

HUELLAS LEGISLATIVAS

BOLETÍN DE LA BIBLIOTECA
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Número 05 – marzo 2026



Hemiciclo restaurado del Congreso de la República

Huellas Legislativas N° 05

Huellas Legislativas N° 05

Biblioteca del Congreso de la República del Perú

Edición digital disponible en: www3.congreso.gob.pe/biblioteca/huellaslegislativas

Portada e imágenes: www.canva.com

Foto de Portada:

Archivo fotográfico del Congreso de la República

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-05623

Mesa Directiva 2025 - 2026

Fernando Miguel Rospigliosi Capurro - Presidente (e)

Waldemar Cerrón Rojas - 2° Vicepresidente

Ilich Fredy López Ureña - 3° Vicepresidente

Oficial Mayor:

Giovanni Carlo Antonio Forno Flórez

Director General Parlamentario:

Jaime Américo Abensur Pinasco

Jefa del Departamento de Biblioteca:

Melissa Yulissa Sánchez Bernaola

Revisión y Corrección de Textos:

Patricia de la Vega Carmona

Jully Vives Chirinos

Diseño y Diagramación:

Iris Sindy Cárdenas Carrasco

Nota: Las opiniones y contenidos expresados en cada uno de los artículos publicados en Huellas Legislativas son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores. La Biblioteca del Congreso de la República no comparte necesariamente dichas opiniones ni asume responsabilidad alguna por el contenido o afirmaciones realizadas por los autores en sus artículos.

Índice

Presentación.....	Página 5
El Departamento de Investigación Parlamentaria – D.I.P.: Trayectoria y su rol en la bicameralidad José Francisco Recoba Martínez.....	Página 7
La reconfiguración funcional del parlamento contemporáneo; Control político y representación como ejes centrales José Carlos Chirinos Martínez.....	Página 19
Control político, comisiones investigadoras y derechos fundamentales Mónica Sheila Villavicencio Rivera.....	Página 29
La aclaración del texto aprobado en las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente María Elena Bendezú Echevarría.....	Página 41
¿Censura o vacancia? El procedimiento aplicable al Presidente de la República que, a su vez, es Presidente del Congreso Raúl Gutiérrez Canales.....	Página 51
Soberanía digital y gobernanza del conocimiento: El Congreso como fuente de verdad en la era de la Inteligencia Artificial José Carlos Castro Paragulla.....	Página 59
Sinopsis de obras de lectura sugerida.....	Página 71

Presentación

La Biblioteca del Congreso de la República se reafirma, una vez más, como el puente esencial entre la memoria documental y la evolución del pensamiento jurídico en nuestro país. En esta quinta edición de Huellas Legislativas, nos es grato presentar una selección de artículos que no solo abordan la técnica parlamentaria, sino que invitan a reflexionar sobre la esencia de nuestra democracia en un momento de cambios trascendentales.

El presente número profundiza en los mecanismos de control político y en la protección de los derechos fundamentales, pilares que sostienen el equilibrio de poderes. En un contexto donde el Parlamento redefine su estructura, analizamos con rigor el tránsito hacia la bicameralidad, así como la trayectoria y el rol estratégico del Departamento de Investigación Parlamentaria (DIP) en este nuevo diseño institucional.

Del mismo modo, conscientes de que la modernización no solo implica transformaciones administrativas, sino también conceptuales, esta edición sitúa al Congreso en el escenario de la soberanía digital. En una era marcada por la Inteligencia Artificial, reafirmamos el papel de la Biblioteca y del Parlamento como fuentes de conocimiento confiable y garantes de la gobernanza de la información, asegurando que el acervo legislativo permanezca accesible, veraz y al servicio de la ciudadanía.

Huellas Legislativas N° 05

Invitamos a nuestros lectores a recorrer estas páginas, con espíritu reflexivo, en las que convergen el rigor técnico y la vocación de servicio público. Confiamos en que este boletín continúe siendo un referente que ilumine el debate legislativo y contribuya al fortalecimiento de la cultura democrática en el país.

Lima, marzo de 2026

Equipo Editorial

Huellas Legislativas

Departamento de Biblioteca

El Departamento de Investigación Parlamentaria (DIP): Trayectoria y su rol en la bicameralidad

José Francisco Recoba Martínez

Médico Cirujano, por la Universidad Privada San Martín de Porres – USMP, Especialista en Pediatría con experiencia en Urgencias Pediátricas. Maestrando en Gerencia de Servicios de Salud por la USMP. Consultor en temas de salud por más de 15 años y ejercicio privado profesional en la atención pediátrica.



1. Resumen

El artículo examina la trayectoria y el rol del Departamento de Investigación Parlamentaria (DIP) del Congreso de la República, destacando su importancia como órgano de apoyo técnico en la producción de información especializada para la labor legislativa, de control político y de representación. A partir de una revisión histórica y funcional, se analiza su evolución institucional y su contribución a la calidad del trabajo parlamentario. Asimismo, se proyectan los desafíos que enfrentará el DIP en el contexto de la implementación de la bicameralidad, especialmente en términos de demanda de información, recursos y fortalecimiento tecnológico.

Palabras clave

Departamento de Investigación Parlamentaria; Congreso de la República; servicio parlamentario; investigación legislativa; bicameralidad; control político; gestión del conocimiento.

2. Introducción

El Congreso de la República es uno de los tres poderes del Estado y es el que representa a todo el pueblo. Dado su carácter representativo y de origen político, basado en principios democráticos, tiene la misión de garantizar y respetar el mandato constitucional para el ejercicio de sus atribuciones y de sus funciones legislativa, de control político y de representación.

Por la naturaleza de sus funciones resulta ser el poder del Estado más importante, en virtud de la función de control político que puede ejercer sobre el poder Ejecutivo u otras instancias de la gobernanza.

A lo largo de su existencia el Parlamento ha evolucionado y se ha ido adaptando a los cambios constitucionales, sociales, políticos, institucionales, tecnológicos y culturales, pero, en su esencia y funcionalidad, el Congreso de la República es vital para la democracia ya que sin Parlamento no podríamos gozar de los principios democráticos ni garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política.

La operatividad del Congreso de la República obliga a que su estructura se organice en una especie de dos cuerpos interrelacionados; por un lado, la Organización Parlamentaria, compuesta por los órganos de deliberación y trabajo de los congresistas que representan a los ciudadanos con sus expectativas sociales y políticas, que se renueva cada período parlamentario y que, a pesar del pluralismo de sus integrantes, tienen en muchos casos como común denominador su falta de experiencia previa en la administración pública y carencia de formación legislativa o parlamentaria; y, por otro lado, el cuerpo de apoyo administrativo y especializado denominado Servicio Parlamentario, que está constituido por técnicos y profesionales calificados cuya principal misión es brindar asesoría al primero para el mejor ejercicio de las funciones parlamentarias.

Entendiendo el quehacer de la Organización Parlamentaria, resulta evidente la necesidad de contar con un eficiente Servicio Parlamentario y, dentro de este, el Departamento de Investigación Parlamentaria (DIP) cumple un papel fundamental para poder proveer la información correcta, actualizada, oportuna, respaldada por la evidencia académica y que en lo posible abarque todos los aspectos de la gobernanza del país en favor de quienes somos representados por el Congreso de la República.

3. Departamento de Investigación Parlamentaria (DIP)

El Departamento de Investigación Parlamentaria es un órgano de línea dependiente de la Dirección General Parlamentaria (DGP), su principal función es la de proveer información, documentos, informes de investigación especializada y data de manera cuantitativa y cualitativa, respetando los principios de transparencia, neutralidad y pluralidad que debe observar el Servicio Parlamentario con la finalidad de apoyar la labor de las comisiones, principalmente, y a los demás órganos del Parlamento.

Si bien se describen las principales funciones del DIP, esas no son las únicas ni exclusivas, sino que, también, atiende los requerimientos de cada congresista con información y data estadística específica que sirven para a su función de representación, para la elaboración de sus iniciativas legislativas y para su labor de fiscalización y control político. Por ello, el DIP con el paso del tiempo ha ido desarrollando nuevos productos y servicios junto con la sistematización de la información, contando a la fecha con más de dieciocho productos y servicios, tales como carpetas geo-referenciales, alertas informativas, reportes de gestión de proyectos de ley, plataforma de seguimiento del gasto público, materiales para el debate del presupuesto público de cada año, así como los informes, reportes y carpetas temáticas y recientemente informes de investigación de temas priorizados en la Agenda Legislativa que se aprueba anualmente, entre otros.

En su estructura y funcionamiento, según el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Parlamentario (Artículos 101-105), el DIP está conformado por dos áreas, el Área de Estadística Parlamentaria -AEP- (función cuantitativa) y el Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal -ASISP- (función cualitativa). Es importante recalcar que todos los productos y servicios que desarrolla el DIP son totalmente objetivos, los análisis e investigación se elaboran con un sentido estricto de pertinencia en función al tema en cuestión. Así mismo, los informes o productos que entreguemos carecen de

sesgos políticos o de opiniones partidarias o personales, tampoco buscan concluir un debate, pero sí podrían iniciarlo.

4. Reseña histórica

“Disponer de un servicio de investigación parlamentaria bien dotado de recursos es un componente fundamental para la eficacia de los parlamentos, tienen un incalculable valor como fuente de análisis independiente, neutral, no partidista.”
(Unión Interparlamentaria, 2015)

En el transcurrir del tiempo y en la historia de los parlamentos se pone de manifiesto la necesidad de contar con un servicio de investigación e información precisa y fidedigna que facilite y haga mejor el quehacer parlamentario en el ámbito de sus funciones. Cuanto mejor sea la calidad de información se le brinde, es lógico pensar que la Organización Parlamentaria desempeñará sus funciones con mejores resultados y en el menor tiempo posible.

Indagando el contexto de nuestra historia, consideramos que el origen más remoto del DIP se ubica a finales de la década del ochenta; en aquel entonces no era un departamento sino, más bien, una oficina que operaba solo en la Cámara de Diputados como un grupo funcional organizado por el Doctor César Delgado Guembes, quien vio la necesidad de investigar y sustentar los proyectos de ley que algún diputado se proponía presentar, con el fin de analizar ex ante los posibles efectos de la iniciativa legislativa, así como la justificación del costo versus el beneficio de su aprobación.

Esa fue una idea para mejorar—desde el origen— la calidad de las leyes, pues, cuando el proyecto fuera dictaminado por las Comisiones, los debates serían sobre un tema ya estudiado. Esa labor de apoyo al trabajo legislativo de la oficina de “Iniciativas Parlamentarias” se complementaba con otras encargadas de Investigación y Estudios Legislativos, Compilación Legislativa, Biblioteca y

capacitación al personal las que formaban parte de una gran área denominada Procedimientos Parlamentarios (Delgado Guembes, 1992, pp. 506–507).

Con el transcurrir del tiempo en la Cámara de Diputados se creó una dependencia denominada Dirección General de Asesoría y Apoyo al Trabajo Parlamentario, pero no fue considerada al entrar en vigencia la Constitución de 1993. Con la aprobación del Manual de Organización y Funciones (MOF) con Resolución 018-99-OM/CR, se puede observar que fueron 31 dependencias del área administrativa, bajo cuatro gerencias, en contraste de solo 14 del área propiamente legislativa.

5. Siglo XXI

En el año 2002, más exactamente el 8 de abril de 2002, mediante el Acuerdo de Mesa 416-2001-2002/MESA-CR, el Congreso de la República creó el Centro de Investigación Parlamentaria (CIP); seis años más tarde, el 10 de agosto de 2008, por Acuerdo de Mesa 011-2008-2009/MESA-CR, se dispone el cambio de nombre del CIP por el de Centro de Investigación, Análisis Temático y Estadística (CIATE), el mismo que estaba conformado por un Área de Estadística y un Área de Análisis. Dos años después, el 18 de mayo de 2010, se crea el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP); posteriormente, el 15 de septiembre de 2010 se aprueba su estructura conformada por el Área de Servicios Documentales, Área de Servicios de Investigación y Área de Servicios de Información (Reynaga Alvarado, 2019).

