



CONGRESO
de la
REPÚBLICA

Boletín Virtual

EDICIÓN N.º 7 / MAYO DE 2024

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS



Jefe del Centro de Estudios
Constitucionales y Parlamentarios
Mario Fernández Garibay

Edición
**Centro de Estudios
Constitucionales y
Parlamentarios**

Av. Abancay 251, Of. 204
Edificio Complejo Legislativo
Cercado de Lima. Lima 1

Compilación
**Víctor Cevallos Terán
Jhonny González Nicolás
Adais Luna Espinoza**

Corrección
Samuel Abad Párraga

Diagramación y diseño gráfico
Jorge Pacheco Cori



EDITORIAL

EL RETORNO DE LA BICAMERALIDAD

Luego de haber sido aprobada en dos legislaturas, el 20 de marzo último se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* la Ley N.º 31988, Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República, y que funcionará como tal a partir del año 2026. Cabe señalar que esta es una discusión que data de varios años atrás, y que en reiteradas oportunidades se pretendió regresar al sistema en comento.

Para mejor entender la bicameralidad hay que definirla como aquel sistema de representación política donde el Parlamento cuenta con dos cámaras, una de representación y con iniciativa legislativa (Diputados) y otra eminentemente reflexiva y revisora de proyectos de ley (Senadores); siendo la Cámara de Diputados la que mantendrá la potestad de aprobar leyes, acusar ante el Senado al presidente de la República, a senadores, a diputados, a ministros de Estado a magistrados del Tribunal Constitucional, a la Junta

Nacional de Justicia, a los fiscales supremos, al defensor del pueblo y al contralor general por infracción a la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones; mientras que el Senado ratificará las leyes aprobadas por la cámara baja, así también elegirá a los altos funcionarios y los juzgará en caso sean acusados, entre otras funciones conforme a sus respectivos reglamentos.

Se ha podido advertir que la mayoría de países en el mundo siguen el sistema parlamentario bicameral; como se señaló líneas arriba, en el Perú, pasado los años y pese al intento de mejorar el sistema político con la unicameralidad, este no dio los resultados esperados; es así que, tras muchos meses de trabajo, se puso fin al dilema del sistema político idóneo para el Perú, retornando a la bicameralidad, ello en atención a diferentes elementos de consideración como el número de población, el área territorial, temas de índole cultural, entre otros.



Por tal motivo, se optó por la denominada Constitución histórica, en la línea de mejorar el sistema parlamentario, la producción de leyes, la eficiencia y eficacia en las funciones que les corresponda, y, como no, una adecuada representación al electorado que les dio la confianza. Todo ello inclinó la balanza para regresar a la bicameralidad, a las dos cámaras, la de senadores y la de diputados; vale decir, aquel sistema en el que ambas cámaras tengan funciones diferentes y bien definidas, para así, mejorar la vida democrática de nuestro querido Perú.

Mario Fernández Garibay
Jefe del Centro de Estudios
Constitucionales y Parlamentarios



Editorial

El retorno a la bicameralidad

Análisis de dictámenes y leyes

Ley de Reforma Constitucional

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N.º 6816/2023-CR, "Ley de la reforma constitucional que crea la Escuela Nacional de la Magistratura, eleva a nivel constitucional la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público y crea el Consejo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia, modificando los artículos 142, 144, 147, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 178, 182 y 183 de la Constitución Política del Perú".

Ley sobre seguridad migratoria

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N.º 04392/2022-CR, "Ley que fortalece la seguridad migratoria en los puestos de control migratorio de todas las zonas de frontera y en los aeropuertos internacionales, a través de la implementación de registros biométricos".

Ley sobre alcances del delito de lesa humanidad y crímenes de guerra en la legislación peruana

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N.º 6951/2023-CR, "Ley que precisa la aplicación y alcances del delito de lesa humanidad y crímenes de guerra en la legislación peruana".

