

# ¿Parlamento sin frenos? La regulación y el control parlamentario en la Constitución Peruana de 1993

*A Parliament without checks? regulation and parliamentary  
oversight under the 1993 Peruvian Constitution*

 ROBERTO CABRERA SUÁREZ\*

39

## **Resumen**

En el presente artículo, se explora la regulación y el control parlamentario en la Constitución Política del Perú de 1993. Esta, surgida en un contexto de crisis política caracterizado por la violencia y la inestabilidad económica, introdujo un sistema unicameral en lugar del anterior bicameral. Aunque este cambio buscaba agilizar la toma de decisiones, ha suscitado preocupaciones sobre la acumulación de poder en el Congreso y la falta de mecanismos de control efectivo.

A pesar de que la Constitución establece un marco teórico para el equilibrio de poderes, en la práctica, el Parlamento ha enfrentado críticas por su ineficacia en representar a la ciudadanía y rendir cuentas. La ausencia de un mandato imperativo y de mecanismos de interpelación ha debilitado la supervisión parlamentaria, permitiendo que los legisladores actúen de manera independiente a los intereses de sus electores. Recientemente, se aprobó el retorno a la bicameralidad, que se implementará a partir de 2026. Sin embargo, las nuevas propuestas para la Cámara de senadores y la de diputados han suscitado inquietudes sobre su efectividad para mejorar el control parlamentario.

---

\* Abogado, especialista en Justicia Constitucional por la Universidad de Castilla - La Mancha, máster en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid, máster en Cultura Jurídica por la Universidad de Girona, maestro en Gestión Pública y doctor en Derecho. Código ORCID: 0000-0002-0122-2161. Correo electrónico: lcabreras@usmp.pe

En el artículo, también se aborda el impacto del aumento desmedido del presupuesto parlamentario, que genera conflictos de interés y socava la confianza pública. Para tratar estos problemas, se proponen reformas que fortalezcan los mecanismos de rendición de cuentas, promuevan la participación ciudadana y aseguren la transparencia en la gestión parlamentaria. Se enfatiza la necesidad de restablecer controles efectivos en el Parlamento para garantizar una democracia representativa y funcional en el Perú.

### **Palabras clave**

Control parlamentario, Constitución peruana, bicameralidad, rendición de cuentas, democracia representativa.

### **Abstract**

*In this article, the regulation and parliamentary oversight in the 1993 Political Constitution of Peru are examined. This Constitution, enacted in a context of political crisis characterized by violence and economic instability, introduced a unicameral system in place of the previous bicameral one. Although this change sought to expedite decision-making, it has raised concerns regarding the concentration of power in Congress and the lack of effective oversight mechanisms.*

*Despite the Constitution establishing a theoretical framework for the balance of powers, in practice Parliament has faced criticism for its inefficiency in representing the citizenry and ensuring accountability. The absence of an imperative mandate and of interpellation mechanisms has weakened parliamentary oversight, allowing legislators to act independently of the interests of their constituents. Recently, the return to bicameralism was approved, to be implemented beginning in 2026; however, the new proposals for the Chamber of Senators and the Chamber of Deputies have raised concerns about their effectiveness in improving parliamentary oversight.*

*The article also addresses the impact of the excessive increase in the parliamentary budget, which generates conflicts of interest and undermines public trust. To address these problems, reforms are proposed that strengthen accountability mechanisms, promote citizen participation, and ensure transparency in parliamentary management. The need to reestablish effective controls within Parliament is emphasized in order to guarantee a representative and functional democracy in Peru.*

### **Keywords**

*Parliamentary oversight, peruvian constitution, bicameralism, accountability, representative democracy.*

## **Sumario**

---

**I. INTRODUCCIÓN. II. CONTEXTO HISTÓRICO. III. ANÁLISIS TEÓRICOS. IV. EL DESCONTROL DEL PARLAMENTO. V. IMPACTO DEL AUMENTO DESMEDIDO DEL PRESUPUESTO EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS. VI. IMPACTO DEL DESCONTROL PARLAMENTARIO EN LA CONFIANZA Y LA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA. VII. ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE BUSCAN APROBAR LOS REGLAMENTOS DE LA CÁMARA DE SENADORES Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS. VIII. CONCLUSIONES.**

---

## I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política del Perú de 1993 se creó en el marco de una serie de reformas impulsadas por el entonces presidente Alberto Fujimori, después de disolver el Congreso y asumir poderes extraordinarios en 1992. Este contexto político generó un fuerte debate en torno a la legitimidad de la Constitución de 1993, y sus efectos sobre la gobernabilidad y la democracia en el país (Mendes *et al.*, 2021).