El año 2023, mediante Acuerdo de Mesa 163-2022-2023 del 06 de julio del 2023, se cambia la denominación del DIDP por el de DIP: Departamento de Investigación Parlamentaria, entonces conformado por tres áreas: Área de Estadística Parlamentaria (AEP); Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal (ASISP) y Área de Asesoramiento Científico; esta última fue incorporada en febrero de 2023 pero, nueve meses después, en noviembre del mismo año se disgrega del DIP y pasa a ser un órgano de apoyo de la Oficialía Mayor, dependiente funcionalmente de la Segunda Vicepresidencia. El nuevo DIP mantiene a la fecha dos áreas: Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal (ASISP) y el Área de Estadística Parlamentaria (AEP).

6. Rol del DIP frente a la labor parlamentaria y comisiones

Desde los orígenes más remotos en la estructura de los parlamentos, las bibliotecas concentraban la información. En 1796, Francia fue el primer país en establecer una biblioteca dentro del Congreso; luego, en 1800 los Estados Unidos de América – USA, hizo lo mismo (Watt, 2010, citado por Navarro y Gómez). En ambos casos sus bibliotecas tenían áreas dedicadas a la investigación y a facilitar la información a sus respectivos representantes, así como documentación y fuentes bibliográficas de contenidos diversos que servían de apoyo a la función parlamentaria. Esta misión ha ido variando a través de los años y la función de investigación se ha ido especializando y perfeccionando, dando lugar a la independización de las bibliotecas para luego constituirse los centros de investigación y capacitación, con información fidedigna, apartidista, oportuna, veraz y verificable, cuyo objetivo debe ser el apoyo y asesoramiento principalmente de quienes tienen la responsabilidad de emitir opinión, debatir y validar la información que sustenta la iniciativa legislativa o propuestas de ley antes de su aprobación por el Pleno del Congreso. Esa función de debate y análisis es específica de las comisiones del Congreso de la República.

El DIP en el contexto actual de la unicameralidad, próximo a cambiar en julio de 2026, en su relación con el quehacer parlamentario se ha orientado hacia un servicio más amplio, que abarca, no solo a toda la Organización Parlamentaria, sino, también, a otros agentes externos mediante pedidos de información pública al amparo de la ley de transparencia (pedidos de ciudadanos, académicos, otros poderes del estado, Ministerio Público, instituciones académicas, etc.). Esta forma de servicio del DIP se nos presenta como un reto debido a la asimetría que existe entre los recursos principalmente humanos y la demanda de servicios, podría pensarse que en el futuro, en el nuevo contexto bicameral, estaríamos en riesgo de no cumplir con nuestros procesos misionales, lo cual no ha pasado en todos los años en los que este departamento viene solventando con mucha eficiencia y esmero las demandas, sin perder la perspectiva principal de sostener el trabajo de las Comisiones y del Congreso de la República en sus tres funciones principales: legislar, fiscalizar y representar.

7. DIP frente a la bicameralidad

“El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual está conformado por el Senado y la Cámara de Diputados”. (Artículo 90, Constitución Política del Perú, reformada por la Ley 31988 publicada el 20 de marzo de 2024).

Luego de treinta y dos años de unicameralismo, nuestro país volverá a la práctica de elegir dos cámaras. A partir de las elecciones de abril de 2026, el Congreso de la República será bicameral, por un lado, la Cámara de Diputados contará con ciento treinta miembros y el Senado con sesenta. Después de mucho debatir respecto de si una cámara es mejor que dos, analizar los beneficios o no de contar con dos cámaras y en ese proceso absolver dudas y dar respuestas de cómo debería, en el mejor de los casos, estructurarse la bicameralidad es que, finalmente, se aprobó la ley que da nacimiento a una nueva estructura interna y forma de legislar, mejorando la calidad de la representación en nuestro país. No es menester hacer una valoración de tener o no bicameralidad, lo que se pretende en este artículo, es hacer una proyección de cómo deberá funcionar el DIP en ese escenario próximo.

En principio debemos asumir que la demanda de productos de información y su complejidad se verá incrementada en un porcentaje considerable, por lo que esto obligaría al DIP a contar con los suficientes recursos (humanos, tecnológicos y físicos) así como también con capacidad e idoneidad del personal para desempeñar dichas tareas y atender las demandas de las dos cámaras y de sus respectivas comisiones.

El principal reto que deberá enfrentar es saber que el Senado tendrá doce funciones especiales a su cargo además de las tres principales; tales como elegir al Defensor del Pueblo; al Contralor; a los miembros del Tribunal Constitucional, del

Banco Central de Reserva del Perú; a ratificar al Superintendente de Banca y Seguros; autorizar viajes del presidente y el ingreso de tropas extranjeras; control sobre decretos legislativos y decretos de urgencia; aprobar tratados y demás funciones asignadas en la Constitución. Por su parte la Cámara de Diputados además de las tres funciones de costumbre, tendrá facultades especiales como la de Control Político (interpelación y censura, otorgar la confianza, formar comisiones investigadoras y especiales y otras atribuciones fijadas en la Constitución).

Es importante considerar que, mientras algunas dependencias del Servicio Parlamentario se desdoblarán para atender específicamente a cada cámara, el DIP de modo similar a otras dependencias vinculadas al trabajo legislativo, permanecerá siendo un mismo departamento, lo que obliga a recalcar en la necesidad de estar premunidos con todos los recursos antes mencionados de manera suficiente, con especialistas en investigación que, al día de hoy, son muy escasos debido en parte a los programas de incentivos de renuncia que se implementaron y resultaron atractivos a dicho personal calificado. Otro aspecto sensible a las necesidades del DIP es que en el futuro más inmediato se nos provea del apoyo tecnológico como la Inteligencia Artificial y software especializado para implementar una mejor sistematización de datos e información y de búsqueda rápida en los casi diez mil archivos de los diversos documentos y productos elaborados en nuestro departamento, durante más de veinte años, tales como carpetas temáticas y geo-referenciales; informes y reportes temáticos, Notas de Información Referencial (NIR), entre muchos.

8. Reflexión final

Lo que no se puede contabilizar, no se podrá medir; si no se puede medir, no se podrá entender; si no se puede entender, no será útil para poder avanzar. En un Parlamento donde el debate político, la deliberación, la defensa de la democracia y, sobre todo, la representación de la población resulta clave para salvaguardar los derechos y los intereses centrados en el bien común, no sería posible arribar a buen puerto si no se contara con la herramienta más poderosa de la humanidad: “el conocimiento”, a través de la información de calidad. Cada vez más los servicios de investigación parlamentaria son el soporte para la toma de decisiones del poder más importante del Estado, el Parlamento. Antes de concluir, me permito agradecer a Luis Ganoza Alvarez, personal del DIP, por su gentil colaboración en la elaboración del presente artículo.

9. Referencias

1. Congreso de la República del Perú. (2025). Constitución Política del Perú y Reglamento del Congreso. Recuperado de portal institucional.
2. Congreso de la República del Perú. (1995–2025). Acuerdos de la Mesa Directiva. <https://www.congreso.gob.pe/acuerdosdelamesadirectiva/>
3. Delgado Guembes, C. (1992). Qué Parlamento queremos. Cultural Cuzco.
4. Delgado Guembes, C. (2012). Manual del Parlamento. Biblioteca del Congreso del Perú; Tarea Asociación Gráfica Educativa.
5. Navarro Arredondo, A., & Gómez Macfarland, C. (2020). Los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales: un balance. <https://www.redalyc.org/journal/726/72668209005/html/>
6. Reynaga Alvarado, Y. (2019). El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP). Cuadernos Parlamentarios, (22). Congreso de la República del Perú.
7. Unión Interparlamentaria. (2015). Directrices para los servicios de investigación parlamentaria. <https://repository.ifla.org/items/a78493f0-30ec-4208-8c1a-a0cf01fb5876>

La reconfiguración funcional del parlamento contemporáneo: control político y representación como ejes centrales

José Carlos Chirinos Martínez

<https://orcid.org/0009-0003-3160-718X>

Secretario Técnico del Departamento de Comisiones del Congreso de la República del Perú. Ex Director General Parlamentario y Jefe del Departamento de Comisiones en el Congreso de la República del Perú. Exsecretario general de la Presidencia del Consejo de Ministros del Poder Ejecutivo del Perú. Profesor a tiempo parcial de la Escuela de Postgrado, maestría en Gestión Pública de la Universidad San Ignacio de Loyola (Lima, Perú). Doctor en Derecho por la Universidad San Ignacio de Loyola (Lima, Perú). Abogado, con maestría en Derecho Civil y Comercial por la Universidad Nacional “Pedro Ruíz Gallo” (Lambayeque, Perú). E-mail: jchirinos@congreso.gob.pe; joseca_chirinos@hotmail.com.



1. Resumen

Los parlamentos contemporáneos atraviesan una mutación funcional profunda. Sin perder formalmente su rol legislativo, han visto desplazada su centralidad hacia dos funciones que hoy resultan estructuralmente dominantes: el control político del Ejecutivo y la representación plural de la sociedad. Este fenómeno responde a la expansión de la legislación delegada, la tecnificación de la política pública y la aceleración de la toma de decisiones en contextos de gobernanza compleja.

El presente ensayo sostiene que, en términos materiales, la función legislativa ha dejado de ser la más trascendental, mientras que el control y la representación se configuran como los ejes que legitiman al parlamento en las democracias constitucionales. También se estudian los cambios en la organización y los procesos que han hecho diferentes parlamentos para llevar a cabo estas funciones, mostrando una transformación institucional que redefine el constitucionalismo parlamentario.

Palabras clave: Parlamento, control político, representación, legislación delegada, constitucionalismo comparado.

2. Introducción

La teoría clásica del parlamentarismo situaba la potestad legislativa como función nuclear del parlamento (Bagehot, 2001). Sin embargo, la evolución

del Estado administrativo, la gobernanza global y la complejidad técnica de la regulación han alterado esta centralidad. Actualmente, gran parte de la producción normativa se genera mediante delegaciones legislativas, decretos ejecutivos y regulación administrativa (Craig, 2012; Ackerman, 2010; Rubin, 2017). A ello se suma la necesidad de decisiones rápidas frente a crisis globales y poderes de urgencia (Ackerman, 2010).

Este desplazamiento no implica un declive parlamentario, sino una reorientación funcional: los parlamentos se han convertido en foros privilegiados de control del poder y en canales de representación política en sociedades fragmentadas (Manin, 1997; Norton, 2019). Así su legitimidad descansa cada vez más en su capacidad de vigilar al poder y de representar la diversidad social y no en “hacer leyes”, campo en el que los ejecutivos han ganado la batalla.

3. Legislación delegada, de urgencia y transformación del equilibrio de poderes

La legislación delegada y de urgencia es una constante en los sistemas constitucionales modernos (Craig, 2012; Rubin, 2017). El Ejecutivo produce reglamentos, decretos y normas técnicas que estructuran la vida económica y social. Tres factores explican su expansión:

- **Complejidad técnica:** Materias como regulación financiera, bioética o inteligencia artificial requieren pericia administrativa especializada.
- **Urgencia decisional:** Crisis sanitarias, financieras o de seguridad demandan respuestas rápidas incompatibles con los tiempos deliberativos parlamentarios.
- **Gobernanza internacional y supranacional:** Normas derivadas de organizaciones internacionales o bloques regionales se incorporan vía Ejecutivo (Craig, 2012).

