debe entenderse exclusivamente en términos administrativos. Dentro del Poder Legislativo también supone que sus reglas sean capaces de conducir los procedimientos parlamentarios hasta una decisión jurídicamente determinada. La repetición indefinida de votaciones sin una regla de cierre podría convertir una controversia política legítima en una situación de ineficacia institucional. El artículo 53-A pretende evitar precisamente esa consecuencia mediante un procedimiento gradual que preserva inicialmente la autonomía de la cámara correspondiente y reserva la intervención conjunta para el supuesto extraordinario en que el mecanismo interno no consiga producir una decisión.

La seguridad jurídica constituye asimismo un elemento transversal de esta vinculación. La existencia anticipada de una regla de desempate permite que todas las organizaciones políticas conozcan las consecuencias jurídicas de una eventual igualdad absoluta de votos. Ninguna lista participa bajo reglas distintas y ninguna autoridad parlamentaria

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

queda habilitada para crear una solución discrecional una vez conocidos los resultados. El procedimiento se encuentra definido con anterioridad y resulta aplicable de manera general e impersonal.

La aplicación de la norma a procedimientos que se encuentren en trámite mantiene esa misma lógica institucional, porque se limita a las actuaciones todavía pendientes y preserva expresamente los actos parlamentarios válidamente realizados antes de su entrada en vigor. De esta forma, la nueva regulación proporciona una vía para culminar procedimientos que permanecen abiertos sin desconocer actuaciones ya consumadas ni afectar elecciones que hayan concluido mediante la proclamación definitiva de una lista ganadora.

El presente proyecto de Resolución Legislativa se inserta, por tanto, dentro de una política de fortalecimiento y perfeccionamiento de las instituciones democráticas. Su finalidad no consiste en favorecer a una determinada mayoría o minoría parlamentaria, sino en proporcionar al sistema bicameral una regla estable que permita compatibilizar pluralismo político, búsqueda de consensos, decisión democrática, transparencia y continuidad institucional.

La vinculación con el Acuerdo Nacional resulta particularmente consistente porque el procedimiento propuesto combina precisamente esos componentes: preserva el pluralismo al mantener inicialmente la elección dentro de cada cámara; promueve el diálogo mediante el cuarto intermedio; establece una salida institucional cuando el consenso no resulta posible; exige publicidad e identificación individual de los votos; y asegura que la controversia pueda concluir mediante una decisión jurídicamente determinada.

Por su naturaleza y contenido, la presente iniciativa legislativa resulta compatible con las materias que corresponde priorizar dentro de la Agenda Legislativa vinculadas al fortalecimiento de las instituciones democráticas, al funcionamiento del Congreso de la República, al perfeccionamiento de sus procedimientos parlamentarios y a las reformas de su Reglamento. Su aprobación contribuirá a completar el marco reglamentario requerido por el nuevo sistema bicameral y permitirá que una hipótesis excepcional no prevista expresamente pueda ser resuelta mediante reglas generales, objetivas y previamente conocidas.

La presente propuesta de ley materializa así objetivos permanentes del Acuerdo Nacional referidos a la democracia, el Estado de derecho, el diálogo, la concertación, la transparencia y la eficiencia institucional, fortaleciendo la capacidad del Congreso de la República para resolver sus controversias internas mediante mecanismos democráticos y jurídicamente ordenados, sin comprometer la autonomía de sus cámaras ni la continuidad del ejercicio de las funciones constitucionales del Poder Legislativo.

X.- FUENTES Y REFERENCIAS UTILIZADAS

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

La elaboración de la presente exposición de motivos se sustenta exclusivamente en fuentes normativas, jurisprudenciales, institucionales, académicas y de legislación comparada directamente vinculadas con la organización y funcionamiento del Congreso bicameral, la autonomía parlamentaria, la elección de los órganos directivos, los mecanismos de formación de la voluntad parlamentaria, el tratamiento institucional de los bloqueos decisorios, la transparencia de las votaciones y la seguridad jurídica.