En relación con el Parlamento, la Constitución de 1993 introdujo un cambio significativo respecto a su predecesora de 1979, al establecer un Congreso unicameral en lugar de uno bicameral. Esta transformación, junto con otras disposiciones constitucionales, ha tenido profundas implicancias para el equilibrio de poderes en el Perú y para la manera en que se ejerce el control parlamentario. Recientemente, el Congreso aprobó el retorno a la bicameralidad, que se implementará a partir de 2026. Sin embargo, las propuestas de reglamento para las nuevas cámaras de diputados y senadores han suscitado inquietudes, pues agravarían aún más la falta de control parlamentario.

Desde la adopción de la Constitución de 1993, han surgido críticas persistentes sobre la efectividad de este control. A pesar de que la Constitución establece teóricamente un equilibrio de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, en la práctica, han prevalecido las preocupaciones sobre la acumulación excesiva de poder en el Parlamento, lo cual ha debilitado los mecanismos de supervisión. En este contexto, Strøm *et al.* (2010) han señalado que la estructura existente limita la rendición de cuentas y la representación efectiva.

Además, se ha señalado que el Parlamento no siempre cumple adecuadamente su función de representar a la ciudadanía ni rendir cuentas de manera efectiva. Este resulta un problema grave que, como sostienen Manin *et al.* (1999), destaca la importancia de la rendición de cuentas y la representación como elementos fundamentales en cualquier democracia representativa.

Este trabajo se centra en el análisis de la regulación del Parlamento en la actual Constitución Política del Perú, así como en las críticas relativas a la deficiencia del control parlamentario. A través de un examen detallado de la Constitución y de la práctica legislativa, se pretende identificar los principales desafíos que enfrentan las instituciones parlamentarias. Asimismo, se proponen reformas orientadas a fortalecer el control parlamentario y mejorar su capacidad para representar a la ciudadanía y rendir cuentas de modo efectivo.

## II. CONTEXTO HISTÓRICO

Según Pastor (2012), la Constitución de 1993 nace en un contexto político y social sumamente complejo en el Perú. El país atravesaba un periodo de violencia y agitación económica, con el enfrentamiento de las fuerzas de seguridad y los grupos rebeldes Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, y la economía sufriendo una hiperinflación. En este escenario, el presidente Alberto Fujimori ejecutó un autogolpe de estado el 5 de abril de 1992, y disolvió el Congreso y el Poder Judicial, lo cual desembocó en la creación de la nueva Constitución.

Fujimori justificó su decisión argumentando que los cambios radicales se requerían para combatir la violencia y estabilizar la economía. En noviembre de 1992, se convocó a una Asamblea Constituyente Democrática para redactar una nueva Constitución, la cual fue aprobada en un referéndum en 1993.

Uno de los cambios más relevantes de la Constitución de 1993 fue la transformación del Congreso bicameral, establecido por la Constitución de 1979, a uno unicameral. Esta decisión se justificó con el objetivo de agilizar la toma de decisiones y evitar la duplicación de funciones. Sin embargo, generó preocupaciones sobre la concentración de poder y la falta de contrapesos y controles internos.

42

La Constitución de 1993 también otorgó al Parlamento nuevas prerrogativas, fortaleciendo su papel en el Gobierno y aumentando su capacidad para supervisar y controlar al Poder Ejecutivo. No obstante, según Rubio (1999), estas disposiciones han sido criticadas, puesto que se considera que han provocado un desequilibrio de poderes y una falta de control efectivo del Parlamento.

El papel del Parlamento y su relación con otros órganos del Estado, especialmente con el Poder Ejecutivo, ha sido uno de los temas más debatidos y controvertidos en el Perú desde la adopción de la Constitución de 1993. Este debate ha incluido discusiones sobre la capacidad del Parlamento para representar a la ciudadanía, rendir cuentas y equilibrar el poder del Ejecutivo; temas fundamentales, según Coppedge (1994), para la gobernabilidad democrática y la legitimidad del Estado.

## III. ANÁLISIS TEÓRICOS

### 3.1. La relevancia de la teoría de separación de poderes

La teoría de la separación de poderes es una doctrina que establece la división del poder político del Estado en tres ramas independientes: legislativa, ejecutiva y judicial. Así, según anota Tuteleers (1982), este modelo busca evitar la concentración de poder y garantizar la libertad y los derechos de los ciudadanos.

La teoría de la separación de poderes, aunque a menudo se atribuye a Montesquieu, tiene sus raíces en la antigüedad. En su obra *Política*, Aristóteles en la antigua Grecia habló de tres elementos de gobierno: el deliberativo, el oficial y el judicial. Sin embargo, la formulación más cercana a nuestra comprensión actual de la separación de poderes se encuentra en los escritos del pensador inglés John Locke (1690). Según este autor, resulta fundamental distinguir entre el acto de legislar y el de nombrar a los legisladores. Por un lado, el poder de elaborar leyes se refiere a la voluntad que permite que existan; y, por otro lado, la autoridad para decidir quién se encarga de crear las leyes es un aspecto distinto. En una buena política, este último poder se debe considerar supremo, pero no se tiene que confundir con el poder legislativo (Locke, 1690, capítulo XI, sección 142).