4. El control parlamentario como función nuclear del parlamento contemporáneo

El control parlamentario constituye el principal contrapeso frente a la expansión del poder ejecutivo; este no se reduce a la censura o la responsabilidad gubernamental; abarca una gama de instrumentos orientados a la transparencia, la rendición de cuentas y la supervisión continua (Norton, 2019).

4.1. Nuevas perspectivas de las dimensiones de control

Los parlamentos modernos han establecido como sus dimensiones de control parlamentario las siguientes:

- a) Político:** busca establecer la responsabilidad gubernamental. Este tipo de control es el más practicado en todas las latitudes, ya que es ampliamente difundido por los medios de comunicación y logra una gran visibilidad pública.
- b) Técnico:** Busca determinar la eficacia, eficiencia y valor público de las políticas públicas; esta evaluación es la menos practicada en los parlamentos latinoamericanos y que no han entendido el nuevo rol de estos.
- c) Presupuestario:** Busca supervisar la eficacia y eficiencia del gasto público, para determinar los vicios o las falencias normativas que no permiten la correcta ejecución, generando además las alertas para la intervención de los órganos competentes.
- d) Normativo:** Si bien la mayoría de los reglamentos establecen procedimientos para la revisión de legislación delegada y de urgencia, en la estructura de los parlamentos no se han configurado estructuras técnicas especializadas (comisiones ordinarias permanentes, cuerpos técnicos especializados) que cumplan con esta dimensión de control.

4.2. Transformaciones estructurales para fortalecer el control

Los parlamentos modernos y con mayor legitimidad han adoptado una reingeniería estructural para cumplir adecuadamente con su función de control, estableciendo:

a) Comisiones permanentes especializadas: equivalentes a nuestras comisiones ordinarias, pero con una única función de control, con congresistas permanentes durante su periodo legislativo y personal capacitado y especializado del servicio institucional.

b) Comisiones permanentes especializadas de control post de la legislación delegada y de urgencia: con el mismo esquema de las anteriores.

c) Comisiones de investigación y auditoría: fiscalización extraordinaria, apoyada por equipos especializados del servicio institucional.

d) Oficinas técnicas parlamentarias de investigación: para reducir la asimetría informativa frente al Ejecutivo.

e) Priorizar las sesiones de control periódicas: cambian la visión de que las sesiones plenarias son para legislar.

Estas propuestas se extraen de las experiencias de los parlamentos que han desarrollado estructuras especializadas, por ejemplo:

- Los select committees de la Cámara de los Comunes del Reino Unido realizan escrutinio sectorial permanente.
- El Congreso de los Estados Unidos ejerce control mediante audiencias, citaciones y oficinas técnicas independientes.
- El Parlamento Europeo combina control político y técnico (Craig, 2012; Norton, 2019).

En América Latina, Chile, comparecencias ministeriales y control político reforzado que le permite mantener su institucionalidad.

Estas transformaciones reducen la brecha técnica y fortalecen la rendición de cuentas (Norton, 2019).

5. La representación como función legitimadora

La representación no se limita al acto electoral; es un proceso dinámico de mediación entre sociedad y poder (Pitkin, 1967). En sociedades diversas, fragmentadas y atravesadas por identidades múltiples, el parlamento es el único espacio institucional capaz de integrar esa pluralidad.

El parlamento actúa como foro deliberativo donde se expresan conflictos que el Ejecutivo tiende a gestionar de forma técnica (Manin, 1997). La representación, recordemos, obedece a representar a los diversos grupos sociales o de interés que muchas veces están en conflicto por las políticas públicas de los ejecutivos, y el debate parlamentario busca acercar posiciones y lograr entendimientos que permitan viabilizar las referidas políticas en beneficio de la sociedad.

Asimismo, sirve para que el ciudadano entre en contacto con su representante y este conozca los temas de interés público que no están correctamente atendidos o cómo se están manejando los recursos públicos. Esta función de intermediación es fundamental, ya que, si el ejecutivo y las autoridades locales no escuchan al ciudadano, es el parlamento el llamado a cumplir ese rol.

5.1. Fortalecimiento de la representación

Nuestro parlamento a nivel reglamentario ha dado pasos para reforzar la representación, pero no han sido instrumentalizados de manera técnica y funcional; así, por ejemplo:

a) La Semana de representación, creada para que la población entre en contacto directo con sus representantes; sin embargo, carece de una metodología establecida para su desarrollo y lo que es más importante, para que se logre la articulación entre el ejecutivo, el representante y los representados.

b) Institucionalizar audiencias públicas obligatorias para las comisiones ordinarias permite recoger de los sectores interesados, especialmente de los gremios, los vacíos o necesidades regulatorias que no se detectan en el trabajo de escritorio. Las oficinas especializadas están actuando sin objetivos claros de lo que se quiere lograr con este instrumento de representación.

c) Implementar plataformas de participación digital vinculante, de las cuales contamos, pero lamentablemente no se han difundido ni se han creado tutoriales adecuados para la población. Todo esto dentro de lo que conocemos técnicamente como parlamento abierto.

5.2. Interrelación entre control y representación

Ambas funciones se refuerzan mutuamente; el control político representa a la ciudadanía frente al poder. Asimismo, la representación efectiva requiere que el parlamento tenga capacidad de exigir cuentas. Así se establece un modelo de parlamento que vigila y discute, donde su legitimidad proviene de controlar el poder y reflejar la diversidad de la sociedad (Rosanvallon, 2008).

Así pues, el parlamento contemporáneo se redefine como el órgano de vigilancia democrática, foro de representación plural y espacio de legitimación política frente a la tecnocracia (Rosanvallon, 2008).

6. Conclusiones

La función legislativa sigue existiendo, pero ya no es el único enfoque principal en el Parlamento, ya que la legislación delegada y de urgencia ha cambiado el equilibrio de poderes.

- El control político es hoy la función estructural predominante de los parlamentos contemporáneos, esencial para equilibrar al poder ejecutivo ampliado.
- La representación parlamentaria garantiza legitimidad democrática y es crucial en sociedades complejas y fragmentadas.

- Las reformas reglamentarias deben adaptarse a esta realidad, generando una nueva ingeniería orgánica y de distribución funcional a través de reformas reglamentarias que busquen tener comisiones orgánicas fuertes de control, procedimientos parlamentarios de control y representación, que tengan el debido apoyo técnico especializado institucionalizado, con periodos legislativos que aseguren la gobernanza y eviten la improvisación.
- La funcionalidad del parlamento no declina y no es una institución innecesaria. Ha evolucionado hacia un modelo de control y representación, y debemos avanzar hacia ese tipo de parlamento.

7. Referencias

1. Ackerman, B. (2010). The decline and fall of the American Republic. Harvard University Press.
2. Bagehot, W. (2001). The English Constitution. Oxford University Press.
3. Craig, P. (2012). EU administrative law. Oxford University Press.
4. Manin, B. (1997). The principles of representative government. Cambridge University Press.
5. Norton, P. (2019). Parliament in British politics. Palgrave Macmillan.
6. Pitkin, H. (1967). The concept of representation. University of California Press.
7. Rosanvallon, P. (2008). Counter-democracy. Cambridge University Press.
8. Rubin, E. L. (2017). Beyond Camelot. Princeton University Press.
9. Shane, P. (2014). Madison's nightmare. University of Chicago Press.

Control político, comisiones investigadoras y derechos fundamentales

Mónica Sheila Villavicencio Rivera

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú; Magister en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú; Magister en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid; doctoranda en Derecho Constitucional y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Especialista parlamentario, ex jefe del Centro de Capacitación de Estudios Parlamentarios, y a la fecha jefe del Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal.



1. Resumen

El presente artículo examina la función de control parlamentario y, de manera particular, el rol de las comisiones investigadoras dentro del sistema constitucional. Se sostiene que la investigación parlamentaria constituye un instrumento esencial para preservar el equilibrio entre los poderes del Estado; no obstante, su ejercicio puede generar tensiones respecto de diversos derechos fundamentales. El trabajo propone criterios de racionalidad, necesidad y proporcionalidad, así como ajustes procedimentales orientados a compatibilizar la eficacia del control con las garantías del debido proceso parlamentario.

Palabras clave:

Control político; comisiones investigadoras; debido proceso parlamentario; derechos fundamentales; proporcionalidad; investigación parlamentaria; equilibrio de poderes.

2. Introducción

La función de control, desarrollada históricamente desde la praxis, surgió como reacción frente a la concentración del poder monárquico y se consolidó con el constitucionalismo europeo de los siglos XVII al XIX, a partir de la teoría del equilibrio de poderes de Montesquieu. Luego de 1918, la responsabilidad política concentrada en el Consejo de Ministros vinculó el control a la investidura, sostenimiento y eventual remoción del gobierno.

Con el parlamentarismo racionalizado del siglo XX —y mecanismos como la moción de censura constructiva— el control dejó de ser un factor de inestabilidad para afirmarse como condición funcional del Estado democrático. La doctrina (Sánchez Agesta, Duverger, Loewenstein) destaca la creciente interdependencia entre legislar, ejecutar y fiscalizar.

En el constitucionalismo contemporáneo —tanto en regímenes parlamentarios como en modelos de presidencialismo atenuado— el control no implica necesariamente una sanción inmediata. Se expresa como potestad de crítica, en especial por parte de las minorías, y sus consecuencias (políticas, penales o ciudadanas) son mediatas y externas al acto de control.

Del control concebido como prerrogativa de remoción se ha transitado hacia un control difuso y multifuncional que asegura legitimidad democrática, equilibrio institucional y transparencia.

3. Comisiones investigadoras. Concepto y naturaleza

Son órganos parlamentarios colegiados y temporales, que están investidos de prerrogativas judiciales, cuya conformación se justifica en la constatación previa de un interés público. Su finalidad consiste en el esclarecimiento de hechos, la evaluación de la conformidad con el marco constitucional y legal, y la elaboración de un informe destinado a habilitar al Pleno para la adopción de decisiones de carácter político, entre ellas recomendaciones normativas, ajustes en políticas públicas o remisiones a autoridades competentes.

Desde la teoría constitucional y parlamentaria, la doctrina oscila entre dos aproximaciones: una que concibe estas comisiones exclusivamente como instrumentos de control político —con el riesgo de fortalecer dinámicas de autocontrol en manos de mayorías legislativas—¹, y otra que las reduce

¹ ALONSO DE ANTONIO, 2000: 214-215; ARAGÓN REYES, 1995, pág. 181; ARAGÓN REYES, 2002:18-19; BISCARRETTI DI RUFIA, 1897:400; TORRES MURO, 1998: 23-24); DE VERGOTTINI, 1997: 42.

a mecanismos de mera obtención de información², restringiendo en exceso su eficacia decisoria. Frente a tales tensiones, resulta más adecuado considerar la polivalencia de la actividad, en tanto articula la función de control político y la verificación técnica de hechos³. Su actuación se sustenta en la recolección, contraste y análisis de información relevante, cuya síntesis es remitida al Pleno para la eventual adopción de decisiones políticas, legislativas o institucionales. Esta configuración funcional mixta justifica la atribución de prerrogativas especiales indispensables para un cumplimiento eficaz y legítimo del mandato.

4. Estándares de debido proceso parlamentario

Aunque el texto constitucional de 1993 no explicita cláusulas de debido proceso para la investigación parlamentaria, por principios de unidad y concordancia constitucional —y por el bloque de convencionalidad— la actividad debe respetar la dignidad humana y los derechos fundamentales. Siendo necesario considerar los límites materiales (legalidad y competencia), orgánicos (no interferencia indebida con la jurisdicción ni con la administración), personales (no afectación desproporcionada de derechos) y temporales (plazo razonable).

De otro lado, toda vez que las prerrogativas de investigación derivan de la función de representación para el control de asuntos de especial relevancia pública, su ejercicio recae en el cargo (no en la persona) y exige idoneidad moral y un compromiso con el respeto al Estado de Derecho, la separación de poderes y la legislación vigente.