Artículos de opinión

La bicameralidad, un debate pendiente

La bicameralidad, una reforma largamente debatida



ANÁLISIS DE DICTÁMENES Y LEYES

1.1 Ley de Reforma Constitucional, Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N.º 6816/2023-CR, Ley de la reforma constitucional que **crea la Escuela Nacional de la Magistratura**, eleva a nivel constitucional la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, y crea el Consejo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia, modificando los artículos 142, 144, 147, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 178, 182 y 183 de la Constitución Política del Perú.

Texto completo
del dictamen

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6816>



OPINIÓN

Dr. Pedro Angulo Arana

Jefe de Gabinete de Asesores Presidencia del Poder Judicial

“El proyecto de ley en mención busca introducir reformas sustanciales a la Constitución Política del Perú, específicamente en lo que respecta a la organización y funcionamiento del sistema de justicia en el país. Entre las modificaciones propuestas, se destacan la creación de la Escuela Nacional de la Magistratura, la elevación a nivel constitucional de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, y la creación del Consejo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia...”

[...]

“De aprobarse dicha iniciativa garantizará la transparencia y la meritocracia en el proceso de selección de los aspirantes a la Escuela Nacional de la Magistratura, así como en su formación y evaluación continua. La creación de la Escuela Nacional de la Magis-

tratura como institución exclusiva para la formación de magistrados es una medida positiva que garantizará la excelencia y la uniformidad en la capacitación de los futuros jueces y fiscales del país. La Escuela Nacional de la Magistratura contribuirá a mejorar la competencia profesional, así como las actitudes y aptitudes de los magistrados, promoviendo una administración de justicia más eficiente y transparente”. Por las consideraciones expuestas, “se recomienda aprobar el Proyecto de reforma constitucional que crea la Escuela Nacional de la Magistratura, eleva a nivel constitucional la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, y crea el Consejo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia”.

[...]

“Se sugiere que el proceso de implementación de estas reformas se realice de manera progresiva y planificada, garantizando la participación de todos los actores relevantes y asegurando la adecuada asignación de recursos para su efectiva implementación”.

Texto completo de la opinión:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/s-pley-portal-service/archivo/MTczMTc1/pdf>

1.2 Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N.º 04392/2022-CR, "Ley que fortalece la seguridad migratoria en los puestos de control migratorio de todas las zonas de frontera y en los aeropuertos internacionales a través de la implementación de registros biométricos"

Texto completo
del dictamen

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/4392>



OPINIÓN

Opinión técnica legal del Ministerio de Relaciones Exteriores:

“El Proyecto de Ley bajo comentario, Ley que fortalece la Seguridad Migratoria en los Puestos de Control Migratorio de todas las zonas de frontera y en los Aeropuertos Internacionales a través de la Implementación de Registros Biométricos, consta de cuatro (4) artículos y dos (2) disposiciones complementarias transitorias y finales. [...]

En cuanto a la Exposición de Motivos de la iniciativa corresponde que se adecúe a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N.º 007-2022-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa. En ese sentido, se debe tener en consideración que el orden y la redacción correcta de la estructura del proyecto normativo es la siguiente:

Título de la disposición normativa.

Exposición de motivos, que incluye:

- a. Fundamento técnico de la propuesta normativa;
- b. Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma;
- c. Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional y la respectiva fórmula normativa, de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

En ese sentido, se recomienda adecuar el orden del proyecto normativo. Asimismo, corresponde sustituir la mención: ‘Análisis de costo-beneficio’ por ‘Análisis de impactos

cuantitativos y/o cualitativos’; y ‘Efecto del proyecto sobre el ordenamiento jurídico’ por ‘Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional’.

La iniciativa legislativa calza con las competencias en materia de política migratoria sobre el control migratorio a través del registro biométrico que se reconoce a la Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES), como ente adscrito al Ministerio del Interior, a la que corresponde merituar los aspectos de la implementación y ejecución del control migratorio con registros biométricos.