La teoría de la separación de poderes, tal como la conocemos en la actualidad, se articuló de manera más precisa y detallada por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* (1748). El autor propuso que el poder se debe regir por una red de controles y equilibrios, donde cada rama del gobierno cuente con la capacidad de verificar y limitar el poder de las demás. Según Montesquieu, esta interacción de contrapesos previene el abuso de poder y garantiza la libertad de los ciudadanos.

En *El espíritu de las leyes*, Montesquieu (1748) escribió lo siguiente:

Cuando en un mismo sujeto o en el mismo cuerpo de magistratura, el poder legislativo está unido al poder ejecutivo, no hay libertad; porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente (libro XI, capítulo 6).

Para Montesquieu, la separación de poderes era un medio de proteger la libertad civil y prevenir la tiranía. Afirmaba que, cuando los poderes legislativo y ejecutivo se concentran en la misma persona o entidad, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para ejecutarlas de la misma forma.

La teoría de la separación de poderes se implementó de manera concreta por primera vez en la Constitución de los Estados Unidos de 1787. Según Kent (2022), los padres fundadores de Estados Unidos, influenciados por las ideas de Montesquieu y su temor a un gobierno centralizado demasiado fuerte, dividieron los poderes del gobierno federal en tres ramas: legislativa (Congreso), ejecutiva (presidente) y judicial (Corte Suprema).

James Madison, en *The Federalist Papers* (1787-1788), también abordó ampliamente el tema de la separación de poderes. Como uno de los padres funda-

dores de Estados Unidos, proporcionó una perspectiva muy importante sobre este principio. En el *Federalista* n.º 51, expresó lo siguiente:

Para que prevalezca en el gobierno la necesidad de consentimiento, los intereses del hombre deben estar vinculados con los derechos de su puesto. Así se hace que los gobernantes, quienes son sus agentes, al fin y al cabo, sean vigilantes y minuciosos guardianes de las prerrogativas públicas, y que los derechos privados sean cuidados con el mismo celo por aquellos a los que destruirlos sólo podría servir para violar el distrito que representa (Madison, 1787-1788, número 51).

Esta disposición fue vista como una forma de prevenir la tiranía y proteger las libertades individuales, ya que cada rama del gobierno podía controlar y equilibrar a las otras. Desde entonces, la idea de la separación de poderes se ha incorporado en muchas otras constituciones alrededor del mundo, por lo que se convirtió en un principio fundamental de las democracias constitucionales.

En el caso de la Constitución peruana de 1993, a pesar de contar formalmente con esta separación de poderes, se levantaron preocupaciones respecto a si la práctica se aleja de la teoría, en particular en lo que respecta al control parlamentario.

### **3.2. La necesaria teoría de la representación democrática**

De acuerdo con la teoría de la representación democrática, los ciudadanos deben participar activamente en la toma de decisiones del Estado a través de sus representantes electos (Apter & Gevenini, 1967).

Los fundamentos de la representación democrática se pueden encontrar en las primeras democracias de la antigua Grecia, en especial en Atenas, donde los ciudadanos participaban directamente en la toma de decisiones. Sin embargo, la representación política como la conocemos hoy no fue parte de la democracia ateniense, que era un sistema de democracia directa, no representativa.

La idea de la representación democrática comenzó a tomar forma en la Edad Media, con el desarrollo de las asambleas representativas como el Parlamento en Inglaterra. Sin embargo, recién durante la Ilustración, los filósofos empezaron a formular teorías de la representación democrática.

John Locke y Jean-Jacques Rousseau son dos filósofos cuyas ideas han contribuido enormemente a la teoría de la representación democrática.

Locke, en el *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, argumentó que los Gobiernos deben obtener su autoridad del consentimiento de los gobernados; y los representantes, actuar en interés de aquellos a quienes representan.

Por su parte, en *El contrato social*, Rousseau sostuvo que la soberanía reside en el pueblo y que los ciudadanos tienen el derecho de gobernarse a sí mismos; aunque reconoció que, en una sociedad grande, este autogobierno se debe realizar a través de representantes.

La representación democrática como principio de gobierno apareció con más fuerza durante los siglos XVII y XVIII, con la creación de parlamentos y congresos en muchos países europeos y en las nuevas repúblicas americanas. Esta idea se solidificó con las revoluciones democráticas sucedidas en Francia y en América, donde se estableció la idea de que el poder del Gobierno proviene del pueblo.