La selección de las fuentes responde a la naturaleza eminentemente parlamentaria y constitucional de la presente iniciativa legislativa. La doctrina especializada reconoce que el Derecho parlamentario comprende las reglas relativas a la organización, funcionamiento y procedimientos mediante los cuales las cámaras forman jurídicamente su voluntad (Santaolalla López, 2019), desde la perspectiva del diseño institucional, las reglas procedimentales deben anticipar escenarios capaces de generar bloqueos y proporcionar mecanismos objetivos para que las instituciones continúen adoptando decisiones (Sartori, 1997), asimismo, la transparencia, responsabilidad y eficacia constituyen dimensiones relevantes del funcionamiento democrático del Parlamento (Beetham, 2006), se han excluido las fuentes que no guardan relación directa con el objeto de la presente propuesta de ley, así como referencias duplicadas o marcadores bibliográficos que no identifican una fuente determinada.

- **Fuentes normativas**

1.- Constitución Política del Perú.
2.- Constituciones Políticas del Perú de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933 y 1979, utilizadas como antecedentes históricos de la organización bicameral y de la actuación conjunta de las cámaras.
3.- Ley N.º 31988. Ley de Reforma Constitucional que restablece la Bicameralidad en el Congreso de la República del Perú. Diario Oficial El Peruano, 20 de marzo de 2024.
4.- Resolución Legislativa del Congreso N.º 004-2025-2026-CR. Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Congreso de la República del Perú. Diario Oficial El Peruano.
5.- Resolución Legislativa del Congreso N.º 005-2025-2026-CR. Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento de la Cámara de Diputados. Diario Oficial El Peruano.
6.- Resolución Legislativa del Congreso N.º 006-2025-2026-CR. Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Senado. Diario Oficial El Peruano.

- **Jurisprudencia**

7.- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Expediente N.º 0006-2003-AI/TC, de 1 de diciembre de 2003.
8.- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Expediente N.º 0006-2017-PI/TC, de 29 de agosto de 2017.
9.- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 74/2023, recaída en el Expediente N.º 00003-2022-PCC/TC. Caso del control judicial sobre las decisiones de los órganos del Congreso, de 23 de febrero de 2023.

- **Informes institucionales**

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

10.- Congreso de la República del Perú, Departamento de Investigación Parlamentaria, Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal. (2026). Sistema bicameral: Marco constitucional y legal (Informe Temático N.º 147/2025-2026-ASISP/DIP).
11.- Beetham, D. (2006). Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice. Inter-Parliamentary Union.
12.- Campos Ramos, M. (2026). Bicameralismo y elecciones generales 2026. Jurado Nacional de Elecciones.

- **Bibliografía académica y especializada**

13.- Bobbio, N. (1987). The future of democracy: A defence of the rules of the game (R. Griffin, Trad.; R. Bellamy, Ed.). Polity Press.
14.- Sartori, G. (1997). Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives, and outcomes (2.ª ed.). New York University Press.
15.- Lijphart, A. (2012). Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries (2.ª ed.). Yale University Press.
16.- Delgado-Guembes, C. (2012). Manual del Parlamento: Introducción al estudio del Congreso peruano. Congreso de la República del Perú, Oficialía Mayor.
17.- Planas, P. (1997). Derecho parlamentario. Ediciones Forenses.
18.- Manzella, A. (2003). Il Parlamento. Il Mulino.
19.- Punset, R. (1983). Las Cortes Generales: Estudios de derecho constitucional español. Centro de Estudios Constitucionales.
20.- García Belaunde, D. (2007). Constitución y política (3.ª ed.). Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional.
21.- Bernales Ballesteros, E. (2005). El sistema bicameral: Una propuesta. En Reforma del Estado. Reforma de la Constitución (pp. 19-46). Comisión Andina de Juristas; Fundación Konrad Adenauer.
22.- Chanamé Orbe, R. (2015). Lecciones de derecho constitucional. Grupo Editorial Lex & Iuris.
23.- Berlín Valenzuela, F. (1993). Derecho parlamentario. Fondo de Cultura Económica.
24.- Santaolalla López, F. (2019). Derecho parlamentario español (2.ª ed.). Dykinson.
25.- García-Escudero Márquez, P. (1998). Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado. Boletín Oficial del Estado.
26.- Elice Navarro, J. (2025). Derecho parlamentario peruano. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
27.- Rubio Correa, M. A. (2026). La Constitución Política del Perú explicada artículo por artículo. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
28.- Landa Arroyo, C. (1990). Derecho político: Del gobierno y la oposición democrática. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
29.- Hakansson Nieto, C. (2022). El principio de separación de poderes y su contenido para el ejercicio de las relaciones Ejecutivo-Legislativo: A propósito de las Sentencias N.º 0006-2018-PI/TC y N.º 0006-2019-CC/TC. Revista Peruana de Derecho Constitucional, (14), 637-667.
30.- García Toma, V. (2014). Teoría del Estado y derecho constitucional (4.ª ed.). Adrus.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

