

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derechos Fundamentales y
Constitucionalismo en América Latina

Desencanto político: cómo el desequilibrio de poderes
afecta la representación democrática

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derechos Fundamentales y
Constitucionalismo en América Latina

Autor:

Alejandra María Rodríguez Sullca

Asesor:

Niels Jyeyson Apaza Jallo


Lima, 2025

INFORME DE SIMILITUD

Yo, APAZA JALLO, NIELS JYEYSON, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del Trabajo Académico titulado **“Desencanto político: cómo el desequilibrio de poderes afecta la representación democrática”**, de la autora RODRIGUEZ SULLCA, ALEJANDRA MARÍA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado trabajo académico tiene un índice de puntuación de similitud de 20%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin, el 07 de diciembre de 2025.
- Revisé con detalle dicho reporte y trabajo académico, y no advertí indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas existentes a la fecha.

Lima, 15 de diciembre del 2025.

APAZA JALLO, NIELS JYEYSON	
DNI: 46583763	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9018-7945	

RESUMEN

Este artículo examina la erosión democrática en Perú a partir de la creciente concentración de poder en el Congreso durante la última década y el progresivo debilitamiento del poder ejecutivo. A través de un análisis de las reformas constitucionales y cambios en las medidas de control político, la dinámica de los partidos y los patrones de comportamiento institucional, muestra cómo el conflicto entre los poderes del Estado ha dado lugar a un sistema desequilibrado en el que el poder legislativo actúa sin controles y contrapesos efectivos.

La persistente crisis de representación y el descontento ciudadano han permitido al Poder Legislativo ampliar su autoridad sin una resistencia significativa, normalizando prácticas que distorsionan el propósito de la Constitución y permiten un constitucionalismo instrumental. Este trabajo sostiene que la erosión de la democracia en Perú no se manifiesta como una ruptura abrupta, sino como un deterioro continuo alimentado por la fragmentación partidista, la ausencia de diálogo entre las instituciones y la permisividad social ante la regresión institucional.

Por último, sostiene que cualquier intento de fortalecer la democracia requiere no solo ajustes normativos, sino también una profunda reconstrucción de la representación política y del ahora debilitado pacto democrático.

Palabras clave

Erosión democrática; Congreso peruano; reformas constitucionales; crisis de representación; equilibrio de poderes.

ABSTRACT

This article examines democratic erosion in Peru based on the growing concentration of power in Congress over the last decade and the progressive weakening of the executive branch. Through an analysis of constitutional reforms and political control, party dynamics, and institutional behaviour patterns, it shows how conflict between the branches of government has led to an unbalanced system in which the legislature acts without effective checks and balances.

The persistent crisis of representation and citizen disaffection have allowed Congress to expand its authority without significant resistance, normalising practices that distort the purpose of the Constitution and enable instrumental constitutionalism. This work argues that the erosion of democracy in Peru is not manifested as an abrupt break, but rather as a continuous deterioration fuelled by party fragmentation, the absence of dialogue between institutions, and social permissiveness in the face of institutional regression.

Finally, it argues that any attempt to strengthen democracy requires not only regulatory adjustments, but also a profound reconstruction of political representation and the now weakened democratic pact.

Keywords

democratic erosion; Peruvian Congress; constitutional reforms; crisis of representation; balance of powers.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. Desequilibrio de poderes en los últimos 10 años	9
2. El “ciclo vicioso”: El déficit de representación y el desbalance de poderes	27
CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	32
BIBLIOGRAFÍA	35



INTRODUCCIÓN

1.1. ¿Qué es Democracia en Perú?

Perú tiene una larga historia de inestabilidad, en especial en el último siglo. Desde de la salida del ex presidente Alberto Fujimori, tras una cuestionada dictadura moderna que cementó las bases débiles de las instituciones que vemos tambalear hoy en día, se tuvo la esperanza de reconstruir a la democracia. Poco a poco, a lo largo de los años se han visto avances y retrocesos en esta transición democrática, sin embargo, los últimos 10 años han demostrado ser más retrocesos que algún avance.

Como indica Romero (2014, p. 71) Perú cuenta con una experiencia democrática débil y precaria, donde no ha existido continuidad ni aprendizaje. Es cierto que, desde el inicio del siglo XXI hasta 2015, se veía con optimismo la forma en la que las instituciones empezaban a trabajar, sin embargo, McClintock (2019) señala que la falta de partidos representativos que tengan una buena base ha generado que la democracia en el país sea precaria. De esta manera, nos encontramos dentro de los países de régimen híbrido de acuerdo con el índice de democracia de The Economist.

Pero para poder entender cómo es que la democracia en Perú es débil, se debe entender qué es la democracia y como se desarrolla en Perú.

De manera clásica o procedimental — entendiendo la democracia como un medio para la toma de decisiones —, la democracia es una forma de organización política en la que el poder reside en el pueblo y se ejerce a través de mecanismos de participación directa o mediante representantes elegidos. A partir del siglo XX la democracia se empieza a entender como el principio de la soberanía del pueblo y la igualdad política (Suárez-Iñiguez, 2005: p. 21).

De acuerdo con Sartori (2003, p. 47) la democracia cuenta con el principio de soberanía popular, a través del cual la voluntad popular otorga poder a quien elige como líder. Asimismo, Sartori (2003, p.47-48) agrega que la democracia cuenta con el principio de igualdad política. Debido a ello, se deben asumir criterios adicionales como la validez de los derechos fundamentales de los ciudadanos y asegurar su protección.

En esa línea, Ferrajoli (2003) considera que la democracia debe definirse de manera sustancial — entendiendo la democracia como un fin donde ésta tiene un valor en sí misma —. Esto pues no puede definirse solo bajo los parámetros de la soberanía popular y la representación; ya que la soberanía no siempre va a respetar los derechos fundamentales que deben ser el primer filtro de una democracia. Además, no se puede hablar de una democracia con poder del pueblo absoluto porque la democracia se ejerce en un estado de derecho, en el cual ningún poder es absoluto. Así, Ferrajoli (2003: 235) define:

La democracia consiste en el “poder del pueblo”, ya no simplemente en el sentido de que al pueblo y por lo tanto a los ciudadanos les corresponden sólo los derechos políticos y, por ello, el autogobierno a través de la mediación representativa, sino también en el sentido ulterior de que al pueblo y a todas las personas que lo componen les corresponde el conjunto de aquellos “contrapoderes” que son los derechos fundamentales.

Ahora, definida la democracia formal y sustancial, es mejor revisar sus características mínimas para poder entender si existe o no democracia en un país. Dahl, describe lo que sería una democracia “ideal” con el fin de identificar rasgos esenciales de gobiernos reales. De esta manera, considera que, como mínimo, deben existir 6 características esenciales (Dahl, 2004, p. 45):

1. **Participación efectiva:** los miembros de una sociedad democrática deben tener la oportunidad de dar a conocer a los demás miembros sus opiniones sobre políticas.
2. **Igualdad de votos:** los miembros de la sociedad deben tener igual peso y oportunidad de votos respecto de una política.
3. **Electorado informado:** debe haber oportunidad de aprender sobre la política a votar, sus virtudes, consecuencias y políticas alternativas.
4. **Control ciudadano del programa de acción:** el pueblo únicamente, debe decidir qué asuntos se incluyen en la agenda de la toma de decisiones.
5. **Inclusión:** cada uno de los miembros tiene derecho a participar en asociaciones para representar una opinión.

6. **Derechos fundamentales:** cada una de las características esenciales de la democracia ideal responde a un derecho y respeta los derechos fundamentales como límite.

De acuerdo con estas características, sería posible identificar una democracia en su mínima expresión. Sin embargo, a lo largo de los años se han ido formando tipos de democracia como forma de gobierno: (i) representativa, por la cual el pueblo no ejerce un poder directo, sino que escoge a las autoridades representantes en elecciones generales, (ii) participativa, donde se amplían los mecanismos de participación de la sociedad en el Estado, y (iii) procedimental, por el cual se entiende a las elecciones como la acción principal de la representación.

Según Dahl (2004, p. 46) en las democracias representativas modernas, las características de una democracia ideal se ven a través de una variedad de instituciones políticas:

1. **Elecciones libres, limpias y periódicas:** los ciudadanos pueden participar de estas como votantes o candidatos.
2. **Libertad de expresión:** todos pueden expresarse en público sin temor al castigo.
3. **Fuentes de información independientes:** La información política está protegida por la ley, y no se encuentra bajo control del gobierno ni de un grupo único. Todos pueden buscar y consumir dicha información.
4. **Libertad de asociación:** los ciudadanos tienen derecho de formar sus propias organizaciones políticas y participar en ellas.