El concepto de representación democrática ha sido central en la evolución de los sistemas democráticos y en las constituciones que han surgido desde entonces. En el caso de la Constitución de 1993 del Perú, la representación democrática es una piedra angular; aunque no se haya implementado de manera efectiva, particularmente en términos de la responsabilidad y rendición de cuentas de los representantes.

### 3.3. Sobre el constitucionalismo

El constitucionalismo es una teoría política que sostiene que el poder del Gobierno y su legitimidad se derivan de una constitución, que es una norma suprema que define y limita los poderes del Estado (Ferrajoli, 2011).

La idea de que una constitución puede y debe limitar el poder del Estado se encuentra en algunos de los primeros códigos escritos, como el Código de Hammurabi en Mesopotamia y las Leyes de las Doce Tablas en la antigua Roma. Sin embargo, el concepto de constitucionalismo como lo entendemos hoy tiene sus raíces en el pensamiento político de la Edad Media y la Ilustración.

Durante la Edad Media, la idea de los derechos del inglés y la ley común en Inglaterra creó las condiciones para el surgimiento del constitucionalismo (Plucknett, 1956). En la Ilustración, los filósofos formularon teorías de constitucionalismo que implicaban que una constitución debía limitar el poder del Estado y proteger los derechos de los ciudadanos.

El constitucionalismo, como principio de gobierno, se fortaleció en el siglo XVIII con la creación de constituciones escritas en los Estados Unidos y Francia. Estos documentos se convirtieron en normas supremas que definían los poderes del Estado, y establecían los principios de los derechos humanos y la soberanía popular (Beard, 1913).

#### IV. EL DESCONTROL DEL PARLAMENTO

La teoría de la separación de poderes, el constitucionalismo y la teoría de la representación democrática constituyen tres pilares fundamentales de cualquier sistema político moderno que aspire a ser considerado una democracia. Estas teorías no solo forman la base de los gobiernos contemporáneos, sino que también determinan sus expectativas y responsabilidades en relación con los ciudadanos a quienes sirven.

Sin embargo, resulta posible que los problemas surjan cuando un parlamento, institución que debería ser el corazón de la democracia representativa, no respeta ni se adhiere a estos principios fundamentales. Un parlamento en descontrol es un síntoma evidente de que algo esencial en el sistema político no está funcionando bien.

Mucho tiene que ver el diseño constitucional en ese objetivo. En el artículo 93 de la Constitución, se ofrece un punto de referencia importante: «Los senadores y diputados representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones [...]».

46

A primera vista, este artículo parece garantizar la independencia de los parlamentarios para actuar según su propio criterio, libre de presiones externas. Esta independencia implica un aspecto importante de la democracia, pues permite a los representantes tomar decisiones basadas en lo que consideran mejor para la nación.

Sin embargo, en una lectura crítica, este artículo supone un grave problema. En primer lugar, al no estar sujetos a un mandato imperativo, los parlamentarios pueden actuar de manera independiente a los intereses de sus electores. Este es un punto de tensión con la teoría de la representación democrática, que sostiene que los representantes deben actuar en función de los intereses de sus electores.

En segundo lugar, la falta de mecanismos de interpelación constituye un obstáculo para la rendición de cuentas. La interpelación es un proceso fundamental para mantener a los congresistas responsables de sus acciones y decisiones. Sin la posibilidad de interpelación, se puede argumentar que se está debilitando la capacidad de los ciudadanos para mantener a sus representantes responsables.

Finalmente, la exención de responsabilidad por las opiniones y los votos emitidos pone en peligro la transparencia y la rendición de cuentas, pilares fundamentales de una democracia saludable. Esta cláusula ha sido utilizada como un escudo que protege a los parlamentarios de las consecuencias de sus decisiones y permite potencialmente decisiones que no favorecen al interés de la nación.

Por otro lado, en relación con nuestra reflexión en curso, conviene citar el contenido del artículo 79 de la Constitución, que indica lo siguiente: «Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto [...]».

Este artículo otorga al Parlamento una excepción a la restricción general que le impide proponer la creación o el aumento de gastos públicos, lo que le permite hacerlo sobre su propio presupuesto. Esto, en esencia, le concede una considerable autonomía en la gestión de sus recursos financieros.

De este modo, este poder se puede percibir como una medida necesaria para garantizar la independencia del Poder Legislativo y su capacidad para desempeñar sus funciones eficazmente. En este sentido, la autonomía financiera se entiende como un elemento esencial para mantener la separación de poderes y el funcionamiento adecuado de una democracia.