²GARCÍA MAHAMUT, 2000: 50-156; SANTAOLALLA LÓPEZ, 1990: 460

³MARTÍNEZ ELIPE, 2000: 384-38

Aspectos críticos que deben prevenirse durante la investigación parlamentaria

Debe privilegiarse la eficacia sin incurrir en vulneraciones de garantías mínimas. Es prudente identificar un fin constitucional legítimo; constatar la idoneidad de las medidas; verificar la necesidad frente a alternativas menos lesivas; así como, evaluar la proporcionalidad entre derechos fundamentales.

Se presentan tres ejes que requieren un fortalecimiento particular: (i) una motivación acompañada de un estricto control de legalidad para la adopción de medidas restrictivas; (ii) la garantía de igualdad de armas junto con una contradicción efectiva; y (iii) la observancia de una temporalidad razonable en el desarrollo de las actuaciones parlamentarias.

• Acceso al expediente

El derecho a contar con tiempo y medios adecuados para la defensa exige garantizar el acceso oportuno al expediente y otorgar un plazo razonable para formular descargos. La persona citada y su defensa deben revisar el dossier de antecedentes y un índice de actuaciones y evidencias disponibles, antes de la comparecencia.⁴ El expediente debe contener, al menos: los (i) hechos materia de investigación; (ii) las actuaciones realizadas; (iii) la evidencia documental y digital recopilada; (iv) las declaraciones obtenidas; y (v) el cronograma tentativo de diligencias.

• Criterios de citación y motivación reforzada

El derecho a la comunicación previa y detallada se integra al derecho de defensa y constituye un presupuesto indispensable para su ejercicio efectivo⁵. Su incumplimiento genera indefensión y vulnera las garantías mínimas del debido proceso⁶. Cualquier limitación al acceso al expediente o a la contradicción debe

⁴ Artículo 8.1, 8.2 c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos-CADH

⁵ Artículo 8.2 b y c de la CADH

responder a una finalidad legítima, estar debidamente motivada, ser inapelable y resultar proporcional⁷. Este derecho exige que la persona investigada conozca, antes de declarar, los hechos y fundamentos jurídicos imputados.

La información no debe provenir de reportes o artículos periodísticos o de preguntas formuladas a otras personas. La citación debe estar motivada e identificar: (a) los hechos investigados, (b) la relevancia pública del caso, (c) el vínculo objetivo de la persona citada con la materia, y (d) la finalidad de la diligencia (informativa, corroborativa o conclusiva).

A modo de ejemplo, el Tribunal Constitucional ha afirmado que “Con vertiginosa rapidez y a veces por la fuerza de la influencia mediática, el invitado puede pasar de la condición de citado a acusado, sin que en el ínterin haya podido ni siquiera enterarse qué se investiga, para qué se investiga y por qué se lo cita”⁸.

⁶ En el 2013, un juzgado constitucional declaró nulo lo actuado por la comisión investigadora encargada de investigar la gestión presidencial de Alan García Pérez, señalando que no se permitió que el investigado «de manera suficiente y concreta» conociera los hechos materia de la investigación y su vinculación con aquellos. Resolución N° 15 del Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional, expediente 014923-2013-0-1801-JR-CI-05, del 19 de setiembre de 2013. La Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, expediente 014923-2013-0-1801-JR-CI-05, en su sentencia de 27 de diciembre de 2013, confirmó la apelada.

⁷ El Tribunal Constitucional, respecto a la notificación para la comparecencia, ha señalado que el deber de dar a conocer los cargos depende del ámbito y del estado en el que se encuentre la investigación, así como del análisis en cada caso en particular; sin perjuicio que el investigado debe gozar de un plazo razonable para su defensa. STC N° 04968-2014-PHC/TC. En la STC 00156-2012-PHC/TC indicó que las notificaciones de las comisiones de investigación deben señalar expresamente los cargos y las circunstancias por los cuales las personas son citadas a declarar

⁸ STC 00156-2012-PHC/TC, F. 21

• Gestión de audiencias y actas

El derecho de defensa, entendido como un elemento estructural del debido proceso, exige que las personas puedan ejercerlo de manera adecuada, ya sea directamente o mediante asistencia letrada⁹. Su vulneración se configura cuando se limita el acceso a herramientas esenciales para la protección de los derechos e intereses comprometidos.

Se requiere estandarizar la estructura de las audiencias —incluyendo apertura, verificación de la defensa e idioma, exposición de hechos, contradicción, solicitudes y decisión—, así como uniformizar las actas mediante campos obligatorios sobre intervenciones, objeciones, decisiones y fundamentos. Del mismo modo, debe reconocerse la participación del abogado¹⁰, permitiéndole formular objeciones, solicitudes y preguntas aclaratorias, presentar documentos y dejar constancias¹¹. Se recomienda incluir una fase inicial de orden del día para atender pedidos de la defensa y una etapa específica para la contradicción frente a cargos o precisiones fácticas.

• Garantía lingüística: intérprete o traductor

La ausencia de reglas sobre el uso de intérpretes afecta el acceso a la justicia de personas que no dominan el castellano, incluyendo hablantes de lenguas originarias y extranjeros¹². Obligar a declarar sin comprender adecuadamente vulnera el derecho de defensa y constituye un trato discriminatorio contrario a los derechos lingüísticos reconocidos constitucionalmente. Por ello, debe garantizarse la asignación obligatoria de un intérprete cuando sea necesario, registrando el idioma preferente y declarando inválida la diligencia si no se asegura la comprensión efectiva¹³.

⁹ Artículo 8 de la CADH.

¹⁰ STC 010-2002-AI/TC.

¹¹ Artículo 8.2 d y e de la CADH.

¹² Artículo 8.2 a de la CADH.

¹³ STC 07731-2013-PHC/TC, F. 6.

• Medidas coercitivas

El derecho a la libertad¹⁴ solo puede restringirse mediante mandato escrito y debidamente motivado de la autoridad judicial o, excepcionalmente, por intervención policial en casos de flagrancia. Asimismo, la inviolabilidad del domicilio¹⁵ protege espacios vinculados con el desarrollo de la personalidad y limita las injerencias externas¹⁶.

Las medidas coercitivas que afecten estos derechos deben sustentarse en una motivación judicial estricta —tanto para órdenes de captura como para allanamientos e incautación de documentos— y requieren se acredite previamente una conducta de resistencia a colaborar. Además, debe realizarse un análisis de subsidiariedad que priorice medios menos lesivos, tales como requerimientos documentales, reiteración de citaciones o comparecencias virtuales, en concordancia con los principios *pro homine* y *pro libertatis*.

• Plazos, prórrogas y regla de cierre

El derecho al plazo razonable en las investigaciones parlamentarias —como expresión del debido proceso y en vinculación directa con el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva— exige que las actuaciones se desarrollen dentro de un periodo que no resulte ni excesivamente breve ni desproporcionadamente prolongado¹⁷. El plazo debe computarse desde la conformación de la comisión hasta la presentación del informe final, y ser suficiente para asegurar el esclarecimiento de los hechos. La inexistencia de un plazo razonable genera una situación prolongada de indefensión.

¹⁴ Artículo 7 de la CADH.

¹⁵ Artículo 11.2 de la CADH.

¹⁶ STC 02389-2009-PA/TC, Fs. 8-12.

¹⁷ Artículo 8.1 de la CADH. STC 00156-2012-PHC/TC, F. 66.

En consecuencia, se requiere fijar un periodo inicial definido, admitir prórrogas debidamente motivadas con base en hitos verificables (como diligencias pendientes o complejidad técnica) e incorporar una regla de cierre que obligue a la presentación del informe final o, en su defecto, al archivo del caso cuando no existan diligencias justificadas.

• Protección de datos personales e intimidad

El derecho a la intimidad protege un ámbito reservado de la vida personal y exige que cualquier injerencia estatal sea justificada, necesaria y estrictamente proporcional¹⁴. La ausencia de criterios claros para levantar la reserva de información genera un margen excesivo de discrecionalidad, que puede exponer datos altamente sensibles, como información económica, de salud o de la vida familiar. En consecuencia, se requiere aprobar un protocolo específico para el levantamiento de reservas que incluya la intervención de un órgano colegiado, la aplicación del test de proporcionalidad en sus tres fases (idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta) y medidas de minimización como anonimización, seudonimización, restricciones de acceso y trazabilidad¹⁹.

¹⁴ Artículo 7 de la CADH.

¹⁵ Artículo 11.2 de la CADH.

¹⁶ STC 02389-2009-PA/TC, Fs. 8-12.

¹⁷ Artículo 8.1 de la CADH. STC 00156-2012-PHC/TC, F. 66.

¹⁸ Artículo 11.2 de la CADH.

¹⁹ STC 06712-2005-HC/TC, F. 39.

5. Comentario final

La investigación parlamentaria es un mecanismo constitucionalmente legítimo y necesario para el control inter-órganos; empero, la ausencia de parámetros claros sobre motivación, proporcionalidad, contradicción y plazos debilita su legitimidad y puede generar situaciones de indefensión. Incorporar garantías como el descubrimiento previo, la participación de la defensa técnica, la motivación reforzada, los plazos definidos, la garantía lingüística y mecanismos de seguimiento fortalecen el respeto del debido proceso, incrementan la calidad epistémica de los informes y reducen el riesgo de una judicialización posterior. Impulsar correcciones frente a estas deficiencias no debilita la función de control; por el contrario, la fortalece al dotarla de estándares que respaldan sus resultados frente a cuestionamientos constitucionales y convencionales.

La aclaración del texto aprobado en las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente

María Elena Bendezú Echevarría

Doctora en Derecho. Actualmente es asesora en la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República.



1. Resumen

El artículo analiza el mecanismo de aclaración dentro del procedimiento legislativo del Congreso, destacando su origen en el derecho procesal civil y su carácter atípico en la práctica parlamentaria. Se explica su finalidad de corregir errores materiales sin alterar el contenido sustancial de las decisiones aprobadas, así como su procedimiento y las reglas de votación aplicables según el tipo de norma. Finalmente, se subraya su importancia como herramienta de técnica legislativa para garantizar la correcta formulación de las leyes antes de su promulgación.

Palabras clave

Aclaración legislativa; procedimiento legislativo; técnica legislativa; errores materiales; votación parlamentaria; Comisión Permanente; Congreso de la República

2. ANTECEDENTES (INTRODUCCIÓN):

Durante el régimen bicameral en el Perú todos los proyectos o proposiciones de ley aprobados por la Cámara de Diputados y por el Senado de la República eran revisados por la Comisión de Redacción antes que la autógrafa fuera enviada al Poder Ejecutivo para su promulgación. La citada comisión tenía como función revisar los proyectos de ley, a fin de evitar incoherencias y errores de carácter gramatical, sin modificar su contenido.

La Comisión de Redacción estaba conformada por senadores y diputados¹.

Cabe señalar que el mecanismo de la aclaración no es propio del procedimiento parlamentario, sino que proviene del procedimiento procesal civil al regular la aclaración en el artículo 406 del Código Procesal Civil de acuerdo con lo siguiente:

Artículo 406.- Aclaración

El Juez no puede alterar las resoluciones después de notificadas. Sin embargo, antes que la resolución cause ejecutoria, de oficio o a pedido de parte, puede aclarar algún concepto oscuro o dudoso expresado en la parte decisoria de la resolución o que influya en ella. La aclaración no puede alterar el contenido sustancial de la decisión. El pedido de aclaración será resuelto sin dar trámite. La resolución que lo rechaza es inimpugnable”.