Por su lado, Enrique Suárez-Iñiguez (2003, pp. 31-40) guiándose de Karl Popper, Norberto Bobbio, John Rawls y la idea de entender a la democracia con un contenido sustantivo, completa la lista de características esenciales. Estas son 21, pero pueden resumirse y complementar los anteriores listados de la siguiente forma:

1. **La alternancia en el poder:** una característica principal, *sine qua non*, que no logra clasificar Dahl de manera explícita.
2. **Rendición de cuenta, visibilidad del poder y prohibición del mandato imperativo:** El gobernante está obligado a cumplir con las funciones para

las que fue elegido, por lo cual debe seguir el marco que delimita su poder, con transparencia. Esto, sin embargo, no lo debe convertir en un obediente delegado del poder de la mayoría, por lo que no debe necesariamente seguir instrucciones precisas. Por ello, es necesario que los ciudadanos sean capaces de ver el ejercicio del poder y las razones de las decisiones que se toman.

3. **Descentralización y pluralismo razonable:** La democracia requiere de tolerancia a diferentes ideas y estas nacen no solo de un grupo determinado de personas, sino también de situaciones diversas dentro de una nación. De esta manera, es necesaria la descentralización en una democracia, pues el poder no puede centralizarse en un solo grupo que tenga una realidad específica. Sin embargo, esta descentralización debe darse dentro del marco de los principios y derechos fundamentales reconocidos.
4. **Estado de derecho:** como indica Bobbio (En Suárez-Iñiguez, p. 124): el gobierno debe estar bajo la ley y debe ejecutarse mediante la ley. De esta manera, la ley debe ser aplicada a todos por igual, de acuerdo a la justicia; la cual determinará cómo asignar derechos y distribuir deberes y cargas sociales.

Si bien estas características constituyen los elementos mínimos de una democracia, su sola presencia no garantiza plenamente su existencia. Del mismo modo, la ausencia de una de ellas no implica necesariamente la inexistencia de un régimen democrático. En ese sentido, la democracia no debe entenderse como una categoría estática o binaria, sino como un espectro que admite distintos grados y formas de realización.

Así, lo expuesto por el índice de democracia de The Economist, da un margen de cómo se desarrollan las democracias actualmente, siendo un índice real, puesto que toma en consideración para su evaluación los factores básicos ya explicados¹. Bajo esta evaluación, en 2024, Perú fue clasificado como un régimen híbrido por tercera vez (The Economist, 2024, p. 53). Esto debido a la cultura política de la clase política en mando, los cuales no han demostrado

¹ De acuerdo con el informe se evalúan 5 factores: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles.

tolerancia hacia críticas, ni respetado las protestas en su contra. Estos son factores clave, que generan un declive en la democracia.

A pesar de ello, es importante considerar los cambios que se han dado en los últimos años, los cuales han hecho que la Constitución vigente no pueda consolidar la democracia en el país.



1. Desequilibrio de poderes en los últimos 10 años

1.2. Control Político del Congreso vs. Ejecutivo

La Constitución de 1993, instaurada tras el autogolpe de Fujimori, ha permitido que exista “más peso” en uno de los poderes del Estado dependiendo de la mayoría congresal que apoye al Ejecutivo. Esto, en principio, por la cantidad de figuras parlamentaristas heredadas que se fueron agregando a lo largo de los años republicanos del Perú en la Carta Magna para poder balancear el gran poder que tenía el Ejecutivo. Al crear un esquema de presidencialismo atenuado, se crearon escenarios en los que el Ejecutivo y el Congreso se encuentran en conflicto debido al poder que puede tener uno sobre el otro. Así, como indica Eguiguren (2021, p. 24), en el Perú, cuando el Ejecutivo no logra contar con el apoyo de una mayoría en el Congreso, se dan enfrentamientos que generan crisis políticas.

Esto se evidencia de manera más clara en los últimos 10 años, donde se ha visto como el Congreso ha tomado su rol fiscalizador del Ejecutivo de manera extrema. Los últimos 6 presidentes se han visto interrumpidos por una gran cantidad de mociones de vacancia e interpelación de sus ministros. Muy aparte de la validez de estas mociones, lo cierto es que el Congreso ha continuado desestabilizando al Ejecutivo, no permitiéndole continuar con una agenda propia.

1.2.1. Los primeros 5 años: 2016-2020 (y sus precedentes)

En el pasado, cuando había conflictos entre los poderes políticos del Estado, estos desembocaban en un golpe de estado militar. Sin embargo, desde el autogolpe de 1992 de Alberto Fujimori, esto no ha sido el caso. Dicho evento, aunque habiendo estado acordado con militares (Contreras y Cueto, 2010, p. 371-372), no fue un golpe de estado tradicional; sino uno que se dio gracias a las formas en las que se torcía el poder y las leyes impuestas durante su mandato (Levitsky, 1999, p. 82).

Tras la renuncia y vacancia de Fujimori, sin embargo, el Perú pasó por un momento de transición democrática que fue saludado internacionalmente. Se llamó a nuevas elecciones y otro presidente tomó el cargo. El problema es que, como indica Levitsky (1999, pp. 81-82), Fujimori no se enfocó en fortalecer las

instituciones democráticas que pudieron haberse fortalecido — por primera vez en la historia republicana del Perú — con la abrumadora legitimidad que tenía.

Los efectos de una política sumamente centrada en la recuperación económica y la falta de formalización e institucionalidad del poder se evidenciaron con mayor fuerza tan solo 16 años después de su salida, tras un año que celebraba la construcción democrática en el país. En 2016, Pedro Pablo Kuczynski (PPK) ganó las elecciones en segunda vuelta por tan solo 0.2% encima de Keiko Fujimori, hija del ex presidente. Aunque la polarización ya era evidente en ese entonces, lo que era más preocupante era que Fuerza Popular, partido fujimorista y opositor a PPK, contaba con 73 curules de los 130 que hay en el congreso, teniendo la inquietante suma superior a una mayoría absoluta (66 votos).

Es aquí donde muchos consideran que inicia la crisis política, debido a que el fujimorismo empieza a usar su poder congresal para socavar el gobierno, bloquear políticas y censurar ministros (Ilizarbe, 2022, p. 123). Así, evidenciaron el error estructural del sistema presidencialista atenuado que permitía al Congreso tomar poder por sobre el Ejecutivo.

La Constitución plantea que el Congreso tiene la capacidad de controlar y limitar el poder en manos del Ejecutivo a través de las siguientes figuras: interpelación de ministros, censura de ministros, invitación a informar y juicio político. Como se puede revisar en la siguiente tabla, la cantidad de interpelaciones y censuras era menor al promedio durante los gobiernos de PPK y Vizcarra:

Tabla 1. Interpelaciones y Censuras entre 1996-2020

Uso de la interpelación o censura de ministros entre 1996-2020		
Gobierno	Número de Interpelaciones	Número de Censuras
Alberto Fujimori	7	0
Alejandro Toledo	10	1
Alan García	10	0

Ollanta Humala	16	1
Pedro Pablo Kuczynski	4	1
Martín Vizcarra	5	0

Elaboración propia con actas del Congreso de la República.

Sin embargo, esto también demuestra la poca tolerancia que había por los ministros de dichos presidentes; pues mientras se interpelló una serie de ministros en los gobiernos pasados, estos no terminaron en una vacancia presidencial. Así, el conflicto entre los poderes durante dichos gobiernos llevó al cierre del Congreso y una frecuente rotación entre presidentes que perdura hasta la actualidad e incluso llegó a un cambio de gobierno durante la redacción de este artículo. Aunque la fuertemente criticada figura de vacancia por incapacidad moral fue usada en el 2000 para vacar a Fujimori tras su renuncia, no es hasta 2017 que el Congreso empieza a usar de nuevo dicho procedimiento constitucional como una forma de control político como se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 2. Presentación de Mociones de Vacancia entre 2000 y 2020

Mociones de vacancia presentadas entre 2000 y 2020		
Presidente	Mociones de Vacancia	Motivos
Alberto Fujimori	2 mociones de vacancia por permanente incapacidad moral.	<p>Abril 1992: Moción presentada tras el autogolpe. Esta no fue reconocida por las FF.AA.</p> <p>Noviembre 2000 - APROBADA: Moción presentada tras la revelación de los “vladivideos”, sin embargo, eventualmente aceptada debido a la renuncia por fax del ex presidente desde Japón.</p>

<p>Pedro Pablo Kuczyski</p>	<p>2 mociones de vacancia por permanente incapacidad moral.</p>	<p>Diciembre 2017: Moción presentada tras sospechas de actos de corrupción cuando fue ministro de economía. No fue aceptada.</p> <p>Marzo 2018: Moción presentada tras los “Mamanivideos” donde un grupo de congresista negociaba la aprobación de leyes y la liberación de Alberto Fujimori. PPK renuncia antes de la votación.</p>
<p>Martín Vizcarra</p>	<p>2 mociones de vacancia por permanente incapacidad moral.</p>	<p>Septiembre 2020: Moción presentada tras presuntamente obstruir las investigaciones en su contra. No fue aceptada.</p> <p>Noviembre 2020 - APROBADA: Moción presentada por una presunta “falta de verdad al país” por las investigaciones que lo involucraban en actos de corrupción.</p>

Elaboración propia con actas del Congreso de la República.

