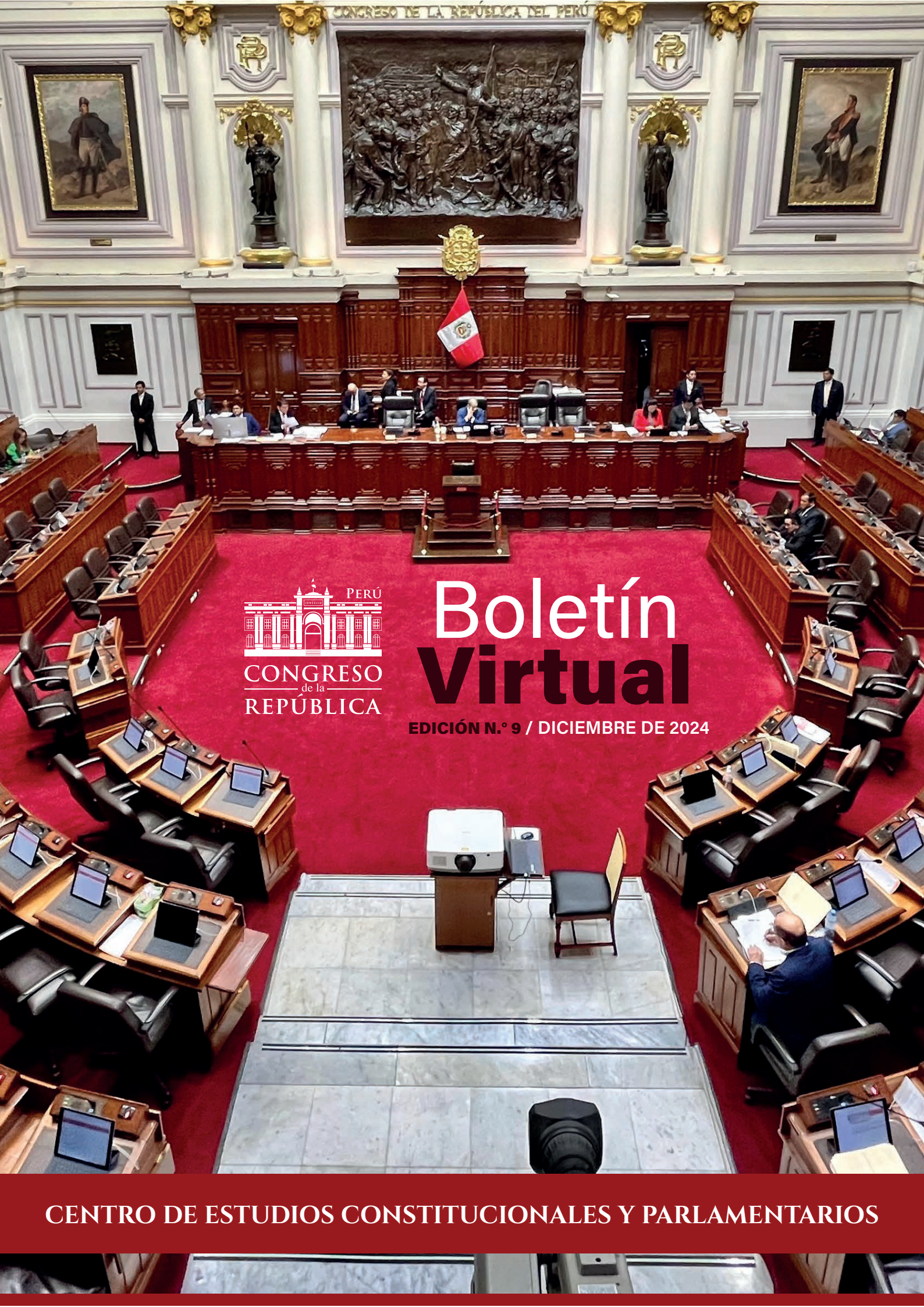




# Boletín Virtual

EDICIÓN N.º 9 / DICIEMBRE 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  
Adais Luna Espinoza**

---

Corrección  
**Samuel Abad Párraga  
Norma Espinoza Corbacho**

---

Diagramación y diseño gráfico  
**Jorge Pacheco Cori**



## EDITORIAL

# LA INSEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÚ: UN DESAFÍO CONSTANTE

Tal y como señala el título del tema a tratar, la inseguridad ciudadana en el Perú resulta que se ha convertido en un desafío persistente que el Estado debe someter; si bien es cierto frente a dicha problemática se avanza de a pocos, lo real y palpable es que aún falta mucho por hacer.