Como se puede apreciar la aclaración contiene un solo supuesto la presencia de algún concepto oscuro o dudoso. Mientras que el artículo 407 del Código Procesal Civil regula la corrección en estos términos:

¹ En el tercer párrafo del artículo 78 del Reglamento del Congreso se establece lo siguiente: “Cuando el Pleno lo estime necesario, podrá acordar, a pedido de un Congresista o un Grupo Parlamentario y por mayoría simple de los presentes, la conformación de una Comisión de Redacción, conformada por tres Congresistas propuestos por el presidente, a efecto de que revisen la redacción de las proposiciones aprobadas, considerando los criterios de técnica legislativa”. Es preciso indicar que esta norma reglamentaria no ha sido implementada en el procedimiento legislativo unicameral.

“Artículo 407.- Corrección

Antes que la resolución cause ejecutoria, el Juez puede, de oficio o a pedido de parte y sin trámite alguno, corregir cualquier error material evidente que contenga.

Los errores numéricos y ortográficos pueden corregirse incluso durante la ejecución de la resolución.

Mediante la corrección las partes también piden al Juez que complete la resolución respecto de puntos controvertidos, pero no resueltos.

La resolución que desestima la corrección solicitada es inimpugnable”:

En la corrección existen los supuestos de corrección de errores materiales, numéricos, ortográficos y, además, la posibilidad de completar la resolución con algún punto controvertido no resuelto en la sentencia.

Finalmente, es preciso señalar que el mecanismo legislativo de la aclaración no se encuentra regulada en el Reglamento del Congreso, sino que es producto de la aplicación de los artículos 406 y 407 del Código Procesal Civil antes referidos, convirtiéndose la aclaración en un caso atípico de práctica parlamentaria, devenido del fuero jurisdiccional.

3. Definición

La aclaración es un mecanismo procesal dentro del procedimiento legislativo que tiene por objeto corregir errores materiales e imprecisiones en los textos de los proyectos de ley o los textos sustitutorios aprobados por el Pleno del Congreso o por la Comisión Permanente, sin alterar la parte sustancial de la decisión legislativa aprobada.

4. Procedimiento de aclaración

El procedimiento para solicitar la aclaración de un texto aprobado en la sesión del Pleno o de la Comisión Permanente es el siguiente:

4.1 El presidente de la comisión dictaminadora presenta un documento mediante el cual solicita se consulte la aclaración referida al texto aprobado en la sesión del Pleno del Congreso o de la Comisión Permanente (cuando el Pleno le ha delegado la facultad de legislar), para corregir errores de índole material permitiendo la claridad en el texto, sin modificar el sentido de lo aprobado.

Ejemplos de errores materiales:

Dice:

Decreto Supremo **011-2017-VIVIENDA**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Licencias de Habitación Urbana y Licencias de Edificación.

Debe decir:

Decreto Supremo **029-2019-VIVIENDA**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Licencias de Habitación Urbana y Licencias de Edificación.

Dice:

Artículo 5°. Niveles de la negociación colectiva (...) a. El nivel centralizado, en el que los acuerdos alcanzados tienen efectos para todos los trabajadores de las entidades públicas al que hace mención el **artículo 2.1 de la Ley**.

Debe decir:

Artículo 5°. Niveles de la negociación colectiva (...) a. El nivel centralizado, en el que los acuerdos alcanzados tienen efectos para todos los trabajadores de las entidades públicas al que hace mención el **artículo 2 de la Ley**.

4.2 En la sesión del Pleno o de la Comisión Permanente se dispone la lectura del mencionado documento. En algunos casos el presidente de la comisión dictaminadora sustenta la solicitud de aclaración solicitado.

4.3 Enseguida se procede a la votación de la solicitud de aclaración planteado.

5. Votaciones para aprobar la aclaración

En la aclaración se debe tener en cuenta la votación del texto aprobado, de acuerdo con lo siguiente:

5.1 Si la aclaración es al texto aprobado de un proyecto de ley o dictamen emitido dentro del procedimiento legislativo ordinario, su aprobación evidentemente será con votación ordinaria, es decir, mayoría simple.

5.2 Si la aclaración surge dentro del proceso legislativo relativo a la aprobación o modificación del texto de proyecto de ley orgánica, su votación será la mitad más uno del número legal de congresistas.

5.3 Si la aclaración corresponde al proyecto de ley que establece selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para determinada zona del país, su votación será los dos tercios del número de congresistas presentes.

5.4 Si la aclaración trata sobre la fórmula legal de la Ley de Presupuesto la votación será la mitad más uno del número de congresistas presentes.

Por consiguiente, la aprobación de la aclaración se sujeta al tipo de votación que se requiere para la aprobación del proyecto de ley o dictamen esto es en razón a que la aclaración que se aprueba se integra al proyecto aprobado para convertirlo en un solo procedimiento.

6. Las aclaraciones en el receso parlamentario

Durante el receso parlamentario las únicas aclaraciones que pueden ser tratadas y aprobadas por la Comisión Permanente (cuando el Pleno le ha delegado la facultad de legislar), son las que se presentan en los procesos legislativos en los que la aprobación del proyecto de ley o dictamen solamente requiere votación ordinaria (mayoría simple), por lo siguiente:

El segundo párrafo del inciso 4 del artículo 101 de la Constitución Política establece que “No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República”.

- La Resolución Legislativa del Congreso por el cual se delega la facultad de legislar a la Comisión Permanente señala expresamente que se excluye de los asuntos delegados, aquellos cuya delegación a la Comisión Permanente no procede, según lo establecido en el segundo párrafo del inciso 4) del artículo 101 de la Constitución Política del Perú.

En consecuencia, cualquier aclaración que solicite una Comisión Ordinaria sobre un proyecto de ley o dictamen que modifique una ley orgánica o tenga esa condición de orgánica o que requiere algún otro tipo de votación calificada, no puede ser aprobada por la Comisión Permanente, sino por el Pleno del Congreso.

7. Ejemplos de votaciones de aclaraciones

7.1 En la sesión del Pleno del 15 de junio de 2011, la Presidencia de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo presentó la aclaración con respecto al Proyecto 4112, Ley de Promoción Turística que amplía los beneficios de la Ley 29285, Ley que establece la emisión de documentos cancelatorios-tesoro público para el pago del impuesto general a las ventas (IGV) que grave los servicios de transporte aéreo de pasajeros desde o hacia la ciudad de Iquitos, para los departamentos de Madre de Dios y Ucayali. Para la aprobación de la aclaración se requería del voto a favor de los dos tercios de los Congresistas presentes, el que no alcanzó la votación requerida y anunciada por el presidente del Congreso, por lo que no pudo ser aprobada la aclaración solicitada.

7.2 En la sesión del Pleno del 1 de febrero de 2019 la Presidencia de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos solicitó la aclaración con relación al texto sustitutorio de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, en la que se

anunció que para su aprobación se requería de la votación favorable de la mitad más uno del número legal de miembros del Congreso. Alcanzó la votación requerida y se dio por aprobada la aclaración.

7.3 En la sesión del Pleno del 12 de julio de 2022 la Presidencia de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas solicitó, vía aclaración, la rectificación de los errores materiales en el dictamen de insistencia de la autógrafa del Proyecto de Ley 35/2021-CR, aprobado en la sesión del Pleno del 28 de abril de 2022. Sometida al voto la aclaración se aprobó con la votación requerida para una insistencia.

8. Conclusiones

1. La aclaración es un mecanismo procesal dentro del procedimiento legislativo del Congreso que tiene por objeto corregir errores materiales de los textos aprobados por el Pleno del Congreso o por la Comisión Permanente. No puede modificar la sustancia, el sentido o el fondo de la decisión legislativa aprobada.

2. El mecanismo legislativo de aclaración no se encuentra regulado en el Reglamento del Congreso, sino que es producto de la aplicación de los artículos 406 y 407 del Código Procesal Civil, convirtiéndose la aclaración en un caso atípico de práctica parlamentaria, devenido del fuero jurisdiccional.

3. La aprobación de la aclaración se sujeta al tipo de votación que se requiere para la aprobación del proyecto de ley o dictamen esto es en razón a que la aclaración que se aprueba se integra al proyecto aprobado para convertirlo en un solo procedimiento.

4. La aclaración como mecanismo procesal legislativo es parte de la técnica legislativa que asegura la correcta elaboración de las leyes antes de su promulgación por el Poder Ejecutivo.

9. Referencias

1. Congreso de la República del Perú. (1993). Constitución Política del Perú.
2. Congreso de la República del Perú. (s. f.). Reglamento del Congreso de la República.
3. Perú. (s. f.). Código Procesal Civil.

¿Censura o vacancia? El procedimiento aplicable al Presidente de la República que, a su vez, es Presidente del Congreso

Raúl Gutiérrez Canales

Investigador Renacyt. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctor en Derecho y magíster en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Máster en Derecho Parlamentario por la Universidad Complutense de Madrid y en Justicia Constitucional por la Universidad de Bolonia. Profesor de la Universidad de Lima. Asesor principal del Congreso de la República del Perú.



1. Resumen

Se examina el procedimiento constitucional aplicable para retirar del cargo a un presidente de la República que asumió funciones como presidente del Congreso. El autor sostiene que la vacancia por incapacidad moral permanente resulta procedente, sin excluir la posibilidad de la censura parlamentaria, y advierte sobre vacíos normativos que podrían afectar el equilibrio de poderes.

Palabras clave

Vacancia presidencial; incapacidad moral permanente; censura parlamentaria; sucesión presidencial; presidente del Congreso; control político.

2. Introducción

El caso del presidente de la República, José Jerí, nos ha puesto en una controversia sobre el procedimiento parlamentario adecuado para solicitar su retiro del cargo. Más allá de los hechos denunciados (que no son materia del presente análisis), se trata de la alegación de inconductas que pueden ser sancionadas políticamente por el Congreso, en tanto harían insostenible su continuidad en el puesto. En este sentido, corresponde reflexionar sobre la determinación de la vía legítima, en tanto se garantice el respectivo debido procedimiento.

3. La sucesión presidencial recaída en el presidente del Congreso

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, la sucesión presidencial en último grado corresponde al presidente del Congreso. Así, el presidente del Congreso asume la función de presidente de la República cuando el presidente y los vicepresidentes de la República tienen impedimento para ejercer la función. La medida, en el caso del presidente del Congreso, es tan excepcional que la Constitución precisa que, “Si el impedimento es permanente, el presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones”.

Dicha precisión tiene pleno sentido, si se considera que el presidente de la República, en un régimen presidencialista (por más parlamentarizado que sea), no proviene del Congreso. El presidente de la República y los integrantes de su plancha presidencial son elegidos directamente por la población. Que el presidente del Congreso asuma el rol de presidente de la República es una medida excepcional extrema que, en ningún caso, puede convertirse en una regla o en una situación de oportunidad de permanencia en la función. De aquí, que sea razonable que la Constitución exija “inmediatez” para la convocatoria a elecciones. Se trata de un criterio de coherencia para no alterar el régimen político democrático y mantener un deseable sistema de equilibrio entre los poderes públicos.

En este contexto, es menester analizar si un presidente de la República, que asumió el cargo en su condición de presidente del Congreso, puede únicamente ser censurado por ser el titular del Parlamento o, por el contrario, solo le es aplicable la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente.

4. La vacancia presidencial por incapacidad moral permanente

La vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, reconocida en el artículo 113.2 de la Constitución, sí es aplicable al presidente de la República que asumió el encargo en su condición de presidente del Congreso. La Constitución no distingue en qué condición se accedió al puesto. Efectivamente, el artículo 113 solo señala “La presidencia de la República vaca por: (...) su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso”. Esta norma no hace precisión alguna respecto de algún criterio de origen que determine la viabilidad del procedimiento; es decir, si la presidencia de la República se originó por elección popular, por sucesión presidencial o por alguna otra circunstancia. Tampoco hay precisión por razón de límites o impedimentos; es decir, que no sea aplicable para un presidente del Congreso o para un funcionario que no haya sido elegido por voto popular en una fórmula presidencial.