Durante estos primeros 5 años de la crisis política, el Congreso con mayoría opositora y demandante descifró, entonces, que había una forma de dirigir la política nacional a través del control político de manera constitucional. De esta manera, en 2020, el entonces presidente Martín Vizcarra fue vacado por presuntas investigaciones de corrupción en su contra. Asimismo, ese año, durante la pandemia, fue fuertemente cuestionado por ser uno de los primeros en vacunarse contra COVID-19.

Su vacancia demostró ser un interés enteramente del Congreso, de acuerdo con Illzarbe (2022, p. 123-124) debido a que, incluso durante la cuarentena, se presentaron protestas masivas en contra de la vacancia de Vizcarra y la toma de

mando de Manuel Merino, considerándolo un gobierno usurpador². El gobierno de Merino, a pesar de tener el respaldo de las fuerzas armadas y la prensa, duró apenas 7 días; lo cual fue considerado un logro para la población, pues las protestas habrían revertido un gobierno formalmente constitucional pero no aceptado por la población.

La noche de la renuncia de Merino, Francisco Sagasti asume la presidencia de la mesa directiva del Congreso y, así, la presidencia de la república. Esto calmó a los diferentes sectores del país que consideraban que la vacancia de Vizcarra era inconstitucional.

Los primeros cinco años de la crisis fueron marcados por la falta de fortalecimiento democrático. El enfoque en el crecimiento económico de gobiernos previos dejó de lado a una creciente democracia. Se trata de una paradoja acertadamente descrita por Ilizarbe (2022, p. 126): mientras el país muestra crecimiento económico sostenido y reducción de la pobreza, también experimenta un profundo descontento social y desconfianza política.

Pero este descontento social y desconfianza no solo fue provocada por una crisis de representación, sino también por el aprovechamiento de las figuras parlamentarias que debilita la democracia. El diseño constitucional de contrapesos tampoco fue efectivo, lo cual institucionalizó el bloqueo y conflicto entre poderes, debido a la falta de mecanismos de mediación entre poderes.

Esto se demuestra en las constantes tensiones y roces del Ejecutivo con, específicamente, la bancada de Fuerza Popular. Así, además de sus tropiezos e investigaciones, los gobiernos de PPK y de Vizcarra tuvieron que sortear una abrumante mayoría que no podía ser balanceada ni formando alianzas con alguna otra bancada. De esta manera, como indican Dargent y Rousseau (2021: 379) el Ejecutivo, durante este periodo, perdió poder frente a un Congreso que

² Durante las protestas, las cuales iban en contra del estado de emergencia impuesto por la pandemia, muchos protestantes argumentaban que se encontraban protegidos bajo el artículo 46 de la Constitución, pues consideraban inconstitucional la interpretación que permitió la vacancia de Vizcarra:

Artículo 46.- **Nadie debe obediencia a un gobierno usurpador**, ni a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes.

La población civil tiene el derecho de insurgencia en defensa del orden constitucional.

Son nulos los actos de quienes usurpan funciones públicas.

usó procesos parlamentarios con mayor frecuencia y esto significó la pérdida de poder de las élites tecnocráticas sobre los políticos en el Congreso.

1.2.2. Los últimos 5 años (2021-2025)

Tras la elección de Pedro Castillo en 2021 el conflicto entre poderes incrementó. Hubo un primer golpe democrático con el cuestionamiento de las elecciones de la lideresa del partido más fuerte hasta el momento, Fuerza Popular, Keiko Fujimori. El ex presidente Pedro Castillo representó a diferentes sectores del centro y sur del país, sin embargo, también se convirtió en un enemigo de la derecha conservadora debido a su agenda socialista y “de izquierda”.

El gobierno de Castillo fue uno de los mayores ejemplos de como el sistema constitucional de pesos y contrapesos juega en contra de un gobierno sin mayoría congresal. Fue uno de los gobiernos con más rotación de ministros — 80 en total— en los 16 meses de mandato y el Congreso no revisó más de 70 proyectos de ley enviados por el Ejecutivo (Zamitiz, 2025: 12-13).

Tabla 3. Interpelaciones y Censuras entre 2016-2025

Uso de la interpelación o censura de ministros entre 2016-2025		
Gobierno	Número de Interpelaciones*	Número de Censuras*
Pedro Pablo Kuczynski	4	1
Martín Vizcarra	5	0
Pedro Castillo	25	5
Dina Boluarte	34	3

**Solo se están contando las interpelaciones y censuras que han sido efectivas, no solo presentadas.*

Elaboración propia con actas del Congreso de la República.

Como se puede ver en la tabla anterior, durante el gobierno de Pedro Castillo, la fiscalización por parte del Congreso, fue más fuerte que en los gobiernos anteriores. Asimismo, como se puede ver en la tabla siguiente, se presentaron

más mociones de vacancia en contra de Castillo, por sobre los presidentes anteriores.

Tabla 4. Mociones de vacancia presentadas entre 2016 y 2025

Mociones de vacancia presentadas entre 2016 y 2025		
Presidente	Mociones de Vacancia	Motivos
Pedro Pablo Kuczyski	2 mociones de vacancia por permanente incapacidad moral.	<p>Diciembre 2017: Moción presentada tras sospechas de actos de corrupción cuando fue ministro de economía. No fue aceptada.</p> <p>Marzo 2018: Moción presentada tras los “Mamanivideos” donde un grupo de congresista negociaba la aprobación de leyes y la liberación de Alberto Fujimori. PPK renuncia antes de la votación.</p>
Martín Vizcarra	2 mociones de vacancia por permanente incapacidad moral. De las 2 presentadas, se aprobó 1.	<p>Septiembre 2020: Moción presentada tras presuntamente obstruir las investigaciones en su contra. No fue aceptada.</p> <p>Noviembre 2020 - APROBADA: Moción presentada por una presunta “falta de verdad al país” por las investigaciones que lo involucraban en actos de corrupción.</p>
Pedro Castillo	3 mociones de vacancia por permanente incapacidad moral.	Noviembre 2021: Por designar ministros cuestionados o vinculados al terrorismo y estar involucrado en hechos de corrupción (uso ilegal de fondos del Gobierno Regional de Junín en campaña electoral).

	<p>De las 3 presentadas, se aprobó 1.</p>	<p>Marzo 2022: Por investigaciones fiscales, ascensos irregulares en las Fuerzas Armadas y la adjudicación del Puente Tarata.</p> <p>Diciembre 2022 - APROBADA: Por los fuertes indicios de corrupción y tráfico de influencias, además del cierre del Congreso.</p>
Dina Boluarte	<p>13 mociones de vacancia por permanente incapacidad moral presentadas.</p> <p>Se acumularon 4 y se aprobó la moción.</p>	<p>Las mociones presentadas sobre el mal manejo de la crisis política, viajes al extranjero (abandono del cargo), operaciones y bienes de lujo, no procedieron a debate.</p> <p>Octubre 2025 – APROBADA: Por el mal manejo de la inseguridad ciudadana, presunta corrupción y viajes irregulares.</p>

Elaboración propia con actas del Congreso de la República.

El uso de la vacancia presidencial —figura que nació con el fin de ser un procedimiento constitucional para vacar a un presidente que no se encuentra con capacidades físicas y mentales para gobernar— durante el gobierno de Castillo y eventualmente el gobierno de Boluarte, fueron excesivas. Se logró desnaturalizar su fin y se evidencia una clara desnaturalización hacia una figura de control político. Y es que, de acuerdo con un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023, numerales 34 al 43) uno de los factores que tiene el poder para desequilibrar los poderes del Estado y obstaculizar la gobernabilidad es la figura de vacancia presidencial; además de la acusación constitucional y las reglas que permiten la disolución del Congreso.