Conclusiones:

- El Proyecto de Ley bajo comentario está referido al control migratorio a través de registro biométrico y guarda sintonía con el marco normativo vigente que regula las competencias de MIGRACIONES (D. Leg. 1130, 1350 y 1582 que modificó artículos específicos de la Ley de Migraciones, conforme a lo analizado ut supra) y el Plan Estratégico Institucional de Migraciones 2022-2026.
- MIGRACIONES cuenta con un PEI 2022-2026, que contempla la Acción Estratégica Institucional AEI.02.01 del Control migratorio con registro biométrico (dactilar, facial e iris) implementado para las personas nacionales y extranjeras, con un estimado cuantitativo de ejecución de 50.8% para el año 2023 y con una proyección del 69.2% hasta el horizonte temporal del 2026.
- [La iniciativa] resulta viable en tanto y en cuanto se consideren las apreciaciones de fondo y de forma y se realicen las adecuaciones y ajustes contenidos en el presente informe”.

Texto completo de la opinión:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/s-pley-portal-service/archivo/MTU2NDg3/pdf>

1.3 Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N.º 6951/2023-CR, Ley que precisa la aplicación y alcances del delito de lesa humanidad y crímenes de guerra en la legislación peruana

Texto completo
del dictamen

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6951>



OPINIÓN

Doctor Humberto Abanto Verástegui
Abogado

"Aunque el objeto y fin declarado del proyecto de ley es precisar la correcta o idónea aplicación de la normativa penal vigente y de los dispositivos normativos internacionales dentro del territorio jurisdiccional peruano, es evidente que, en realidad, lo que se persigue es solucionar el problema creado por la aplicación de la calificación de crímenes contra la humanidad para el procesamiento y condena de miembros de las fuerzas armadas y policiales por distintos hechos acaecidos durante la lucha contraterrorista que vivió el Perú entre 1980 y 2000. [...]

El problema, en realidad, es otro. Los órganos de la justicia penal ordinaria han procesado y condenado a miembros de nuestras fuerzas armadas y policiales, así como vienen procesando a otros, por hechos acontecidos durante la lucha contraterrorista librada en el Perú durante los años 1980-2000, sin reparar en que las normas convencionales de derecho internacional no resultaban aplicables al tiempo de los hechos y, por lo tanto, únicamente podían hacerlo al amparo las normas consuetudinarias de derecho internacional, lo que suponía cumplir con el deber de identificar la norma consuetudinaria de derecho internacional vigente al tiempo de los hechos. [...]

Calificar arbitrariamente un hecho como crimen contra la humanidad sin identificar con precisión la norma consuetudinaria de derecho internacional vigente al tiempo de los hechos vulnera los derechos a la legalidad penal y al plazo razonable. Los tribunales penales ordinarios han seguido la

penosa práctica de vaguedad e imprecisión establecida por la Corte Suprema en este tipo de calificaciones, mediante pronunciamientos que han soslayado los debidos procedimientos decisorios en materia de derecho internacional público, género del cual son especies el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Penal y el Derecho Internacional Humanitario, entre otros.

[...]

Si bien todos los procesos contra los miembros de las fuerzas armadas y policiales por hechos producidos durante el periodo de lucha contraterrorista en el Perú se rigen por el Antiguo Código de Procedimientos Penales (ACPP), el cual no contempla taxativamente la causal de nulidad por inobservancia del contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental, no es menos cierto que dicha regla se deduce del artículo 51 de la Constitución Política, por aplicación del principio de interpretación desde y conforme con la Ley Fundamental; de lo que, ante el procesamiento, debe precisarse la obligación judicial de identificar la norma de derecho internacional vigente al tiempo de los hechos y la subsunción del caso en ella; y, frente a la condena en violación de los derechos a la legalidad penal y el plazo razonable, se sigue que únicamente debería habilitarse la solicitud de nulidad de la sentencia.