Para entender mejor que es la inseguridad ciudadana, es necesario hacer una concisa definición de lo que es la seguridad ciudadana, la misma que debe entenderse como aquella acción y/o acciones que el Estado desarrolla de manera integrada, multisectorial, intergubernamental (Policía Nacional del Perú, Ministerio del Interior, Poder Judicial y todas aquellas vinculadas al tema), y con base territorial, ello con la colaboración de los ciudadanos, para así cumplir con su finalidad que no es otra cosa que lograr la paz social y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades; y para cumplirlas se debe tener en cuenta al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), cuyo régimen comprende

los principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que orientan la intervención del Estado en materia de seguridad ciudadana.

Es preciso señalar que la seguridad ciudadana como contraparte de la inseguridad ciudadana, en estos tiempos resulta de tal importancia que doctrinariamente empieza a cambiar su esencia, al punto que el Poder Judicial ha publicado en su revista oficial un artículo equiparando a la seguridad ciudadana como un derecho humano en su perspectiva de prevención. En ese orden de ideas, y desarrollando la tesis mencionada, señala que la vinculación, más que estrecha, a otros derechos -el derecho a la vida, a la integridad, a la libertad y la seguridad personales, a las garantías procesales y a la protección judicial, a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad, a la libertad de expresión, de reunión y asociación, a participar en los asuntos de interés público y al uso pacífico



de los bienes- nos persuaden de la relevancia de considerar a la seguridad ciudadana como un ancla del Estado de derecho.

El Congreso de la República identificando la real dimensión de la problemática que acarrea la inseguridad ciudadana, desarrolla una agenda propia realizando una seguidilla de plenos temáticos, dedicados exclusivamente a la seguridad ciudadana, siendo la última el 6 de noviembre último. La finalidad de estos plenos fue debatir y aprobar leyes que apuntan a superar este desafío persistente; dicho pleno temático se hizo un día después de reunirse el Consejo de Estado en el cual participó el presidente del Congreso, congresista Eduardo Salhuana Cavides, y en el que se alcanzaron importantes acuerdos, demostrando y llevando el compromiso del primer poder del Estado de luchar frontal y eficazmente contra el flagelo de la inseguridad ciudadana.

**Mario Fernández Garibay**  
Jefe del Centro de Estudios  
Constitucionales y Parlamentarios

# ÍNDICE

## **Editorial**

### **Análisis de dictámenes y leyes**

La inseguridad ciudadana en el Perú: un desafío constante

#### **Ley que fortalece la lucha contra la extorsión**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 09034/2024-CR, que tiene por objeto dictar medidas concretas para enfrentar el delito de extorsión de manera eficiente y garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la paz y la tranquilidad de los ciudadanos peruanos.

#### **Ley que tipifica el delito de amenaza telefónica**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 06758/2023-CR, que tiene por objeto incorporar el artículo 151-B al código penal, tipificando el delito de amenaza telefónica.