Durante estos últimos 5 años, la población empezó a tener menos fuerza política, pero no poca opinión. Con cada marcha que se organizaba en contra de Dina

Boluarte, se encontraban con un gobierno que negaba o criminalizaba su marcha o un congreso que politizaba de manera populista su pedido (Tanaka, 2024, p. 422). Meses antes de su salida, la aprobación del gobierno de Boluarte (y el Congreso) oscilaba entre un 3% que caía dentro de un margen de error estadístico nunca antes visto (Ipsos, 2025). Así, de un 2021 polarizado y conflictivo, se pasó a un 2023 con protestas no escuchadas y un gobierno que evitaba chocar con una mayoría parlamentaria conservadora y populista (Tanaka, 2024, p. 417).

Eso sin tener en cuenta que, a diferencia de las marchas pasadas, el gobierno de Dina Boluarte cargó el peso de tener 67 personas fallecidas durante protestas; muertes que fueron pasadas por alto en el parlamento con cada moción de vacancia o censura ministerial denegada que tenían como base los fallecidos durante protestas al sur del país.

La disonancia del gobierno y el congreso respecto a la crisis política, el gasto público y la crisis de inseguridad ciudadana generó un profundo descontento social que se convirtió en el principal detonante de la vacancia de Dina Boluarte. Mientras el Congreso argumentaba la “incapacidad moral” de la presidenta para hacer frente a la inseguridad y atender las demandas de las protestas, en paralelo se preparaba la designación del nuevo presidente de la República, José Jerí. Este último, congresista electo por el partido Somos Perú con poco más de once mil votos, accedió al cargo legislativo tras la inhabilitación del expresidente Martín Vizcarra, quien también postulaba al Congreso.

1.3. Las reglas del juego: pateando el tablero

A lo largo de los últimos 5 años, el Poder Legislativo reformó diferentes figuras constitucionales que terminan bloqueando la gobernabilidad de Castillo y sus sucesores. Como indica Landa (2024, p. 125), la reforma constitucional se volvió un instrumento para lograr un “golpe congresal” al margen de la voluntad popular.

De esta manera, aunque el artículo 110 de la Constitución de 1993 nos indica que el presidente de la República es el “jefe del Estado y personifica a la nación”, dando a entender que estamos en un sistema presidencialista (en forma), las reformas que se hicieron a través de leyes de interpretación constitucional o reformas constitucionales aprovechando las modificaciones al sistema

bicameral, nos dan un sistema que se inclina cada vez más constitucionalmente a uno semi parlamentario.

1.3.1. La cuestión de confianza: sobre la imposibilidad de disolver el Congreso, el retiro del voto de investidura y las limitaciones interpretadas por el TC

En un Informe Jurídico expliqué con detalle el problema que se generaba con permitir al Congreso ser el único interprete de su decisión respecto a la cuestión de confianza. No solo permite bloquear las oportunidades del Ejecutivo para poder establecer una negociación, sino también evita el cierre del Congreso tras dos denegatorias de confianza, puesto que puede otorgar una “confianza vacía” (Rodríguez, 2025, p. 35) y no tomar acciones respecto al fondo del pedido de confianza hecho por el Ejecutivo.

Para poder entender esta nueva forma de cómo se otorga la confianza, se debe revisar la ley 31355, en la cual en su único artículo indica que no se puede plantear cuestión de confianza sobre reformas constitucionales ni reformas que afectan los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso u otros organismos autónomos. De esta manera, se puede entender que no se pueden presentar más que políticas públicas que el gobierno necesita impulsar con apoyo del Congreso.

De esta manera, y según la primera disposición final de la ley 31355 y el procedimiento de la Cuestión de Confianza, si el Ejecutivo quisiera presentar una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley, el Congreso tendrá la capacidad de no admitir a debate este proyecto de ley. Asimismo, si se logra obtener la confianza sobre alguna política en particular, el Congreso no estará legalmente obligado a hacer algo al respecto. Es cierto que en el aspecto político de la cuestión de confianza el Congreso debería poder comprometerse a apoyar al Ejecutivo y hacerlo; sin embargo, la forma en la que el Parlamento ha llevado los últimos años su dinámica política con el Ejecutivo prueba de que el Congreso puede ignorar sin problema propuestas del Ejecutivo.

Así las cosas, de tener un Congreso que tiene la capacidad de definir cuándo se otorga la confianza, también tenemos un Ejecutivo que puede estar desprotegido ante una mayoría opositora, el cual no tiene forma de protegerse. Esto pues, el

Congreso podrá siempre interpretar que se otorgó la confianza, incluso cuando en la práctica esto no sea así —pues el Congreso puede simplemente otorgar la confianza y no tomar acciones— y, de esa manera, evitar que el Ejecutivo haya logrado las dos denegatorias de confianza requeridas para el cierre del Congreso que no lo apoya.

Ahora, la sentencia 307/2023-TC aporta cierta claridad a los escenarios de incertidumbre institucional; sin embargo, no corrige el desbalance de poderes que se ha consolidado tras la interpretación previa de la cuestión de confianza. En este fallo, el Tribunal Constitucional rechaza la noción de “negación fáctica” de la confianza que había sido admitida por el colegiado anterior, señalando que el Congreso constituye el poder más desprotegido frente al Ejecutivo. En consecuencia, sostiene que la negación tácita no puede ser reconocida en el ordenamiento constitucional peruano y que corresponde exclusivamente al Congreso interpretar sus propias decisiones para evitar una situación de vulnerabilidad frente al otro poder del Estado. De ser así, entonces nos encontramos con un Congreso capaz de decidir cuando el Ejecutivo puede o no continuar con sus planes de política pública y regular sus efectos, pues solo apoyará al Ejecutivo otorgando su confianza cuando le sea conveniente.

Esto es clave cuando se entiende que la dinámica de presidencialismo en la que se encuentra el Ejecutivo funciona como un sube y baja. Según Eguiguren (2021, p. 44) y Campos (2023, p. 134), el diseño constitucional que se ha formado a través de los años ha generado una relación conflictiva e inestable entre el Gobierno y el Congreso. Así, cuando el Ejecutivo cuenta con el apoyo de una mayoría en el Congreso, se concentra el poder en éste, demostrando rasgos hiperpresidencialistas, por lo que en los gobiernos que tuvieron ese beneficioso escenario terminaron su mandato presidencial y tuvieron un menor control y contrapeso. Por otro lado, cuando el Ejecutivo tiene una mayoría opositora en el Congreso, no logra terminar su mandato e, incluso, el enfrentamiento entre poderes suele generar una crisis política.

De esta manera, el “nuevo proceso” de cuestión de confianza lo que hace es básicamente impedir la disolución del Congreso, otorgándole más control al Poder Legislativo a través de una facultad interpretativa. Esto es un golpe para una figura parlamentarista que —como bien indica Gargarella (2025, p. 210)

sobre las “fusiones” constitucionales que se dieron en América Latina— le terminaba otorgando más poder al Ejecutivo. Y es que, al tratarse de una facultad que permitía al Ejecutivo disolver al Congreso cuando no hay un apoyo en el marco de las relaciones Ejecutivo-Congreso, el contexto en el que se encuentra y las particularidades de la estructura política peruana hacen que se considere como un rasgo que le otorgaba más poder al Ejecutivo. En otras palabras, esta figura que antes podría haber sido una de las “armas” de Ejecutivo, a pesar de su origen parlamentarista, ha sido bloqueada por el mismo Congreso.

No contentos con el estado actual de la cuestión de confianza y las dificultades que ésta figura ha traído a la inestabilidad del gobierno, los legisladores, en las modificaciones constitucionales que se hicieron con miras al retorno a la bicameralidad aprobado en marzo de 2024, restringieron aún más la cuestión de confianza. Así, si la ley 31355 ya había limitado los escenarios de cuestión de confianza, la reforma constitucional recorta casi toda posibilidad de siquiera presentar una cuestión de confianza.

De acuerdo con la modificación, la exposición de la Política de Gobierno cuando el premier asume el cargo no constituye en cuestión de confianza. Esto quiere decir que la cuestión de confianza obligatoria, también conocida como voto de investidura, fue removida. Por lo que, la oportunidad que tiene el Ejecutivo para presentar una cuestión de confianza sería solo respecto de políticas de gobierno fuera de lo presentado ante el Congreso tras la primera exposición “de investidura” (protocolar) hecha ante la cámara de diputados.