En consecuencia, es pertinente observar el principio que reza “donde la norma no distingue, no hay que distinguir” (*Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*), aforismo jurídico reconocido, incluso, por el Tribunal Constitucional peruano (STC 00016-2007-PI/TC, fundamento 9). Más aún, el artículo 114 de la Constitución, para efectos de la aplicación de la causal de incapacidad moral permanente señala de manera explícita el criterio del “ejercicio” de la presidencia. Ciertamente, el ejercicio corresponde al desarrollo de la función, al hecho de que la persona se encuentre cumpliendo las prerrogativas, funciones y competencias a plenitud; lo que, por supuesto, se aplica al presidente de la República que cumple este encargo en su condición de presidente del Congreso.

El ejercicio del cargo presidencial no solo tiene una dimensión positiva (de derechos o inmunidades), también tiene una dimensión negativa, que comprende prohibiciones e incompatibilidades que, de ser cometidas, tienen una consecuencia específica que puede recaer en una sanción.

De esto, precisamente se trata la plenitud del ejercicio de la función de presidente de la República: de poder realizar todos los actos propios del puesto, lo que incluye las consecuencias jurídicas o políticas de los mismos; donde, evidentemente, se halla el ser objeto de una moción que solicita la declaración de su incapacidad moral permanente.

5. La censura del presidente del Congreso de la República

¿El procedimiento de censura contra el presidente del Congreso procede contra este cuando está cumpliendo la función de presidente de la República? De acuerdo con la Ley 27375, Ley de Interpretación del Artículo 115 de la Constitución Política del Perú, el encargo de la función presidencial “no implica la vacancia de su cargo de presidente del Congreso ni de su condición de congresista (...)”. Si bien puede ser cuestionable que, mediante una ley ordinaria (“interpretativa”) se extienda o se trastoque el contenido de la Constitución, lo cierto es que la Ley 27375 se encuentra vigente, no habiendo sido materia de algún pronunciamiento jurisdiccional en contra.

Asimismo, de acuerdo con el Reglamento del Congreso, que es la norma especializada que regula el procedimiento de censura contra el presidente del Congreso o contra los miembros de la Mesa Directiva (artículo 68), no existen causales expresas o predeterminadas para que se solicite la censura. Más allá de haberse establecido requisitos de firmas o votos para la presentación y admisión a debate del pedido, no hay exigencias sustantivas sobre qué acción u omisión configura una razón para la propuesta de censura.

En efecto, y aunque pueda parecer forzado, el Congreso puede interpretar que la inconducta del presidente de la República encargado vulnera la confianza institucional que se le otorgó para presidir el Parlamento, condición indispensable que le permite cumplir la titularidad de la presidencia de la República. Aun cuando se trate de una inconducta realizada en el ejercicio del cargo de presidente

de la República, no existe una desvinculación objetiva (legal) con la condición de presidente del Congreso. Es más, y pese a ser una cuestión altamente cuestionable, mantiene sus despachos (incluido el personal) de congresista y presidente del Congreso, mientras se desenvuelve como presidente de la República.

Es decir, puede prevalecer el criterio institucional sobre el funcional, en tanto, por virtud de la vigencia de la Ley 27375, el presidente del Congreso no deja de ser tal por cumplir la función de presidente de la República. Si es obligatorio ser presidente del Congreso para ejercer la presidencia de la República, resulta lógico que si no se tiene tal título no procede el encargo. Por tanto, la presidencia del Congreso (que se mantiene por virtud, además, de una ley vigente) se convierte en una condición de acceso y de permanencia para ocupar y ejercer la presidencia de la República. Tanto es así que, si se deja de ser presidente del Congreso, automáticamente ocurre lo propio con la encargatura de la presidencia de la República.

6. A modo de conclusión

Más allá de cualquier caso concreto que se pueda presentar en la realidad, lo cierto es que la elección del procedimiento a seguir para retirar a un presidente de la República encargado no debería ser un asunto discrecional. Hoy, ante la falta de precisión y vacíos normativos (como los descritos antes), se permite una interpretación extensiva que puede favorecer una afectación indebida al sistema constitucional de equilibrio de poderes. Los procedimientos de vacancia del presidente del Congreso y de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente son formal y sustancialmente diferentes (con votaciones, exigencias, etapas y fines distintos). En un escenario de ausencia de causales y riesgos de utilización de conceptos abiertos, es oportuno establecer limitaciones en el marco de un diseño político armonioso con los objetivos del régimen democrático.

7. Referencias

1. Congreso de la República del Perú. (2000). Ley N° 27375, Ley de interpretación del artículo 115 de la Constitución Política del Perú.
2. Tribunal Constitucional del Perú. (2007). Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. N.º 00016-2007-PI/TC

Soberanía digital y gobernanza del conocimiento: El Congreso como fuente de verdad en la era de la Inteligencia Artificial

José Carlos Castro Paragulla

José Carlos Castro Paragulla Magister en Dirección
de Tecnologías de la Información Ex jefe del
Departamento de Tecnologías de Información
ccastro@congreso.gob.pe



1. Resumen

Este artículo analiza la necesidad de que el Congreso del Perú evolucione hacia una gobernanza del conocimiento legislativo basada en datos estructurados. Argumenta que el uso de formatos estáticos como el PDF limita la trazabilidad, la interoperabilidad y el aprovechamiento de la Inteligencia Artificial. A través del análisis del estándar internacional Akoma Ntoso y experiencias comparadas, se sostiene que la estructuración de la norma no es un cambio técnico, sino una garantía de soberanía digital y transparencia proactiva en el ecosistema democrático actual.

Palabras clave

Soberanía digital; gobernanza del conocimiento; Congreso de la República; datos estructurados; inteligencia artificial; Akoma Ntoso; interoperabilidad; transparencia.

Un asesor parlamentario recibe el encargo de estudiar la evolución normativa de un artículo aprobado hace más de una década. Puede consultar el texto vigente en sistemas consolidados como el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ) o revisar el Archivo Digital de la Legislación Peruana (ADLP). Sin embargo, su tarea no se limita a verificar la redacción actual, sino que debe reconstruir cada modificación intermedia, identificando con precisión qué norma alteró qué disposición, determinando el momento exacto en que cada cambio entró en vigor e identificando cómo esas variaciones se relacionan con otras normas del sistema jurídico.

La información está disponible y formalmente publicada, pero lo que no está plenamente estructurado es el entramado de relaciones que la articula. En este tipo de escenarios, el problema no es de acceso, sino de arquitectura.

Esto no se limita a un reto operativo, sino que constituye el síntoma de una carencia estructural y organizativa en la gobernanza del conocimiento legislativo. El modelo actual basado en documentos PDF representa un “punto ciego” para la modernización: aunque es apto para el ojo humano, resulta ilegible para sistemas de procesamiento avanzado y modelos de IA. Es por esa razón que para que el Congreso lidere la transformación digital, la norma debe nacer como un dato estructurado (XML), permitiendo que la ley deje de ser un archivo estático y se convierta en un activo dinámico, capaz de interactuar con otros sistemas sin pérdida de integridad.

Este artículo sostiene que la gobernanza del conocimiento legislativo constituye un deber institucional del Congreso del Perú. Evolucionar desde un modelo centrado en la publicación documental hacia una infraestructura normativa estructurada no es una opción tecnológica accesorio ni una mejora instrumental, sino una consecuencia directa del rol constitucional del Congreso en un entorno digital donde la información no es solo contenido, sino estructura.

La gobernanza del conocimiento legislativo puede definirse como la capacidad institucional del Parlamento para producir, organizar, estructurar, relacionar y difundir su acervo normativo como un sistema integrado de información pública. Esta función trasciende la mera conservación de textos. Implica representar explícitamente la arquitectura interna de la ley —artículos, incisos, literales, disposiciones complementarias— y las relaciones dinámicas entre normas, incluyendo modificaciones, derogaciones, remisiones y vigencias sucesivas.

Cuando esta estructura no está formalizada, la trazabilidad requiere de reconstrucciones manuales y cualquier análisis sistémico se vuelve costoso, fragmentario y excesivamente dependiente del conocimiento individual de los equipos técnicos.

En este punto, resulta imperativo distinguir entre la producción del conocimiento y su compilación. Así, mientras que otras entidades pueden actuar como “bibliotecarios” del ordenamiento jurídico nacional, el Congreso de la República es el “autor”. Por ello, la gobernanza del conocimiento debe buscar asegurar que el manuscrito original (el dato maestro) sea generado con la calidad técnica necesaria para que todo el aparato estatal y la sociedad en general consuman información fidedigna y de origen. La responsabilidad de custodiar la identidad y trazabilidad de la norma debe residir en su origen: el Congreso.

Para que esta soberanía sea efectiva, el Congreso debe adoptar la sintaxis universal que los parlamentos más avanzados del mundo utilizan. No se trata de una modificación formal o estética, sino de la adopción de un estándar que permita que la ley pueda ser entendida por humanos y procesada por máquinas, sin ambigüedades. Aquí es donde surge Akoma Ntoso, estándar internacional de arquitectura de datos que transforma la ley de un simple documento estático en un activo de datos inteligente que permite que el conocimiento sea interoperable a nivel global.

Esta concepción no es ajena a la evolución doctrinal sobre parlamentos digitales y gobernanza en la era digital. El informe de 2024 de Naciones Unidas sobre e-Parliament subraya que el formato PDF sigue siendo el formato dominante para publicar información parlamentaria, y la adopción de datos realmente estructurados y reutilizables avanza más lento de lo esperado (Inter-Parliamentary Union, n.d.). De manera convergente, la teoría de la digital era governance

sostiene que los Estados deben pasar de modelos fragmentados de gestión documental a arquitecturas integradas de información que permitan coherencia, interoperabilidad y orientación al sistema completo (Dunleavy et al., 2006). Desde esta perspectiva, la estructuración normativa no es una innovación técnica aislada, sino parte de un cambio estructural en la manera en que las instituciones públicas gobiernan su información.

Asimismo, el concepto de Government as a Platform plantea que las instituciones públicas modernas no solo proveen servicios, sino que construyen infraestructuras de datos sobre las cuales otros actores —internos y externos— pueden desarrollar capacidades adicionales (O'Reilly, 2011). Trasladado al ámbito legislativo, ello implica que el Parlamento no solo produce normas, sino que debe habilitar una arquitectura informacional que permita su comprensión, reutilización y análisis sistemático.

Por supuesto, la ausencia de una arquitectura estructurada no paraliza el funcionamiento del sistema legislativo, pero sí limita su eficiencia, su capacidad de adaptación y su utilidad, volviéndolo obsoleto frente a la velocidad de la IA generativa. En la práctica, ello se traduce en mayor carga operativa, en dificultades para reconstruir con precisión la evolución normativa y en obstáculos para integrar la información legislativa con otros sistemas del Estado. La ley, concebida exclusivamente como documento, cumple su función formal, pero la ley, concebida como dato estructurado, amplía su potencial institucional y reduce ineficiencias sistemáticas.

Diversos parlamentos han reconocido esta distinción y han avanzado hacia modelos estructurales más robustos. El Reino Unido, a través de legislation.gov.uk, ofrece legislación en lenguaje de marcado (formatos estructurados) como XML y permite acceder a distintas versiones temporales de

los textos normativos, facilitando reconstrucciones históricas y reutilización automatizada (The National Archives, n.d.). Instituciones como la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile y el Senado de Brasil han demostrado que poseer un dataset legislativo propio no es solo una mejora de eficiencia, sino un ejercicio que posiciona a sus parlamentos como referentes globales en datos abiertos y transparencia proactiva. En Chile, la Biblioteca del Congreso Nacional publica documentos legislativos como datos abiertos en RDF y XML, incluyendo implementaciones basadas en el estándar Akoma Ntoso, lo que habilita análisis semántico y reutilización institucional (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, n.d.-a, n.d.-b). Brasil, mediante el portal LexML, documenta servicios web que permiten recuperar información legislativa en XML, fortaleciendo la interoperabilidad entre instituciones públicas (LexML, n.d.). En todos estos casos, la legislación no se limita a ser accesible; se configura como infraestructura de información reutilizable.