Sin embargo, esta autonomía también motiva preocupación si no se equilibra con una rendición de cuentas adecuada. La capacidad de controlar y aumentar su propio presupuesto genera un uso irresponsable o excesivo de los recursos públicos, especialmente en un parlamento ya identificado como carente de controles y balances adecuados.

47

La ausencia de un mecanismo de control externo en la gestión del presupuesto parlamentario incentiva comportamientos indeseables y crea un escenario en el que el Parlamento puede, esencialmente, «escribir su propio cheque». Esto ha suscitado un desequilibrio en la asignación de los recursos públicos, donde los recursos necesarios para otras áreas críticas se canalizan hacia el Parlamento de una manera desproporcionada.

Además, el hecho de que el Parlamento tenga la capacidad de aumentar su propio presupuesto sin un control externo constituye una afectación al principio de representación democrática. En lugar de actuar en función de los intereses de sus electores, los representantes actúan según sus propios intereses financieros, distorsionando así el objetivo de su mandato.

De acuerdo con Vesga y Jaimes (2022), cabe destacar que uno de los principios constitucionales más fundamentales es la «rendición de cuentas» o *accountability*. Este principio sostiene que los representantes elegidos son responsables ante los ciudadanos que los eligieron. Sin embargo, si los representantes pueden aumentar su propio presupuesto sin restricciones ni supervisión, este principio puede verse amenazado. Los ciudadanos pueden sentir que sus representantes no están actuando en su mejor interés y que no pueden hacer nada al respecto.

## V. IMPACTO DEL AUMENTO DESMEDIDO DEL PRESUPUESTO EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

El incremento desmedido del presupuesto parlamentario genera un conflicto de interés inherente, donde los parlamentarios, en lugar de supervisar el gasto público, se benefician directamente de él (Beard, 1913; Kent, 2022), lo cual erosiona la confianza pública y socava la legitimidad del Parlamento (Apter & Gevenini, 1967; Emmerich, 2004). Esta situación permite la asignación discrecional de recursos, favoreciendo intereses particulares sobre el bien común. En un sistema donde los mismos parlamentarios deciden su remuneración y gasto operativo, la transparencia se convierte en una mera formalidad, se provocan dudas sobre la información proporcionada y se dificulta la exigencia de responsabilidades (Apter & Gevenini, 1967; Rubio, 1999; Gutiérrez Ayala, 2015). Para restaurar la confianza, resulta fundamental establecer controles externos e independientes, donde se involucre a la ciudadanía en la toma de decisiones (Del Castillo, 2003; Urbalejo, 2018).

Además, el principio de imparcialidad se compromete (Strøm *et al.*, 2010) cuando los parlamentarios se convierten en juez y parte al asignar recursos públicos, socavando la transparencia (Beard, 1913). La neutralización de los mecanismos de control existentes afecta la rendición de cuentas, y crea así un ambiente propicio para el abuso de poder (Kent, 2022; Strøm *et al.*, 2010; Cejudo, 2009). Esto pone en peligro la teoría del Estado de derecho (Bobbio, 2006; Rubio, 1999), y se vuelve fundamental el establecimiento de mecanismos de control independientes y externos (Del Castillo, 2003; Ugalde, 2002).

Este incremento desmedido puede conllevar una distorsión de las prioridades en la asignación de recursos públicos, prevalecer los beneficios de los legisladores sobre áreas críticas y comprometer la rendición de cuentas (Apter & Gevenini, 1967). Por tal motivo, la falta de controles externos dificulta la evaluación del impacto en el bienestar social (Emmerich, 2004; Gutiérrez, 2015; García, 2014).

## VI. IMPACTO DEL DESCONTROL PARLAMENTARIO EN LA CONFIANZA Y LA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA

Si un Parlamento carece de responsabilidad, los ciudadanos a quienes se supone que debe representar se pueden sentir desconectados y frustrados. Esto motiva un descontento generalizado y un sentimiento de desconfianza hacia el sistema político en su conjunto.

Un parlamento en descontrol es el resultado de la falta de adhesión a las teorías de la separación de poderes, el constitucionalismo y la representación democrática. La importancia de estos fundamentos no se debe subestimar, ya que juntos forman

la base de cualquier sistema político democrático. La ausencia de reglas claras que orienten la consecución de este objetivo erosiona la confianza en las instituciones democráticas y, en última instancia, genera inestabilidad política y social.

La falta de rendición de cuentas, la irresponsabilidad por los votos emitidos y la ausencia de un mandato imperativo o interpelación son manifestaciones de una crisis más profunda en la democracia representativa.

Cuando un parlamento no rinde cuentas, esencialmente, se coloca por encima de los ciudadanos que se supone debe representar. Sin rendición de cuentas, no hay manera de evaluar el desempeño de los representantes ni de sancionar la mala conducta. Los parlamentarios pueden actuar según sus propios intereses, sin considerar las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos. Esto se contrapone a la esencia de la teoría de la representación democrática, ya que los representantes no cumplen sus obligaciones hacia el electorado.