Para el efecto, bastaría con modificar el artículo 5 del ACPP e insertar un numeral adicional en el artículo 285-A del ACPP..."

Texto completo de la opinión:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/s-pley-portal-service/archivo/MTY2NTI5/pdf>



ARTÍCULOS DE OPINIÓN



**ARTÍCULOS DE
OPINIÓN**

LA BICAMERALIDAD UN DEBATE PENDIENTE



José Oviedo Palomino

Consultor parlamentario

El 16 de noviembre de 2023, por 93 votos a favor, y el 6 de marzo de 2024, mediante 91, se aprobó la reforma constitucional de retorno a la bicameralidad.

Semanas antes se había desatado, muy especialmente en las redes sociales, una lucha donde se esgrimían diversos criterios a favor y en contra. No obstante la tendencia fue aprobarla, en especial, porque la oposición en las calles no encontró eco en la representación parlamentaria.

Luego de haberse sancionado la nueva organización del Parlamento salieron a relucir las actitudes triunfales de quienes propiciaron la aprobación, que llegaron a afirmar que se trataba de un hecho histórico. Paralelamente y de manera creciente se esgrimían argumentos contrarios que llegaron a tildar la reforma desde superficial hasta incoherente y convenida.

Lo cierto es que la reforma ha sido aprobada. Al parecer, y solo al parecer, no hay marcha atrás. Sin embargo, lo que llamó poderosamente la atención fue la demora en publicar el texto definitivo de la reforma. En ese ínterin —que a decir verdad no fue muy largo pero careció de inmediatez, como debía haber sido, ya que el Poder Ejecutivo no tenía atribución para oponerse— se elucubró en varios sentidos: desde correcciones al texto en el mismo Parlamento, hasta que la presidenta se había tomado un tiempo para negociar su permanencia afectada en ese momento por instrumentos de medición de tiempo.

No habría, como sucedió, una oposición significativa en las calles, como tampoco oposición congresal importante.

Pero no escapa a nadie con cierta perspicacia política que la lucha a favor o en contra de la bicameralidad no ha concluido. Los

problemas derivados de la posibilidad de reelección de los congresistas de los últimos 30 años y de aquellos diputados que subsisten y son muy pocos, ha producido un efecto negativo en la población.

Aun, otros aspectos críticos de la mayor importancia han puesto en guardia a quienes creían haber hecho un logro histórico.

Primero, haber negado al Senado la posibilidad de ejercer el derecho a iniciativa legislativa.

Segundo, haber hecho de la Cámara de Diputados una invitada de piedra, en razón de que el Senado puede hacer con el proyecto de ley que ella apruebe lo que quiera, sin posibilidad de oposición alguna por parte de dicha Cámara.

Esto significa que lo que haga Diputados en cuanto a sus atribuciones legislativas no tiene ninguna significación. Más aun, en la Constitución no se prevé modo alguno de solución de los conflictos que puedan presentarse. El Senado decide todo.

En otro caso, ¿qué sucedería por ejemplo —para referirnos a la función de control político— si el Senado decide remover a los miembros de la Junta Nacional de Justicia y estos están aforados por el artículo 99° de la Constitución? ¿No es acaso que deberían pasar por la acusación constitucional que es una atribución de la Cámara de Diputados? ¿Quién decidiría con cuantos votos se les remueve: los 67 de la acusación constitucional o los 87 establecidos en el artículo 157° de la Constitución?

Otro interrogante, referido al aspecto organizativo del Congreso, es el relacionado con la doble temporalidad de la Comisión Permanente.

Se dice que la Comisión Permanente funciona durante el receso parlamentario (Art. 90° de la reforma). Sin embargo, sus atribuciones (Arts. 99° al 101° del texto vigente no reformado) no solo pueden ni deben realizarse en dicho receso. Por ejemplo, la ratificación del presidente del Banco Central de Reserva; designar al Contralor General; aprobar créditos suplementarios, transferencias y habilitaciones de partidas presupuestales, etc. son actos que pueden realizarse en cualquier momento del periodo parlamentario.