Aun así, con el objetivo de mantener un canal de diálogo político sin activar el riesgo de un eventual cierre del Congreso, se habilitó una nueva vía para presentar “iniciativas ministeriales” que no constituyen cuestión de confianza. Como resultado, la cuestión de confianza en la Constitución vigente se ha convertido en una figura prácticamente vacía de contenido, no solo debido a las restricciones materiales impuestas por la jurisprudencia, sino también por las alternativas creadas a través de la reforma constitucional.

Este rediseño institucional, que en aparentemente busca evitar escenarios de bloqueo y dotar al Ejecutivo de mecanismos de defensa frente a censuras, interpelaciones o la falta de colaboración política por parte del Congreso, ha

producido el efecto contrario. El Poder Legislativo ahora concentra la capacidad de negar la confianza sin asumir costos relevantes, lo que le permite eludir la obligación de trabajar de manera coordinada con el Poder Ejecutivo.

1.3.2. Vacancia como juicio político

Como mencionamos anteriormente, en los últimos 10 años no hubo presidente que no haya enfrentado una moción de vacancia (y que haya salido triunfante de ese proceso). La vacancia presidencial, planteada en el artículo 113 de la Carta Magna, fue contemplada como una restricción del Poder Ejecutivo (García, 2013, p. 385), por la cual podría ser destituido el presidente de la República.

Ahora, en la Constitución de 1860 se planteaba la vacancia de hecho y la vacancia de derecho, donde podemos ver rasgos o elementos de vacancia como juicio político al tener como escenarios de la vacancia de hecho la celebración de pactos contra la independencia, atentar contra la forma de gobierno o por impedir la reunión del Congreso³. Sin embargo, estos escenarios fueron retirados con el tiempo, haciendo que la vacancia presidencial no sea una medida de juicio o penalidad al presidente de la República. Como indica Rodríguez (2021, p. 260), la vacancia presidencial tiene como fin evitar que el cargo se quede vacío por las causales explícitas en el artículo constitucional que impedirían al presidente a seguir al mando.

No obstante, el uso de la vacancia por incapacidad moral en los últimos 10 años ha generado que, naturalmente, la interpretación de este apartado específico, sea visto como un tipo de juicio político incluso por el Tribunal Constitucional.

En la sentencia 96/2024, correspondiente al expediente 01803-2023-PHC/TC sobre el agravio constitucional presentado por el expresidente Pedro Castillo, el Tribunal Constitucional (2024, f.j. 28) señala que, en los últimos años, el debate político en el pleno sobre la valoración de “conductas impropias” que son susceptibles o no de encajar en la noción de “incapacidad moral” de los presidentes que han sido vacados, ha llevado a que este concepto termine

³ Art. 79.- La Presidencia de la República vaca de hecho:

1°.- Por muerte del Presidente.

2°.- Por celebrar cualquier pacto contra la independencia o integridad nacional.

3°.- Por atentar contra la forma de gobierno.

4°.- Por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo.

siendo utilizado como una forma del mecanismo de control político. De este modo, la vacancia por incapacidad moral, originalmente concebida como una figura excepcional y estrictamente delimitada, ha sido reinterpretada en la práctica parlamentaria como una herramienta para intervenir en la gobernabilidad del presidente sometido a una forma de “juicio político”.

El problema que nace del hecho de que el Tribunal Constitucional (TC) acepte que, entonces, esta la vacancia sea ahora uno de los mecanismos de pesos y contrapesos, es que la vacancia por incapacidad moral cuenta con una base evidentemente subjetiva. Ya en 2007, Eguiguren (2007, p.4) consideraba que dejar abierta la puerta a interpretación de lo que significa “incapacidad moral” como causal de vacancia conllevaría inconsistencias no solo técnicas, sino también riesgos políticos debido a los juicios valorativos de la conducta del presidente juzgado.

Esto se evidenció en el debate de las últimas mociones de vacancia contra la ex presidenta Dina Boluarte (19769, 19770, 19771 y 19772), presentadas este año, en las que se propuso su vacancia por incapacidad moral. Aunque la moción principal argumentaba una supuesta “incapacidad para gobernar y reducir la tasa de inseguridad ciudadana” —una justificación cuya vinculación con la causal de incapacidad moral resulta, como mínimo, cuestionable—, otras mociones incorporaron hechos que ya habían sido materia de pedidos de vacancia en 2024 y que finalmente habían sido archivados: muertes en protestas de 2022 y 2023, investigaciones de corrupción en contra de la presidenta, presunto abandono del cargo, mal manejo de la economía, entre otros.

¿Cuál fue la diferencia que hizo que, esta vez, dichos hechos sí fueran considerados? En 2024, aprobar la vacancia de Boluarte implicaba para el Congreso el riesgo de verse obligado a adelantar elecciones generales. En 2025, en cambio, ese riesgo prácticamente desaparecía después de julio, cuando faltaba menos de un año para los comicios. No hace falta mucha ciencia para identificar las oportunidades políticas detrás de aceptar la vacancia basándose en hechos “inmorales” que antes no fueron suficientes para probar una incapacidad moral, pero que, curiosamente, un año después sí lo fueron.

Así, “incapacidad de gobernar” es, de alguna manera, “incapacidad moral”. Siguiendo lo que expone el TC en el pleno sentencia 96/2024 (2024, f.j. 33), la incapacidad moral puede entenderse como “conductas manifiestamente impropias o incompatibles con la dignidad y autoridad de la alta función pública de la presidencia, o abusos de poder que vulneren valores, principios o bienes jurídicos constitucionales”. En la práctica, eso puede significar cualquier acto que yo considere vulnere los bienes jurídicos constitucionales. Como indica Cruces (2018, p. 267) estaríamos ante una mutación constitucional de esta figura, a través de la interpretación y práctica del Congreso de la República.

Volviendo a la teoría, entonces, afirmar que este juicio político exprés forma parte del sistema de pesos y contrapesos termina poniendo en riesgo el balance de poderes. Como vimos en el reciente caso de Dina Boluarte, el Congreso tiene la potestad de presentar una moción de vacancia sustentada en una causal subjetiva y, con ello, destituir al presidente de la República con tan solo tener los votos de la mayoría parlamentaria. Esto no solo genera inestabilidad en la relación con el Ejecutivo, sino también un clima permanente de conflictividad: el Ejecutivo se ve obligado a mantenerse a la defensiva frente a eventuales mociones de vacancia, pero sin contar con “armas” constitucionales que le permitan equilibrar la relación.

1.3.3. Restricciones al referéndum para reformas constitucionales

En enero de 2022, se aprobó la ley N° 31399 que modifica los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Esta norma establece, entre otras cosas, que el referéndum para la reforma total o parcial de la Constitución está sujeto a procedimientos que limitan la capacidad de la ciudadanía para convocar este mecanismo de participación democrática. Así, la ley establece que solo se puede someter a referéndum aquellas materias que se tramiten conforme al procedimiento establecido en el artículo 206 de la Constitución, lo que implica que, en caso de reformas constitucionales, la convocatoria debe hacerse por el Presidente de la República a discreción del Congreso.

Si es que solo puede tramitarse de esa forma, la ley recorta la capacidad de participación ciudadana y, como indica Gonzales (2025, p. 5) esta sería una

herramienta para mantener el poder en manos del Congreso e impedir que la ciudadanía ratifique iniciativas constitucionales. Al hacer que toda reforma constitucional sea aprobada por disposición del Congreso antes de pasar a referéndum, genera que el Poder Legislativo esté por encima de la soberanía popular, siendo capaz de decidir si es que una reforma constitucional va o no va.

De esta manera, siendo el Congreso el único que vigila el proceso y las reformas en sí, resulta realmente difícil creer que el Poder Legislativo se limitará a dejar pasar las reformas incluso cuando estas no le favorezcan (Gonzales, 2025, p.5).

Ahora, en la práctica, el Congreso ha aprobado una gran cantidad de reformas constitucionales recientemente, a través de la aprobación en dos legislaturas ordinarias sucesivas con más de dos tercios de los votos del total de congresistas. Entre esas se encuentra la que ya se mencionó anteriormente, el retorno a la bicameralidad, reforma por la cual se votó en contra en 2018 con un 90%.

Durante el referéndum de 2018, se preguntó a los ciudadanos si estaban a favor de prohibir la reelección parlamentaria y el 85% votó a favor. Ahora, de Belaunde (2024), optimistamente indica que a pesar de que la mayoría de la población estuvo en contra, es cierto que la bicameralidad traería ciertos beneficios de pesos y contrapesos al Legislativo, donde se fomente mayor reflexión respecto de proyectos de ley que pueden funcionar o no, aunque evidentemente no de manera mágica. Sin embargo, es necesario cuestionar si la aprobación de una reforma constitucional contraria al interés de la población ya manifestado en una votación es, eventualmente, democrático.