La irresponsabilidad por los votos emitidos significa otro problema grave. En un sistema democrático, cada voto emitido en el Parlamento debe tener consecuencias. Los representantes tienen que ser capaces de justificar sus decisiones y responder por ellas. Cuando esto no sucede, se rompe la relación entre el representante y el representado, y la confianza en el sistema democrático se puede erosionar.

La ausencia de un mandato imperativo y de interpelación también plantea serios problemas. El mandato imperativo asegura que los representantes deben actuar de acuerdo con los deseos y las necesidades de sus electores; sin este mandato, podrían tomar decisiones que no reflejan los intereses de los ciudadanos. La interpelación, por su parte, permite cuestionar y responsabilizar por sus acciones a los parlamentarios; sin la posibilidad de esta, los representantes pueden actuar impunemente, sin temor a las consecuencias de sus decisiones.

## **VII. ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE BUSCAN APROBAR LOS REGLAMENTOS DE LA CÁMARA DE SENADORES Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

El «Proyecto de Resolución Legislativa que aprueba el Reglamento de la Cámara de Senadores», presentado por el congresista José Luis Elías Ávalos y acompañado por otros miembros del Congreso de la República del Perú, representa un avance fundamental en el marco legislativo nacional. En el contexto de la reciente reforma constitucional que restableció el bicameralismo, este proyecto tiene como objetivo estipular las normas que regularán la organización, el funcionamiento y los procedimientos internos del Senado. Sin embargo, su análisis revela importantes preocupaciones que se deben considerar con urgencia.

Uno de los aspectos más controvertidos del proyecto es la concentración de funciones en el Senado. Todas las decisiones relacionadas con acusaciones constitucionales, así como la elección y remoción de altos funcionarios, recaen exclusivamente en esta cámara. Esta concentración de poder plantea serias interrogantes sobre la vigencia del equilibrio de poderes, que, como se señaló, se trata de un principio cardinal en cualquier sistema democrático. Incluso, solo a nivel intraparlamentario, la ausencia de un marco que permita la intervención de la Cámara de Diputados en tales decisiones no solo merma su capacidad de control, sino que también abre la puerta a la arbitrariedad en la gestión de acusaciones constitucionales, lo cual desencadena una dinámica de poder que podría resultar perjudicial para la institucionalidad del país.

Adicionalmente, la configuración del Senado —con sesenta senadores elegidos directamente— carece de criterios que aseguren una representación efectiva y proporcional de las diversas regiones y grupos poblacionales del país. La omisión de estos lineamientos se podría traducir en una subrepresentación de comunidades históricamente marginadas. Esto no solo vulnera el principio de igualdad ante la ley, sino que también erosiona la legitimidad de la institución legislativa ante los ojos de la ciudadanía.

50

Además, el proyecto adolece de claridad en los procedimientos destinados a manejar las discrepancias entre las dos cámaras del Congreso. Según el texto, cualquier modificación o desaprobación por parte de una cámara de un proyecto previamente aprobado por la otra requeriría una mayoría calificada para que la posición original sea reinstaurada. Esta disposición crea un escenario propenso al bloqueo legislativo, que conllevaría la obstrucción de la función esencial del Parlamento: la elaboración y la promulgación de leyes que respondan a las necesidades del Estado y de la población.

Sumado a esto, la designación y remoción de altos funcionarios por parte del Senado suscita preocupaciones sobre la independencia de los organismos controladores y del sistema de justicia en su conjunto. Esta concentración de poderes compromete la separación entre los distintos órganos del Estado, un principio esencial para el correcto funcionamiento de una democracia. La facultad del Senado de nombrar a funcionarios autónomos sin mecanismos que garanticen la transparencia y la idoneidad en estos procesos ocasionaría una mayor politización, lo cual, en última instancia, debilitaría la independencia operativa de estas instituciones críticas.

Asimismo, respecto a lo pertinente al reglamento de la Cámara de Diputados, también existen diversas preocupaciones que socavarían el adecuado ejercicio del control parlamentario. Una de las inquietudes primordiales es la posibilidad de que

la regulación interna propicie una concentración de poder en la Mesa Directiva, lo cual debilitaría la capacidad de la Cámara para ejercer su función de fiscalización sobre el Ejecutivo y otras instituciones. Cuando las decisiones clave recaen en un grupo reducido de miembros, se corre el riesgo de que se adopten medidas que favorezcan intereses particulares, despreciando el principio de rendición de cuentas que debería prevalecer en un cuerpo legislativo.