Más aún, si existe la Comisión Permanente —integrada por diputados y senadores—

¿por qué no puede permanecer ante la disolución del Parlamento? ¿Por qué solo se disuelve la Cámara de Diputados y permanece el Senado?

En realidad, estamos ante un caso de bicameralidad solo nominal. Es tal la debilidad de la Cámara de Diputados y tal la fortaleza del Senado, que todo indica que estamos ante una unicameralidad de doble instancia. El debate se ha iniciado y faltan que pase bastante agua bajo el puente hasta que se convoque a elecciones para el 2026.



**ARTÍCULOS DE
OPINIÓN**

LA BICAMERALIDAD, UNA REFORMA LARGAMENTE DEBATIDA



Juan Domingo Cáceres - Olazo Jara

Abogado

Asesor Parlamentario

La primera vez que pisé el Congreso de la República fue como acompañante de un asesor de quien fuera entonces presidente de la Comisión de Acusaciones Constitucionales (cuando esta era una comisión ordinaria). En su gentileza, visitamos la Biblioteca del Congreso, paseamos por el hall de los Pasos Perdidos, lugares como el que decían era el ascensor de Luis Alberto Sánchez y el vacío Hemiciclo Porras Barnechea. Eran los últimos momentos del régimen de Alberto Fujimori, y pocos¹ se atrevían a proponer una modificación en la Constitución sobre un retorno a la bicameralidad; sin embargo, en noviembre de ese año, la historia cambió y como diría el expresidente Valentín Paniagua en su discurso de asunción: “Nació un tiempo nuevo. Se cierra una etapa y se abre otra en la historia del Perú”. Y con ello, solamente en el periodo 2000 – 2001 se presentaron propuestas sobre el retorno de la bicameralidad, de la congresista Patricia Donayre Pasquel; acerca de la restitución de la Constitución de 1979, presentado por Luis Pella Granda; así como otras propuestas tibias como la del entonces congresista Gregorio Ibarra, quien en su exposición de motivos manifestaba que el Congreso estaba reducido a la mínima expresión, pero proponía únicamente una comisión revisora, sin hacer propuestas de solución.

Durante el periodo 2001 – 2006, hay dos proyectos que proponen la bicameralidad de forma directa: el 11456/2004-CR, presentado por la Célula Parlamentaria Aprista, y el 11313/2004-CR, de la bancada Unidad Nacional, (estos proyectos tienen la particularidad de que reúnen la firma de toda su bancada y no se presenta de forma indivi-

dual); además, se presentaron nueve (9) proyectos que impulsaban retornar a la Constitución de 1979, lo que implicaba el retorno a la bicameralidad.

Ahora, en el periodo 2006 – 2011, hubo tres proyectos directos que proponían el retorno a la bicameralidad, los Núms. 01802/2007-CR, 00784/2006-CR y 00589/2006-CR, que fueron aprobados por el Congreso, pero por 69 votos a favor, 34 en contra, una abstención², es decir, mediante el procedimiento ordinario que la Constitución establece para la reforma, por lo que debería ser puesta en consideración de un referéndum, pero el Parlamento declinó continuar con dicho proceso.

Es importante hacer notar que en esta votación el bloque integrado por congresistas nacionalistas votó en contra de la propuesta, junto a los fujimoristas, y quienes impulsaron la reforma eran los partidos con mayor experiencia como el Apra, el PPC y AP.

Para el periodo 2011-2016, también se presentaron cuatro proyectos impulsados por las bancadas de Unidad Nacional, del Partido Nacionalista (que se había opuesto en el periodo pasado), Solidaridad Nacional y de la Alianza Parlamentaria (que tenía entre sus miembros a AP, Somos Perú y otras organizaciones). Este proyecto fue aprobado en la Comisión de Constitución, sin embargo, no fue puesto al voto en el Pleno del Congreso.