Si las decisiones del Congreso pueden superar la voluntad popular expresada a través de un referéndum, ello puede ser visto como una forma de beneficiar la toma de decisiones que no necesariamente reflejan el deseo de la ciudadanía. Por ello, esta ley se cuestionó ante el TC en el pleno sentencia 374/2022, del Expediente 00001-2022-PI/TC (caso de la regulación del referéndum).

En este caso, se cuestionó que la ley hubiera desnaturalizado el principio democrático (00001-2022-PI/TC, f.j. 150-151), dado que la Constitución no apuesta únicamente por una democracia representativa, sino también por una que garantice la participación ciudadana. Sin embargo, los magistrados del

Tribunal Constitucional declararon infundada la acción de inconstitucionalidad al considerar que, mediante la representación democrática y las facultades que poseen los congresistas en ejercicio de esa representación, no se estaría restringiendo la democracia. Así, de acuerdo con el TC, aunque el referéndum es un mecanismo de participación popular, los procedimientos establecidos en la ley no vulnerarían el principio democrático, pues el uso del referéndum sigue siendo una posibilidad jurídicamente válida dentro del marco constitucional.

1.4. El poder en manos del Congreso inexperto

Habiendo revisado los cambios constitucionales más relevantes que se han dado en los últimos años, podemos darnos cuenta como, formalmente, la Constitución de 1993 mantiene el sistema presidencialista a través del artículo 110. Sin embargo, aunque la doctrina a través de los años ha identificado rasgos semi presidencialistas, estas modificaciones constitucionales podrían indicarnos que la balanza se inclina hacia el empoderamiento del Poder Legislativo y nos encontraríamos ante un semi parlamentarismo, donde lo único que hace al Ejecutivo fuerte es que es Jefe de Estado, personifica la nación y dirige la política nacional, que es básicamente fiscalizada por el Congreso.

Si antes se trataba de un sistema imperfecto que podía a veces ser hiperpresidencialista y a veces semi presidencialista dependiendo de la mayoría congresal que apoyara o no al gobierno (Landa, 2024, pp. 99-100) ahora nos encontramos ante un Congreso con mucho más poder otorgado a través de estas reformas constitucionales.

Usualmente, cuando se trata de golpes de estados, de autoritarismo, el poder suele absorberse por un grupo pequeño y limitado de personas en el Ejecutivo. Sin embargo, como indican Barrenechea y Vergara (2023, pp. 77-78), el caso peruano es un caso especial de “vaciamiento democrático”, donde no hay un solo líder desmoronando las instituciones, erosionando la democracia, doblando e interpretando las normas a su gusto. Así, de acuerdo con Barrenechea y Vergara (2023, p. 82) en el caso peruano existe un grupo desorganizado de líderes poco populares y poco políticos que diluyen cada vez más la democracia para facilitar sus intereses. Por ello, Landa (2024, p.106) llama al sistema actual un “presidencialismo cautivo del parlamentarismo” debido a como el Congreso

ha usado su facultad de control político para bloquear las políticas, y en general el trabajo, del Ejecutivo.

Ahora, si nos enfocamos en cada una de las formas en las que el Congreso ejerce su control político, estaríamos hablando de “constitucionalismo abusivo” como lo describe David Landau, pues las bancadas congresales han usado la cuestión de confianza, la vacancia presidencial y la interpelación ministerial con fines propios, generando, lo que Landau (2013, p. 195) indicaría como un estado menos democrático de lo que era. Como se ha revisado, en los últimos 10 años, el obstruccionismo llevado a cabo por parte del Congreso ha generado un desbalance de poderes que, en última instancia, han terminado destituyendo presidentes que fueron escogidos democráticamente (Calcina 2023, pp. 98).

Por otro lado, si observamos las acciones del Congreso de la República en su conjunto y revisamos las reformas constitucionales que han fortalecido su posición institucional, podríamos hablar de un autoritarismo legislativo. Ello se debe a que, para que este fenómeno exista, se requiere, como mínimo, un órgano legislativo con un alto nivel de poder y escasos límites (Sosa-Villagarcia, Incio y Arce, 2025, p. 109).

Según Sosa-Villagarcia, Incio y Arce (2025, pp. 109-110), existen dos etapas de autoritarismo legislativo:

- **Concentración de poder:** ocurre cuando el Poder Legislativo comienza a acumular competencias y autoridad en sí mismo. Esto se evidencia en la forma en que el Congreso ha modificado las figuras de control político, limitando la capacidad del Ejecutivo para responder ante sus cuestionamientos. Además, el Legislativo ha expandido su influencia mediante la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, la destitución de fiscales de la Nación y la adquisición de funciones que le permiten incidir en la asignación y manejo del presupuesto (gracias a una sentencia del propio TC que ellos designaron).
- **Restricción de control:** Evitando que haya un control o fiscalización por parte de otros poderes del Estado o del sistema internacional. Además de debilitar el contrapeso del Ejecutivo a través de la ley 31355 como se

revisó en puntos anteriores, el Poder Legislativo ha restringido labores de la Junta Nacional de Justicia y en diferentes ocasiones se ha buscado salir de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El problema, sin embargo, es que —a diferencia de otros casos de erosión democrática impulsados por coaliciones partidarias consolidadas— en el Perú la mayoría congresal no pertenece a un solo partido, sino a una variedad de agrupaciones sin experiencia política suficiente para gestionar, por sí solas, el poder que hoy concentran. Aun así, se mantienen en ese espacio y lo ejercen de manera que vuelve la democracia inestable, poco operativa y funcional solo para sus propios intereses. Y todo ello responde a un problema de fondo: el déficit de representación en Perú.

2. El “ciclo vicioso”: El déficit de representación y el desbalance de poderes

2.1. ¿Cómo inició?

Aunque el artículo se ha enfocado en los últimos 10 años, es importante tener en cuenta que la crisis de representación política en Perú se ha gestado durante décadas. Aunque la idea de tener un “outsider” como Alberto Fujimori podría ser un indicador de cómo los peruanos ya contaban con un hartazgo a la clase política en los 90’s, lo cierto es que los problemas del sistema de partidos se observan incluso desde la década de 1980 durante la transición democrática de Francisco Morales Bermúdez a Víctor Raúl Haya de la Torre (Murakami y Pozsgai-Alvarez, 2024, p. 111). Tanaka, por su lado, habla de como los movimientos sociales no lograron tener suficiente representación como para poder liderar correctamente la transición democrática (1995, p. 426).

En los 80’s, ya se registraba una alta volatilidad electoral, una que se ha mantenido en el tiempo, incluso hasta 2010, lo cual significa que el voto de los ciudadanos no reflejaba necesariamente una identidad con los partidos (Murakami y Pozsgai-Alvarez, 2024, p. 120).

Sin embargo, como también observa Tanaka (1995, p. 421) en los 90’s colapsa el sistema de representación, quebrando los frágiles vínculos entre sociedad y representantes políticos. Los escándalos de corrupción, las violaciones de

derechos humanos y la eventual renuncia de Fujimori generaron que haya una desconfianza por la política. Esto sin tener en cuenta el efecto de la campaña que tuvieron los “periódicos chichas” en buscar banalizar a los oponentes de Fujimori, por lo cual el ciudadano empezaba a desconectar con ellos.

Para las elecciones en el 2000, el Perú carecía de partidos políticos representativos, mucho menos realmente institucionalizados. Es aquí donde, según Roberts (en Levitsky, Loxton y otros, 2016, p. 53) partidos enteros y sistemas empiezan a caer, dando pie a nuevos, pero inestables y populistas actores y movimientos con cuestionables capacidades para quedarse en el poder. Los partidos empezaron a verse débiles y sin credibilidad, incapaces de cumplir sus promesas o funciones políticas básicas (Murakami y Pozsgai-Alvarez, 2024, p. 110).

Con ese deterioro, se fue avanzando en el desarrollo del país sin prestar mucha atención al desarrollo democrático del país y arrastrando problemas internos. Entre la transición democrática del 2000 hasta el inicio de la década del 2010, el país empieza a tener mejoras económicas, sin embargo, la desigualdad y la centralización se mantienen presentes. Casos como el “Baguazo” en 2009, demostraban la polarización y la falta de interés de diálogo por parte del Estado.