Además, la falta de mecanismos claros que promuevan la representación equitativa de las regiones y los sectores de la población en su totalidad constituye un grave obstáculo para el control democrático. Si las decisiones legislativas no reflejan adecuadamente la diversidad del país, se corre el riesgo de que las voces de las minorías y grupos históricamente marginados permanezcan excluidos del proceso legislativo. Esto debilita la legitimidad del Parlamento en su conjunto y su capacidad de respuesta ante las demandas ciudadanas.

Otro aspecto crítico constituye el procedimiento para la modificación de la agenda legislativa. La posibilidad de que un grupo mayoritario realice cambios sin la debida consulta o transparencia podría limitar el debate sobre temas de especial interés y, por ende, impedir que la Cámara actúe de manera efectiva en defensa de los intereses de la ciudadanía. Esta falta de apertura y participación provocaría decisiones arbitrarias y el sacrificio de la deliberación plural, un elemento esencial en cualquier democracia.

En esa misma línea, la regulación de las votaciones también presenta preocupaciones importantes. Aunque la norma establece que las votaciones deben ser públicas, la posibilidad de que sean secretas bajo ciertas condiciones potencialmente generaría un ambiente propicio para la opacidad y las decisiones no transparentes. Esto resulta particularmente preocupante en un contexto donde se busca fortalecer la confianza pública en las instituciones democráticas.

Finalmente, las restricciones impuestas a los medios de comunicación y a los ciudadanos en el acceso a la información legislativa son, sin duda, una barrera para el control y la supervisión que la sociedad civil debe ejercer sobre el Parlamento. Sin un acceso libre y sin restricciones a la información, se dificulta que los ciudadanos puedan ejercer efectivamente su derecho a la participación y al escrutinio, elementos críticos para el fortalecimiento de la democracia.

Todo esto nos lleva a señalar que, respecto a los proyectos de reglamentos para ambas cámaras, cuentan con el potencial de ser instrumentos que, si se implementan adecuadamente, fortalecerían el sistema legislativo. Sin embargo, las deficiencias en su contenido evidencian la urgencia de abordar con seriedad su

potencial aprobación, con la finalidad de garantizar un efectivo sistema de controles y equilibrios. Se requiere asegurar el correcto funcionamiento del nuevo Senado y de la Cámara de Diputados, así como consolidar un marco democrático que respete los principios de representación, participación y rendición de cuentas. Sin estos ajustes, las propuestas corren el riesgo de perpetuar desequilibrios que comprometan la integridad del sistema político peruano, lo cual afectaría seriamente la efectividad de estas instituciones.

La concentración de funciones en el Senado y la falta de un marco que permita la intervención de la Cámara de Diputados en decisiones clave plantean interrogantes sobre el equilibrio de poderes, mientras que la ausencia de mecanismos que aseguren una representación equitativa de las diversas regiones del país puede resultar en la subrepresentación de comunidades históricamente marginadas. Además, la indefinición en los procedimientos para manejar las discrepancias legislativas aumenta el riesgo de bloqueos y decisiones poco transparentes, y las restricciones al acceso de la ciudadanía y los medios de comunicación a la información legislativa erosionan la confianza pública.

Por lo tanto, cobra especial importancia que ambos proyectos incorporen mecanismos que promuevan la transparencia y la inclusión. De este modo, se asegura que el Parlamento actúe como un verdadero representante del pueblo y fortalezca los pilares de la democracia en el Perú.

## **VIII. CONCLUSIONES**

Al observar la gravedad de esta situación, se deben considerar posibles soluciones y formas de restablecer el equilibrio y el control en el Parlamento. Una democracia sólida y saludable requiere un Parlamento responsable y transparente, que respete la separación de poderes y el marco constitucional. Para lograrlo, se necesita una serie de reformas estructurales, legales y culturales.

Primero, resulta crucial establecer mecanismos sólidos de rendición de cuentas. Esto podría incluir la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación, auditorías independientes y comités de ética parlamentarios no conformados por los mismos miembros del Parlamento. Los ciudadanos también deben cumplir un papel activo en la rendición de cuentas, quizá a través de consultas públicas regulares y la participación en procesos de supervisión.

Además, se necesita fortalecer la responsabilidad de los representantes por los votos que emiten. Esto se podría lograr mediante la transparencia en la votación y la creación de canales de comunicación efectivos entre los representantes

y sus electores. Se debe incentivar a los representantes a justificar sus votos y a mantener un diálogo abierto con los ciudadanos.

En cuanto al mandato imperativo y a la interpelación, se requieren establecer reglas claras y mecanismos que permitan a los ciudadanos cuestionar y desafiar a sus representantes. Esto implicaría reformas que fortalezcan el derecho de los ciudadanos a interpelar a sus representantes y a exigirles que actúen de acuerdo con el mandato que les han confiado.