Del 2016 al 2021, se presentaron la mayor cantidad de proyectos referidos a dicha reforma, siendo que el dictamen aprobado

¹ El congresista aprista Lastenio Morales y el representante puneño Roger Cáceres Velásquez son los únicos que presentaron propuestas de retorno a la bicameralidad en el periodo 1995 – 2000: los proyectos de ley Núms. 3633 y 5779. El primero fue enviado al archivo por la Comisión de Constitución y el otro no fue analizado.

² En dicho periodo el número de congresistas era 120.

por la Comisión de Constitución agrupó 16 iniciativas de diversas bancadas. Cabe indicar que, entre ellos, destaca el proyecto del propio Poder Ejecutivo, y que el debate sobre este tema se vio envuelto en asuntos más cercanos a la demagogia que al análisis de fondo. Es así que parlamentarios que en periodos pasados habían votado a favor de la bicameralidad y que inclusive en este periodo firmaron dictámenes en minoría proponiendo la bicameralidad de forma pública y en diversos medios, defendían la unicameralidad, pues el Parlamento se encontraba en una etapa de mucho desprestigio. Tal vez esa haya sido la razón que en el referéndum que se realizó respecto de este tema no se haya aprobado una reforma que habría significado el retorno a un congreso bicameral.

Pero, finalmente, es en el periodo 2021 – 2026 que se ha debatido más a profundidad si la bicameralidad es la mejor opción para el Perú, lo que es un tema de debate y análisis en el ámbito político y académico, considerando que, si existe una representación equitativa, permitir que diferentes sectores de la sociedad estén representados en cada cámara, siendo que una cámara podría representar a las regiones geográficas mientras que la otra podría representar a toda la nación, se lograría una revisión y equilibrio más efectivo sobre el Poder Legislativo, lo que puede ayudar a prevenir el abuso de poder y garantizar que las leyes sean cuidadosamente consideradas y revisadas mediante la deliberación más meticulosa, con mejor calidad y mayor consenso. Por lo que, finalmente, se dio el paso a la reforma conforme a la Ley N.º 31988, “LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RESTABLECE LA BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ” y que modifica los artículos 2, 39, 56, 57, 78, 79, 80, 81, 82, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 117, 118, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 142, 150, 157, 161, 162, 182, 183, 191, 194, 201, 203 y 206 de la Constitución Política del Perú.

Como operadores del derecho tenemos muchas esperanzas en esta reforma, puesto que además de lo expuesto, creemos que la bicameralidad puede permitir una representación más efectiva de los intereses territoriales y sectoriales, que asegure que las diversas regiones y grupos de la sociedad tengan voz en el proceso legislativo.

Sin embargo, debemos superar críticas como las económicas, que alegan el costo adicional que podría, y va a generar, el mantener dos cámaras legislativas y el riesgo de conflicto entre ellas. Además, la efectividad de un sistema bicameral depende en gran medida de su diseño específico y de cómo se implementa en la práctica.

En última instancia, el resultado sobre si la decisión de volver a la bicameralidad es la mejor opción para el Perú, dependerá de una variedad de factores políticos, sociales y culturales, y debe ser objeto de un amplio debate público y consideración concienzuda, pero, sobre todo, de cuán mejor sepamos los peruanos utilizar este sistema, pues ya nos ha demostrado la historia que no es el sistema el que ha venido fallando, sino la actuación de muchos de nosotros.



CONGRESO
de la
REPÚBLICA

Av. Abancay 251, Of. 204, Edificio Complejo Legislativo, Lima, Perú
Telf.: (511) 311-7777, Anexos 7688, 5252 y 5253
cecp@congreso.gob.pe

DIÁLOGO PARA EL
CONSENSO