La adopción del estándar Akoma Ntoso no constituye una decisión aislada, sino una alineación estratégica con los marcos desarrollados por OASIS Open, consorcio internacional reconocido como uno de los principales referentes en la creación de estándares de información estructurada. Al seguir las especificaciones promovidas por OASIS —organización cuyos estándares son utilizados y referenciados por múltiples instituciones públicas y privadas a nivel global y que cuenta con el respaldo de organismos como la ISO y las Naciones Unidas— el Congreso del Perú garantizaría que su producción legislativa sea técnicamente interoperable, reconocible en entornos internacionales y menos vulnerable a la obsolescencia tecnológica.

Akoma Ntoso adquiere relevancia como instrumentos de estructuración normativa para documentos legislativos y jurídicos. Este estándar define una estructura común (vocabulario XML) para representar la arquitectura interna de las normas y

sus metadatos asociados (Oasis, 2018). La literatura especializada ha señalado que este tipo de marcado permite preservar íntegramente el texto oficial mientras se añade una capa estructural que habilita versionado, trazabilidad y análisis automatizado a lo largo del ciclo de vida normativo (Palmirani & Vitali, 2012). El entorno digital contemporáneo intensifica esta exigencia estructural. Las herramientas de análisis automatizado y de inteligencia artificial se vienen incorporando progresivamente en la gestión pública y en la investigación jurídica. Estas tecnologías, cuando operan sobre texto plano no estructurado, enfrentan límites en precisión, interpretación de relaciones normativas y detección de inconsistencias. Cuando se apoyan en datos normativos estructurados —con identificación de artículos, modificaciones y referencias— pueden ofrecer análisis consistentes, apoyo técnico a la sistematización legislativa y mejores condiciones para la interoperabilidad. Prepararse para un entorno digital avanzado no implica adoptar tecnologías de manera acrítica, sino garantizar que la arquitectura informacional del Parlamento sea sólida, coherente y preparada para integraciones futuras.

La modernización del Congreso no puede limitarse a la digitalización de sus documentos ni a la disponibilidad de plataformas de consulta. Debe evaluarse también por la calidad de la infraestructura informacional que sustenta su función normativa. Gobernar el conocimiento legislativo es, en consecuencia, un deber institucional coherente con la responsabilidad histórica del Parlamento. En un Estado que aspira a ser eficiente, transparente y tecnológicamente preparado, la infraestructura normativa no es un complemento opcional, sino la base estructural de la democracia contemporánea y de su capacidad para adaptarse con coherencia y soberanía al futuro digital.

En última instancia, esta cuestión trasciende la dimensión tecnológica. La legislación es expresión democrática, memoria jurídica acumulada y fundamento

del ordenamiento estatal. Cada norma aprobada no es solo una decisión política puntual; es una pieza que se integra en un entramado normativo complejo que evoluciona en el tiempo y condiciona futuras decisiones legislativas. Si el Parlamento no asume plenamente la arquitectura de ese entramado, delega de facto parte de la gobernanza estructural del conocimiento normativo en otros actores o en soluciones fragmentarias. La soberanía legislativa no se agota en la potestad de legislar; incluye la capacidad de estructurar, organizar y gobernar el conocimiento normativo que se produce.

En términos contemporáneos, ello implica reconocer que la arquitectura informacional es parte constitutiva de la función legislativa. Si, como sostienen los enfoques de gobernanza digital, las instituciones públicas deben operar como sistemas integrados de información (Dunleavy et al., 2006), el Parlamento no puede limitarse a publicar documentos ni a depender exclusivamente de plataformas de consolidación externa. Sistemas como el SPIJ cumplen un rol esencial de difusión y agregación dentro del ecosistema jurídico; sin embargo, la responsabilidad institucional de custodiar la identidad, integridad y trazabilidad de la norma reside, por naturaleza, en su origen: el Congreso de la República.

Avanzar hacia una infraestructura normativa estructurada permite que el Legislativo no solo emita textos legales, sino que gobierne su propia producción intelectual como sistema público de información. Al asumir este liderazgo, el Congreso se consolida como fuente primaria de verdad jurídica respecto de sus decisiones, garantizando que la voluntad del legislador se preserve íntegra, trazable e interoperable en el ecosistema digital. Esta afirmación no es técnica, sino institucional: la soberanía digital y la autonomía en la gestión del conocimiento legislativo constituyen hoy una garantía concreta de la separación de poderes en la era de la información.

Ahora bien, la eventual consolidación de un esquema bicameral refuerza este argumento de manera significativa, pues la existencia de dos cámaras implicaría mayor número de iteraciones legislativas, versiones sucesivas de textos, intercambios institucionales más complejos y ajustes normativos más frecuentes. Cada versión intermedia introduce nuevas relaciones jurídicas y aumenta la densidad del entramado normativo. Sin una infraestructura estructurada, esa complejidad incrementaría la fricción operativa y dificultaría la reconstrucción histórica precisa del proceso legislativo. Con una arquitectura de datos explícita, en cambio, cada iteración puede integrarse dentro de un sistema trazable, coherente y verificable. La bicameralidad no solo demanda coordinación política; exige gobernanza informacional.

Al final, no se trata solo de modernizar sistemas informáticos. Se trata de fortalecer el contrato democrático mediante una legalidad inteligible, organizada y soberanamente administrada por la institución que la produce.

Referencias:

1. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (n.d.-a). Esquema Akoma-Ntoso BCN — Sitio datos abiertos enlazados. Recuperado el 19 de febrero de 2026, de <https://datos.bcn.cl/es/ultimas-actualizaciones/notica-5>
2. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (n.d.-b). Nuevo dataset de documentos legislativos — Sitio datos abiertos enlazados. Recuperado el 19 de febrero de 2026, de <https://datos.bcn.cl/es/ultimas-actualizaciones/nuevo-dataset-de-documentos-legislativos>
3. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199296194.001.0001>
4. Inter-Parliamentary Union. (n.d.). World e-Parliament Report 2024. Recuperado el 19 de febrero de 2026, de <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2024-10/world-e-parliament-report-2024>
5. LexML. (n.d.). Proyecto LexML – Documentación. Recuperado el 19 de febrero de 2026, de <https://projeto.lexml.gov.br/>
6. OASIS. (2018). Akoma Ntoso version 1.0. <https://www.oasis-open.org/standard/akn-v1-0/>
7. O'Reilly, T. (2011). Government as a platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13–40. https://doi.org/10.1162/inov_a_00056
8. Palmirani, M., & Vitali, F. (2012). XML legislativo: Principios e instrumentos técnicos. https://www.researchgate.net/publication/254422214_XML_legislativo_Principios_e_instrumentos_tecnicos
9. The National Archives. (n.d.). XML format. Recuperado el 19 de febrero de 2026, de <https://www.legislation.gov.uk/developer/formats/xml>

Referencias:

1. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (n.d.-a). Esquema Akoma-Ntoso BCN — Sitio datos abiertos enlazados. Recuperado el 19 de febrero de 2026, de <https://datos.bcn.cl/es/ultimas-actualizaciones/notica-5>
2. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (n.d.-b). Nuevo dataset de documentos legislativos — Sitio datos abiertos enlazados. Recuperado el 19 de febrero de 2026, de <https://datos.bcn.cl/es/ultimas-actualizaciones/nuevo-dataset-de-documentos-legislativos>
3. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199296194.001.0001>
4. Inter-Parliamentary Union. (n.d.). World e-Parliament Report 2024. Recuperado el 19 de febrero de 2026, de <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2024-10/world-e-parliament-report-2024>
5. LexML. (n.d.). Proyecto LexML – Documentación. Recuperado el 19 de febrero de 2026, de <https://projeto.lexml.gov.br/>
6. OASIS. (2018). Akoma Ntoso version 1.0. <https://www.oasis-open.org/standard/akn-v1-0/>
7. O'Reilly, T. (2011). Government as a platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13–40. https://doi.org/10.1162/inov_a_00056
8. Palmirani, M., & Vitali, F. (2012). XML legislativo: Principios e instrumentos técnicos. https://www.researchgate.net/publication/254422214_XML_legislativo_Principios_e_instrumentos_tecnicos
9. The National Archives. (n.d.). XML format. Recuperado el 19 de febrero de 2026, de <https://www.legislation.gov.uk/developer/formats/xml>

Sinopsis de obras sugeridas



LA SERPIENTE DE ORO

CIRO ALEGRÍA



La serpiente de oro sumerge al lector en la intensa vida de los cholos del Marañón, habitantes del valle de Calemár. Este lugar se define por el imponente río Marañón, que rompe las cordilleras con una bravura de puma acosado. El río no solo es el medio de subsistencia a través de las balsas, sino también un peligro inmenso que "mataría si quisiéramos medirlo".

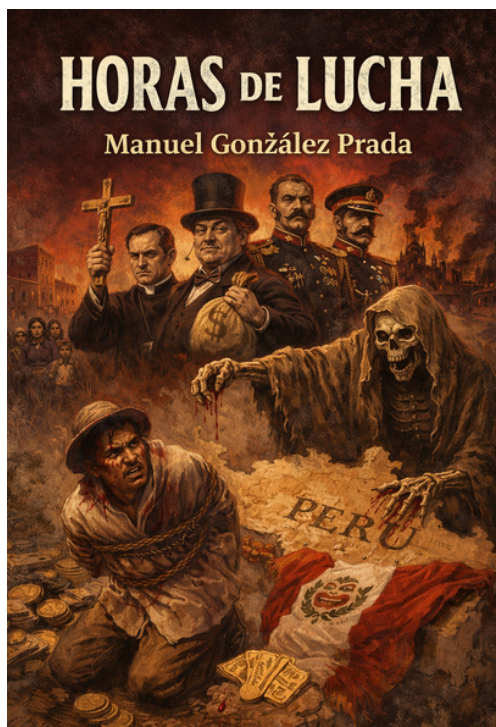
La vida en Calemár gira en torno a las balsas, cuadrangulares armazones que llevan la vida de los hombres. El palo de balsa es un recurso escaso y venerado; su posesión es motivo de disputas sangrientas, como cuando el cholo Pablo mató a Martín por cortarle uno. Los habitantes viven con el riesgo constante, asimilado en su cultura: "tú tienes tus aguas, yo mi corazón".

La historia presenta a la familia Romero, encabezada por el viejo Matías y su esposa doña Melcha, junto a sus hijos Arturo y Rogelio. Matías relata la severidad de un gran creciente, durante la cual el joven Rogelio, a pesar del riesgo de ser atrapado por el monstruo temido, el Colluash, cruzó el río nadando para llevar alimentos a unos forasteros varados.

Tras la visita de un ingeniero de Lima llamado Osvaldo Martínez de Calderón, los hermanos Rogelio y Arturo deciden emprender un viaje a Shicún para comprar una nueva balsa, ya que en Calemár escasean los palos. El estilo narrativo busca reproducir el habla cotidiana de los pobladores.

Horas de lucha

Manuel González Prada



Horas De Lucha es una colección incisiva de conferencias y discursos de Manuel González Prada, centrada en la crítica feroz de la sociedad y política peruana de fines del siglo XIX y principios del XX. El autor expone sus ideas "clara y toscamente," atacando de frente a los malos hombres públicos. El contenido se organiza en dos partes principales y aborda una amplia gama de problemáticas nacionales.