31.- Delgado-Guembes, C. (2026). La bicameralidad a partir del 2026: Reglamentación y análisis crítico. Palestra Editores.
32.- Martínez Elipe, L. (1999). Introducción al derecho parlamentario: Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias. Aranzadi.
33.- García-Escudero Márquez, P. (2020). La ductilidad del Derecho Parlamentario en tiempos de crisis: Actividad y funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19. Teoría y Realidad Constitucional, (46), 271-308.
34.- Waldron, J. (1999). Law and disagreement. Oxford University Press.
35.- Dahl, R. A. (1989). Democracy and its critics. Yale University Press.
36.- Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.
37.- Guastini, R. (2015). Interpretación y construcción jurídica. Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, (43), 11-48.
38.- Alchourrón, C. E., & Bulygin, E. (2012). Sistemas normativos: Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas. Astrea.
39.- Nino, C. S. (2003). Introducción al análisis del derecho (2.ª ed.). Astrea.
40.- Bobbio, N. (2007). Teoría general del derecho (3.ª ed.). Temis.
41.- Ratti, G. B. (2018). Tres addenda a Sistemas normativos. Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, (41), 85-99.
42.- Raz, J. (1979). The authority of law: Essays on law and morality. Clarendon Press.
43.- Lijphart, A. (1999). Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries. Yale University Press.
44.- Dahl, R. A. (1998). On democracy. Yale University Press.
45.- Habermas, J. (1996). Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy (W. Rehg, Trad.). The MIT Press.
46.- Kelsen, H. (1945). General theory of law and state (A. Wedberg, Trad.). Harvard University Press.
47.- Alexy, R. (2002). A theory of constitutional rights (J. Rivers, Trad.). Oxford University Press.
48.- Bernal Pulido, C. (2007). El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales (3.ª ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
49.- Barak, A. (2012). Proportionality: Constitutional rights and their limitations. Cambridge University Press.
50.- Klatt, M., & Meister, M. (2012). The constitutional structure of proportionality. Oxford University Press.
51.- Beatty, D. M. (2004). The ultimate rule of law. Oxford University Press.
52.- Vermeule, A. (2007). Mechanisms of democracy: Institutional design writ small. Oxford University Press.
53.- Delgado-Guembes, C. (2012). Valor y efecto de la abstención en el procedimiento de votación. En Primer y Segundo Congresos de Derecho Parlamentario (pp. 180-191). Congreso de la República del Perú.
54.- Santaolalla López, F. (1990). Derecho parlamentario español. Espasa-Calpe.
55.- Waldron, J. (1999). The dignity of legislation. Cambridge University Press.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231

56.- García-Escudero Márquez, P. (2024). Guía práctica de técnica legislativa a observar en la tramitación parlamentaria de iniciativas. Revista de las Cortes Generales, (118), 469-477.
57.- Fernández Segado, F. (2013). El principio de publicidad parlamentaria en las Cortes de Cádiz. Revista de las Cortes Generales, (90), 7-123.
58.- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. En C. Hood & D. Heald (Eds.), Transparency: The key to better governance? (pp. 25-43). Oxford University Press.
59.- Carey, J. M. (2008). Legislative voting and accountability. Cambridge University Press.
60.- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. Journal of Democracy, 9(3), 112-126.
61.- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. Development in Practice, 17(4-5), 663-671.

- **Legislación comparada**

62.- Congreso de los Diputados. (2025). Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, texto consolidado tras la reforma de 22 de julio de 2025, especialmente el artículo 37 relativo a la elección de la Presidencia.
63.- Senato della Repubblica. (s. f.). Regolamento del Senato della Repubblica, especialmente el artículo 4, relativo a la elección del Presidente y al tratamiento del empate.
64.- Senado de la República de Chile. (2025). Reglamento del Senado, texto actualizado al 18 de marzo de 2025, especialmente el artículo 182 relativo al tratamiento de los empates en votaciones y elecciones.

www.congreso.gob.pe
hguillen@congreso.gob.pe
Edificio Luis Alberto Sánchez OFICINA 106 Jr. Huallaga N° 358 - Lima
Central Telefónica: 3117777 Anexo 6231