La debilidad partidaria y la polarización desembocaron en la elección presidencial de 2021, donde el candidato más votado en primera vuelta, Pedro Castillo, obtuvo solo el 19,09%, la cifra más baja registrada para un primer lugar (BBC, 2021). Esto ilustra que el partido gobernante accedió al poder con el apoyo explícito de solo un pequeño porcentaje del electorado, también llamado el “anti fujimorismo”.

2.2. Instituciones deterioradas

Ahora, considerando la polarización social y política que ha ido creciendo en el tiempo, un factor importante que ha generado que no haya partidos representativos y que se sigan generando cada vez más partidos, fraccionando la esfera política, es el marco legal que rige a las organizaciones políticas e incluso el reglamento del Congreso.

Dentro del Congreso, uno puede ser escogido como invitado para ser congresista (ahora, para las siguientes elecciones, senador o diputado) por un partido político, sin embargo, una vez escogido el congresista electo tiene la libertad de cambiar de bancada sin penalizaciones ni restricciones (Barrenechea y Vergara, 2023, p.83).

Esto puede ocurrir por diversas razones, como desacuerdos con la dirección del partido, busca de nuevas oportunidades, o alineación con diferentes objetivos políticos. Esta práctica ha sido común en la historia reciente del Congreso peruano. Asimismo, aquellos congresistas que renuncian a diferentes bancadas, pueden, según el artículo 37 del reglamento del Congreso, crear bancadas, lo cual significa que además del fraccionamiento de partidos políticos, dentro del Congreso, se fraccionan también los grupos parlamentarios.

Esto, sin embargo y evidentemente, genera una inestabilidad política e, incluso, una pérdida de confianza de la ciudadanía hacia sus representantes, ya que puede parecer que actúan más por intereses personales que por lealtades a su electorado original.

La no exigencia de una militancia partidaria prolongada ha facilitado la aparición de los llamados “vientres de alquiler”, partidos que se encargan de llenar listas de candidatos sin una estructura, ideología, etc. Esto facilita el ingreso de “oportunistas” a la política, sin tener legitimidad popular (Portugal, 2019, p.1243).

Normas como la permisividad para la designación de un porcentaje (20% o 25%) de candidatos sin elecciones internas facilitaron la aparición de un "mercado de venta de candidaturas" al mejor postor sin si quiera justificar porque es que debería ser parlamentario (Portugal, 2019, p.1241). Y aunque se intentó, los partidos no pudieron tener elecciones internas de manera obligatoria pues se eliminó dicho requisito antes de ponerlo en práctica con la ley 31981, aprobada en 2024.

2.3. La desconexión política y la falta de fiscalización

Cuando existe una crisis de representación, es decir, cuando los representantes no se conectan con los ciudadanos y lo que estos exigen, añadido al deterioro institucional en Perú, se genera una “desafección política” o, como Monsiváis,

clasifica: “desafección representativa” (2017, p.4), al sentimiento de impotencia y falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas.

La desconexión es un resultado directo de la falta de vínculos significativos y estables entre los políticos y la sociedad, con bajos niveles de identificación partidaria. De esta manera, como indican Barrenechea y Vergara (2023, p.81), citando a Peter Mair, cuando las democracias van erosionando y empieza a haber una desconexión con entre el representante y los representados, el ciudadano va a preferir mantenerse atento en su vida privada y los políticos atentos en su oficina, terminando de erosionar el interés del ciudadano en los foros donde deberían interactuar.

La disolución de la democracia, como indican los autores, solo genera que la desconfianza continúe trayendo más “outsiders” o “improvisados” (Barrenechea y Vergara, 2023, pp. 82-83), que al no tener un pasado político y menos un futuro político, no tendrán una necesidad de responsabilidad y conexión con la sociedad.

Asimismo, esta apatía convive con una polarización profundamente arraigada en la sociedad peruana y en particular la limeña que, lejos de generar espacios de deliberación democrática, ha terminado por legitimar prácticas y decisiones extremas. Esto se evidencia, por un lado, en el respaldo al uso excesivo de la fuerza durante las protestas de 2022 y 2023, y, por otro, en la constante deslegitimación de la toma de mando de Pedro Castillo desde el primer día, lo que contribuyó directamente a la inestabilidad temprana de su gobierno.

Como señalan Dargent y Rousseau (2022, p. 15) esta “crispación ideológica” no solo fragmenta el debate público, sino que habilita interpretaciones constitucionales llevadas al límite, escogidas estratégicamente según el beneficio político del momento. Así, se justifican lecturas maximalistas del artículo 113 de la Constitución, por ejemplo, para sostener vacancias exprés con causales subjetivas, mientras que, en otros casos, se defiende la imposibilidad absoluta de disolver el Congreso aun cuando el propio diseño constitucional contempla mecanismos de equilibrio.

Este ambiente de extremos selectivos ha permitido, además, que sectores del espectro político reivindiquen medidas claramente excepcionales —como la criminalización ampliada de conductas menores o la militarización de la seguridad ciudadana— bajo el argumento de que la “crisis” lo amerita. En suma, la polarización no solo endurece las posiciones, sino que moldea un constitucionalismo a conveniencia, donde las reglas del juego se estiran o se contraen según quién esté sentado en el poder.

Se configura así una suerte de ciclo vicioso: un Congreso que actúa sin contrapesos efectivos, convencido de que puede hacer y deshacer a su antojo, y una ciudadanía que, agotada o indiferente, se retira del espacio público y termina validando aquello que percibe como “correcto”. Esta permisividad abre el camino para una erosión democrática silenciosa pero constante, donde la concentración del poder se normaliza y el diálogo, la deliberación y la participación quedan relegados a un segundo plano. En este escenario, no es que la democracia se quiebre de un día para otro; se desgasta hasta que, cuando nos damos cuenta, el espacio para corregir ya se ha reducido al mínimo.

CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

En los últimos diez años, la conflictividad entre el Ejecutivo y el Congreso ha producido una serie de reformas constitucionales que, lejos de resolver la crisis, han terminado por alterar gravemente el equilibrio del sistema. El resultado es un Congreso con un poder desmedido y con límites cada vez más difusos. De este modo, la estabilidad del Ejecutivo queda supeditada a la voluntad de un Legislativo que actúa con lógicas autoritarias, instrumentalizando las reformas constitucionales para blindarse, concentrar poder y reducir al mínimo cualquier intento de fiscalización.

A esto se suma un problema arrastrado por más de tres décadas: los partidos políticos no han logrado representar genuinamente a la ciudadanía. Esta incapacidad ha alimentado una profunda desafección política que, en la práctica, ha permitido que el Congreso avance sin resistencia hacia mayores cuotas de poder. La fragmentación partidaria, el deterioro institucional y la avalancha de cambios que el propio Congreso continúa impulsando no hacen más que erosionar la democracia, desdibujar los contrapesos y bloquear cualquier posibilidad de diálogo real entre Ejecutivo, Legislativo y ciudadanía.

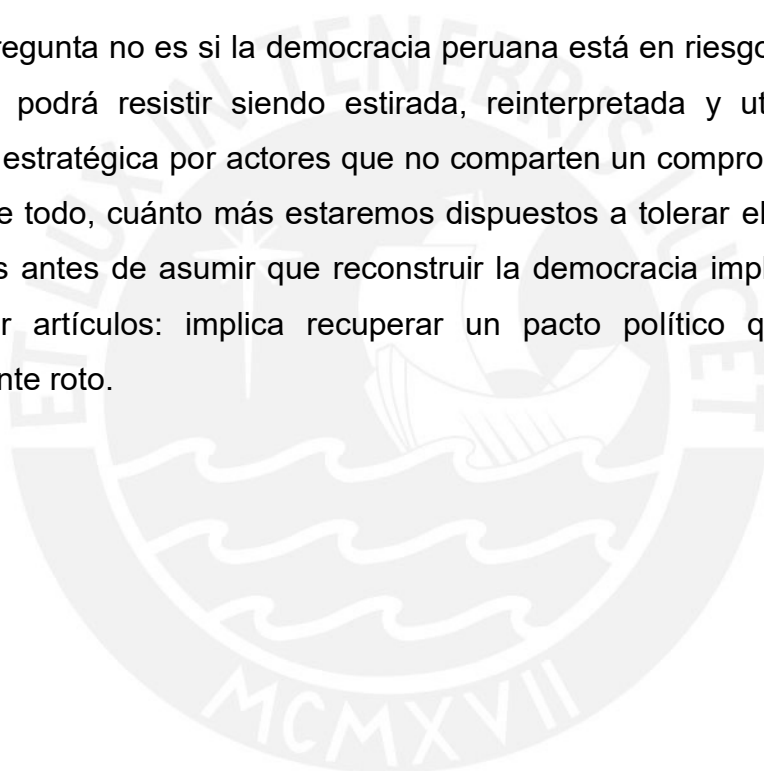
En definitiva, lo que estamos viendo no es una crisis aislada ni un simple desencuentro coyuntural entre poderes del Estado. Es el resultado acumulado de un deterioro prolongado, donde las reglas del juego han sido reinterpretadas, flexibilizadas o estiradas hasta perder su propósito original. El Congreso, aprovechando el vacío de representación y la apatía ciudadana, ha consolidado un poder que ya no encuentra contrapesos claros, mientras el Ejecutivo queda cada vez más vulnerable y condicionado a la voluntad de mayorías parlamentarias inestables, oportunistas y con agendas propias.