En el corazón de estas reformas, se encuentra la necesidad de un cambio cultural en el Parlamento. Los representantes deben tomar conciencia de sus responsabilidades y comprometerse con los principios democráticos. Se necesita un cambio de mentalidad que coloque a los ciudadanos en el centro del proceso político.

Estas reformas resultan esenciales para restablecer el control en un Parlamento en descontrol y para fortalecer la democracia. Sin embargo, no se pueden implementar de la noche a la mañana. Requieren un compromiso a largo plazo y una voluntad política real. Aunque hay desafíos, estos esfuerzos son importantes para proteger la democracia y asegurar un Parlamento al servicio de los ciudadanos.

En última instancia, la restauración del control en un Parlamento en descontrol significa una tarea colectiva que precisa el esfuerzo y la cooperación de todos los actores del sistema político. La democracia no es un estado estático, sino un proceso continuo que se debe nutrir y proteger. A través de un compromiso genuino con los principios democráticos, se puede restaurar la confianza en el Parlamento y fortalecer el sistema democrático en su conjunto.

A manera de conclusión, el descontrol parlamentario constituye un problema que pone a prueba la solidez de la democracia. Sin embargo, a través del compromiso colectivo y la adhesión a los principios de la separación de poderes, el constitucionalismo y la representación democrática, es posible superar este obstáculo y fortalecer la democracia. Las lecciones aprendidas nos pueden servir de guía para futuras reformas y para la promoción de un Parlamento responsable, transparente y verdaderamente representativo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Apter, D. & Gevenini, D. (1967). Notas para una teoría de la representación no democrática. *Desarrollo Económico*, 7(27), 287-328.
- Beard, C. (1913). *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*. Macmillan.

- Bobbio, N. (2006). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Cejudo, G. (2009). *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*. Auditoría Superior de la Federación.
- Congreso Unión. (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.
- Coppedge, M. (1994). Instituciones y gobernabilidad democrática en América. *Síntesis: Revista Documental en Ciencias Sociales Iberoamericanas*, (22), 61-88.
- Del Castillo, A. (2003). *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. Auditoría Superior de Federación.
- Emmerich, G. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 4(2), 67-90.
- Ferrajoli, L. (2011). Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (34), 15-53.
- García, J. (2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones públicas. *Innovar*, 24(54), 75-88.
- González, O. A. (2014). Análisis crítico sobre el sistema nacional anticorrupción. *Revista Proceso, Semanario de Información y Análisis*. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2014/12/13/analisis-critico-sobre-el-sistema-nacional-anticorrupcion-140987.html>
- Gutiérrez, M. (2015). El gasto público en el seno de la transparencia y rendición de cuentas. Una perspectiva argumentativa. *Dike*, (17), 173-188.
- Kent, J. (2022). *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*. Outlook Verlag.
- Lassalle, F. (2009). *¿Qué es una Constitución?* Colofón.
- Manin, B., Przeworski, A. & Stokes, S. (1999). Elections and Representation. En A. Przeworski, S. Stokes & B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation* (Cambridge Studies in the Theory of Democracy, pp. 29-54). Cambridge University Press.
- Mendes, C., Gargarella, R. & Guidi, S. (Eds.). (2021). *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*. Oxford University Press.

- Pastor, G. (2012). Los veinte años del «autogolpe» de Fujimori: el surgimiento del «fujimorismo». *Amérique Latine Political Outlook 2012*.
- Plucknett, T. (1956). *A Concise History of the Common Law*. Little, Brown.
- Quintanilla, G. (2012). E-transparencia y E-rendición de cuentas en los sitios web mexicanos. *Espacios Públicos*, 15(34), 95-119.
- Rubio, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Strøm, K., Müller, W. & Smith, D. (2010). Parliamentary Control of Coalition Governments. *Annual Review of Political Science*, 13, 517-535.
- Tuteleers, S. (1982). Sobre la separación de los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política*, 4(2), 73-97.
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*. Instituto Federal Electoral.
- Urbalejo, C. (2018). Rendición de cuentas como herramienta para prevenir la corrupción. *Trascender, Contabilidad y Gestión*, (9), 19-30.
- Valverde, M. (2004). *Rendición de cuentas*.
- Vergara, R. (2008). La transparencia como problema. *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos* (Cuadernos de transparencia), 1-50.
- Vesga, Y. & Jaimes, P. (2022). El control social como mecanismo de fortalecimiento de las corporaciones públicas. El caso del observatorio ciudadano al Concejo de Bucaramanga. *Reflexión Política*, 24(50), 116-126.

Recibido: 20-02-2025

Aprobado: 10-04-2025