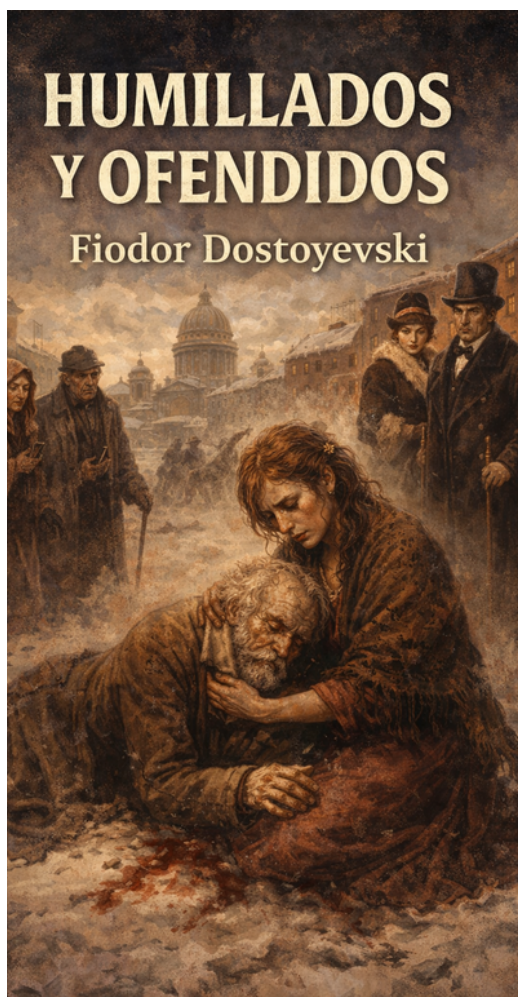
La obra denuncia que los partidos políticos son generalmente "sindicatos de ambiciones malsanas" o "sociedades mercantiles", y que los líderes son a menudo "agentes de las grandes sociedades financieras". Prada cataloga a los explotadores y políticos como "Beduinos" que convierten en oro "el sudor y la sangre de la Nación".

El trabajo también concluye que la lucha entre el Cacerismo y el Pierolismo evidencia la "miseria intelectual y moral del Perú". El libro aborda la emancipación social, argumentando que el progreso exige la independencia del individuo. Una sección examina la cuestión religiosa, criticando que el individuo se emancipa solo a medias si "se liberta del pretoriano para someterse al cura". Una sección clave se titula "Las esclavas de la Iglesia," discutiendo la influencia del Catolicismo en la mujer.

La obra también se concentra en "Nuestros Indios", señalando que la cuestión indígena es más económica y social que pedagógica, y afirmando que bajo la República el indio no sufre menos que bajo la dominación española. En esencia, el contenido aboga por la intransigencia y la acción enérgica de la Unión Nacional para combatir la corrupción generalizada.

Humillados y Ofendidos

Fiodor Dostoyevski



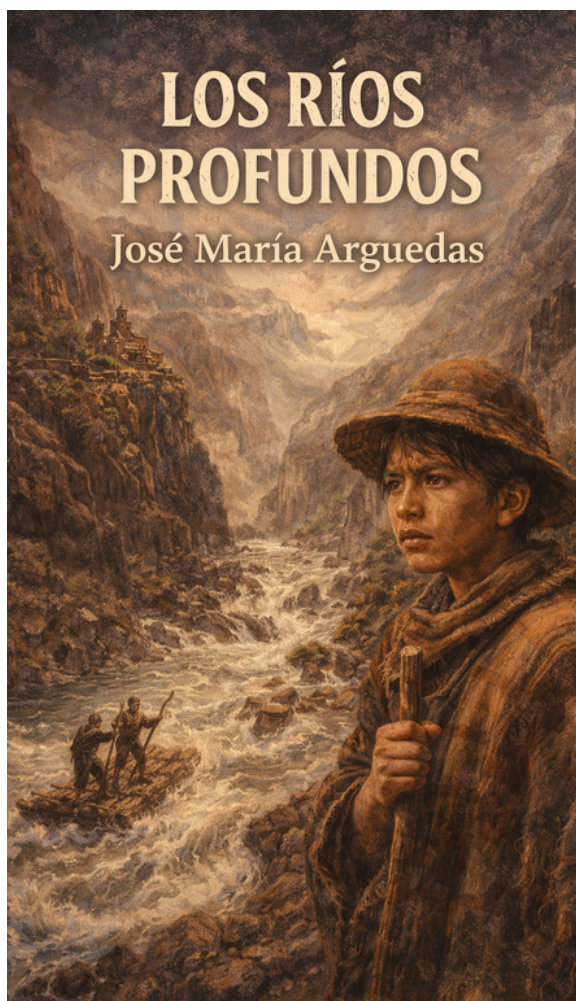
La novela *Humillados y ofendidos* es relatada como las memorias de Iván Petrovitch (Vania), un escritor que reflexiona sobre el año más angustioso de su vida desde un hospital. El narrador se traslada al miserable piso de Jeremías Smith, un anciano mecánico que murió repentinamente tras un altercado, poco después de que su perro Azor falleciera.

La trama principal se centra en la ruina y humillación de la honorable familia Ikmeniev, causada por el príncipe Valkovski, un personaje cínico y ambicioso. El príncipe busca casar a su hijo, Aliocha (un joven de carácter débil e influenciable), con la acaudalada Katia. Este plan amenaza la felicidad de Natacha (hija de los Ikmeniev), quien huyó de su hogar por amor a Aliocha. El orgulloso padre de Natacha, Nicolás Sergueitch, se niega a perdonarla, a pesar de su profundo sufrimiento.

En una línea argumental paralela, Vania rescata a una niña enferma llamada Nelly (Elena), nieta de Smith, de los abusos de Ana Trifonovna Bubnova, quien traficaba con huérfanas. Nelly, una criatura de alma orgullosa y herida, se convierte en un símbolo del sufrimiento. Se revela que el destino de Nelly está ligado al conflicto central: su madre, la hija de Smith, fue abandonada por el príncipe Valkovski, quien, tras investigar su paradero, se descubre que es el padre legítimo de la niña. El contenido explora la crueldad aristocrática y la tragedia de las almas puras.

Los ríos profundos

José María Arguedas



La novela *Los ríos profundos* se centra en la vida de Ernesto, un joven que viaja por la sierra peruana con su padre, un abogado errante. El viaje comienza en Cuzco, donde el narrador confronta la avaricia de su tío, "el Viejo" Manuel Jesús, un hacendado que los aloja en una miserable cocina. El padre deja a Ernesto en el internado de un colegio religioso en Abancay, un pueblo constreñido por la hacienda Patibamba.

En Abancay, Ernesto se enfrenta a la crueldad de los internos y descubre el zumbayllu, un trompo cuyo canto posee una naturaleza mágica o brujía ("layk'a" y "winku"). Un evento central es el motín protagonizado por las chicheras, lideradas por Doña Felipa, quienes se levantan contra la autoridad para asaltar el depósito de sal.

El relato avanza hacia el drama de la explotación y la enfermedad. La fiebre (tifus) comienza a propagarse desde las haciendas, causando la muerte de la sirvienta demente, la "opa" Marcelina. Finalmente, los colonos enfermos de las haciendas, descritos como una "mancha de carneros", desbordan la ciudad y acuden en una silenciosa peregrinación a la iglesia para una misa de medianoche, buscando consuelo espiritual antes de retornar a morir a sus campos.

Rayuela

Julio Cortázar



Rayuela de Julio Cortázar es una antinovela que rompe con la tradición, invitando al lector a un juego literario. El libro se ofrece como "dos libros" distintos: una lectura lineal que concluye en el Capítulo 56, o una lectura alternativa y fragmentada guiada por un "Tablero de Dirección".

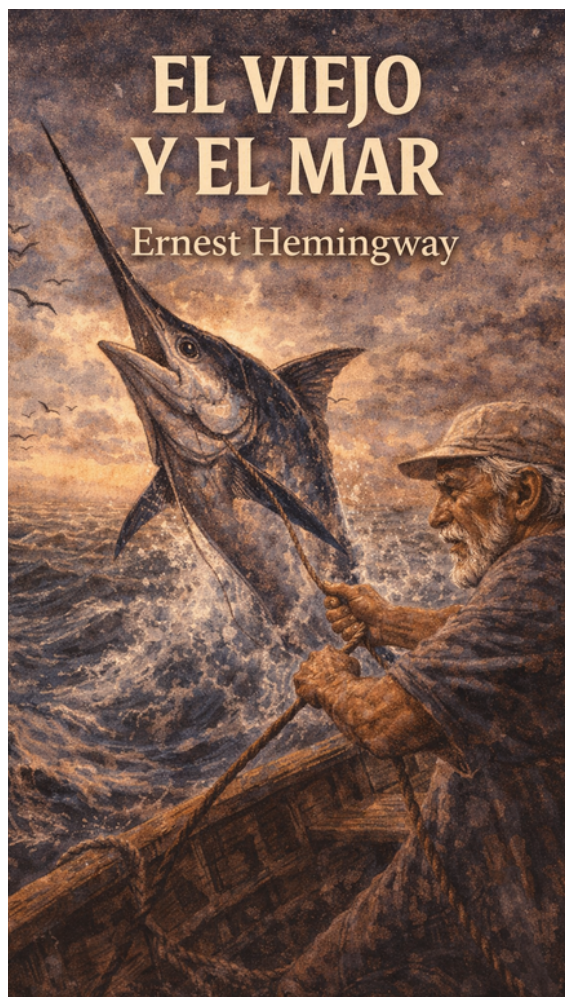
La trama sigue a Horacio Oliveira, un intelectual porteño, que vive en París, obsesionado con encontrar un "centro" o "unidad" en un mundo que percibe como falso. Su búsqueda lo lleva a relacionarse con La Maga (Lucía), cuya vida intuitiva y desordenada representa el acceso a las "verdaderas puertas" que su intelecto le niega.

Posteriormente, Oliveira regresa a Buenos Aires, e inmerso en el "territorio", termina trabajando en una clínica mental. El clímax llega cuando Oliveira se atrinchera en su habitación, usando una "defensa intrincada" con objetos como hilos, palanganas acuosas y rodamientos (rulemanes), en un intento desesperado por forzar un "salto de lo uno en lo otro". La obra concluye con Oliveira en la ventana, debatiéndose entre el salto o la conciliación.

La novela es una "provocación desvergonzada" que busca "mutar" y convertir al lector en un "cómplice", participando activamente en la búsqueda del "Cielo" simbolizado por la rayuela del patio.

El viejo y el mar

Ernest Hemingway



El viejo y el mar, de Ernest Hemingway es una obra maestra sobre la resiliencia humana. La historia sigue a Santiago, un pescador cubano que lleva ochenta y cuatro días sin pescar, siendo considerado "salao" por la comunidad. Su único apoyo es el joven Manolín, quien le guarda profunda lealtad y cariño.

Decidido a romper su racha, Santiago navega lejos en el Gulf Stream, donde captura una aguja gigantesca. Durante tres días de combate físico y espiritual, el anciano llega a amar al pez como a un "hermano", demostrando una voluntad "invicta". Tras una lucha épica, logra matarlo con su arpón. Sin embargo, el regreso es trágico: sucesivos ataques de tiburones devoran la presa a pesar de la defensa desesperada de Santiago con cuchillos y remos.

El pescador llega al puerto solo con el esqueleto de dieciocho pies, físicamente agotado, pero con su dignidad intacta. Hemingway utiliza esta parábola para afirmar que "el hombre no está hecho para la derrota" y puede ser destruido, pero nunca vencido. La obra cierra con Santiago durmiendo, soñando nuevamente con los leones en África, símbolo de su espíritu indomable.



*Fachada del antiguo local del Senado de la República
Fuente: Libro La Casa de las Leyes, pág. 32.*