Lo más preocupante es que este proceso se ha normalizado. Se ha vuelto parte del paisaje político admitir que la Constitución puede amoldarse según la conveniencia del momento y que las instituciones existen solo mientras no incomoden. Esta normalización es quizás la señal más evidente de erosión

democrática: no exige un quiebre abrupto, sino un desgaste continuo donde la ciudadanía deja de reconocer la gravedad del retroceso.

Por eso, poner el foco únicamente en reformas constitucionales o en la “crisis política” es insuficiente. La verdadera discusión pasa por recuperar la noción de límites, de representación y de responsabilidad pública. Mientras no exista una reconstrucción mínima del sistema de partidos, y mientras la ciudadanía siga siendo tratada como espectadora y no como parte del proceso democrático, el Congreso tendrá el espacio perfecto para seguir acumulando poder.

Al final, la pregunta no es si la democracia peruana está en riesgo, sino cuánto tiempo más podrá resistir siendo estirada, reinterpretada y utilizada como herramienta estratégica por actores que no comparten un compromiso real con ella. Y, sobre todo, cuánto más estaremos dispuestos a tolerar el estado en el que estamos antes de asumir que reconstruir la democracia implica algo más que cambiar artículos: implica recuperar un pacto político que hoy está completamente roto.





BIBLIOGRAFÍA

- Barrenechea, R., & Vergara, A. (2023). *Peru: The danger of powerless democracy*. *Journal of Democracy*, 34(2), 77–89.
<https://doi.org/10.1353/jod.2023.0015>
- BBC Mundo. (2021, 12 abril). *Elecciones Perú 2021: con el 100 % del voto procesado, Pedro Castillo y Keiko Fujimori son los candidatos que pasan a la segunda vuelta de las presidenciales*. BBC Mundo.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56713351>
- Campos Bernal, H. J. (2023). *La Constitución (in)orgánica: una reflexión sobre las tensiones e inconsistencias del régimen político peruano*. *Revista Derecho del Estado*, (56), 131–161. <https://cris.pucp.edu.pe/es/publications/la-constituci%C3%B3n-inorg%C3%A1nica-una-reflexi%C3%B3n-sobre-las-tensiones-e-in-2>
- de Belaunde de Cárdenas, J. A. (2024, marzo 12). *Bicameralidad y reelección parlamentaria: tan impopulares como necesarias*. IDEHPUCP.
<https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/bicameralidad-y-reeleccion-parlamentaria-tan-impopulares-como-necesarias/>
- Economist Intelligence Unit. (2025, 27 de febrero). *Democracy Index 2024: What's wrong with representative democracy?* The Economist.
<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/>
- Eguiguren Praeli, F. (2021). *Las relaciones entre el gobierno y el congreso en el régimen político peruano*. Palestra Editores.
- Espinosa-Saldaña Barrera, E. (2008). *Notas acerca de la evolución del presidencialismo latinoamericano*. En E. Espinosa-Saldaña Barrera & G. Gutiérrez Ticse (Eds.), *Limitación del poder y estructura del Estado* (pp. 9–39). Grijley.
- Ferrajoli, L. (2003). *Sobre la definición de “democracia”: Una discusión con Michelangelo Bovero*. *Isonomía*, (19), 227–241.
<http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-02182003000200010>
- Fernandez-Tapia, J. (2018). *La democracia y la ciudadanía latinoamericanas en el pensamiento de O'Donnell*. *Question/Cuestión*, 1(59), e064.
<https://doi.org/10.24215/16696581e064>
- García Chávarri, A. (2013). *La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano*. *Pensamiento Constitucional*, 18, 383–402.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8962>

Gonzales Mantilla, G. (2025). *Degradación constitucional en el Perú: 2022–2024*. Constitución y República, 1(1), 1–11.
<https://www.constitucionalistasperu.org/01-documentos/revista01/Rev01-gonzales.pdf>

Hakansson Nieto, C. (2008). *La teoría de la separación de poderes en la Constitución Peruana*. En E. Espinosa-Saldaña Barrera & G. Gutiérrez Ticse (Eds.), *Limitación del poder y estructura del Estado* (pp. 9–39). Grijley.

Infobae. (2022, 10 de diciembre). *Mociones de vacancia y su papel protagónico en la crisis política del Perú en los últimos 22 años*. Infobae.
<https://www.infobae.com/america/peru/2022/12/10/mociones-de-vacancia-y-su-papel-protagonico-en-la-crisis-politica-del-peru-en-los-ultimos-22-anos/>

Ipsos Perú. (2025, 1 de octubre). *Aprobación Presidencial Septiembre 2025 | Encuesta América TV – Ipsos*. <https://www.ipsos.com/es-pe/aprobacion-presidencial-setiembre-2025-encuesta-america-tv-ipsos>

Landa Arroyo, C. (2024). *Cuestiones urgentes de derecho constitucional*. Palestra.

Levitsky, S. (1999). *Latin America's imperiled progress: Fujimori and post-party politics in Peru*. *Journal of Democracy*, 10(3), 78–92.
<https://doi.org/10.1353/jod.1999.0047>

Levitsky, S., Loxton, J., Van Dyck, B., & Domínguez, J. I. (Eds.). (2016). *Challenges of party-building in Latin America*. Cambridge University Press.

Monsiváis Carrillo, A. (2017). *La desafección representativa en América Latina*. *Andamios*, 14(35), 17–41. Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). (2014). *Democracia como forma de gobierno* (2.^a ed.). ONPE.

Portugal Bernedo, F. (2019). *Crisis de representación política y reforma política en el Perú*. En XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología.

Reveles Vázquez, F. (2017). *Democracia participativa para el fortalecimiento de la representación política: La experiencia latinoamericana*. *Andamios*, 14(35), 71–97. <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632017000300071>

Rodríguez Mendoza, M. J. (2021). *Constitucionalismo abusivo en el Perú: Un análisis a la vacancia presidencial por incapacidad moral y los hechos posteriores al 9 de noviembre de 2020*. *IUS ET VERITAS*, (62), 253–264.
<https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202101.014>

Rodriguez Sullca, A. M. (2025). Informe jurídico sobre la decisión del Pleno: Sentencia 307/2023 “Caso sobre la cuestión de confianza y el rechazo de plano” (Trabajo de suficiencia profesional para optar el título de abogada). Pontificia Universidad Católica del Perú.

<https://tesis.pucp.edu.pe/items/603fd573-a6ba-4315-a2c6-6d6929dec455>

Tanaka, M. (2024). *Perú en 2023: De la polarización a la coalición conservadora y populista durante el gobierno de Dina Boluarte*. Revista de Ciencia Política, 44(2), 415–439. <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v44n2/0718-090X-revcipol-s0718-090x2024005000123.pdf>

Tribunal Constitucional. (2020, noviembre 19). *Caso de la vacancia del presidente de la República por incapacidad moral* (STC Exp. N.º 00002-2020-CC/TC; Sentencia 778/2020).

Tribunal Constitucional. (2022, noviembre 24). *Caso de la regulación del referéndum* (STC Exp. N.º 00001-2022-PI/TC; Sentencia 374/2022).

Tribunal Constitucional. (2024). *Sentencia en el caso José Pedro Castillo Terrones* (STC Exp. N.º 01803-2023-PHC/TC; Sentencia 96/2024).

Vázquez Tostado, F. J. (2021). *Steven Levitsky y Daniel Ziblatt. Cómo mueren las democracias* (Ariel, 2018). Inter Disciplina, 9(23), 173–176.

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-57052021000100173

Zamitiz, H. (2025). *Fragilidad democrática, crisis política e ingobernabilidad en el sistema político peruano: el mandato de Pedro Castillo (2021–2023)* [Manuscrito en proceso de publicación]. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. <https://alacip.org/cong24/9-gamboa-24.pdf>