## **Artículos de opinión**

El derecho de hablar de los Congresistas

Criterio para definir el ámbito de competencia de Comisiones Ordinarias



# ANÁLISIS DE DICTÁMENES Y LEYES

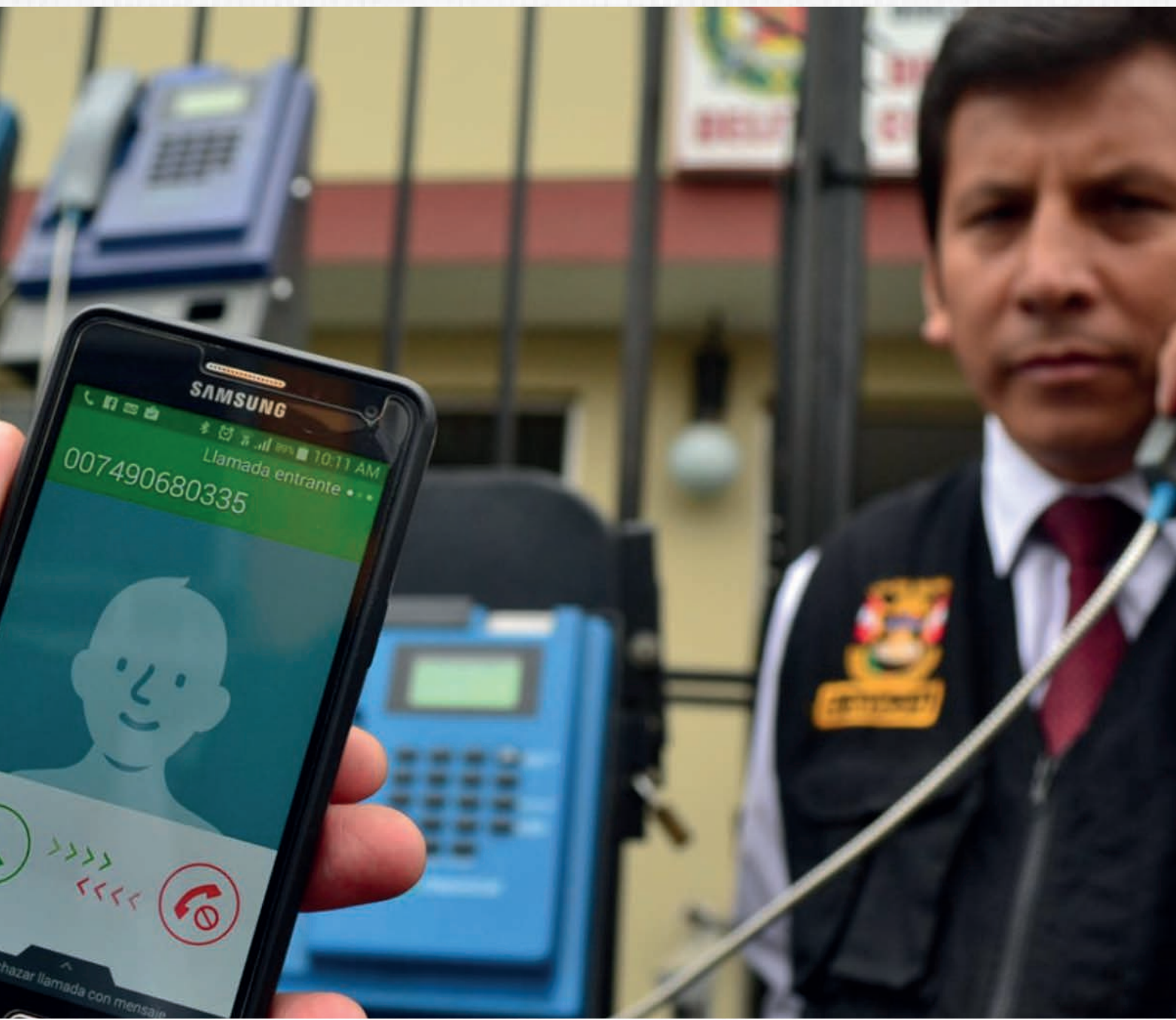


## 1.1 Ley que fortalece la lucha contra la extorsión

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 09034/2024-CR, que tiene por objeto dictar medidas concretas para enfrentar el delito de extorsión de manera eficiente y garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la paz y la tranquilidad de los ciudadanos peruanos.

Texto completo  
del dictamen

[https://wb2server.congreso.gob.pe/  
spley-portal-service/archivo/MjE5NzU4/pdf](https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjE5NzU4/pdf)





## OPINIÓN

Mediante el informe N.º 00179-2024-SBS de fecha 22 de octubre de 2024, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) hace llegar su opinión sobre el Proyecto de Ley 09034/2024-CR, mediante el cual se propone fortalecer la lucha contra la extorsión:

La SBS considera VIABLE el proyecto de ley materia de análisis en el extremo de ampliar la facultad de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-PERÚ) para el congelamiento administrativo nacional de fondos u otros activos en los casos vinculados a delitos de extorsión, con la finalidad de coadyuvar en la lucha contra dicho delito, en aras de garantizar la seguridad y tranquilidad pública de los ciudadanos.

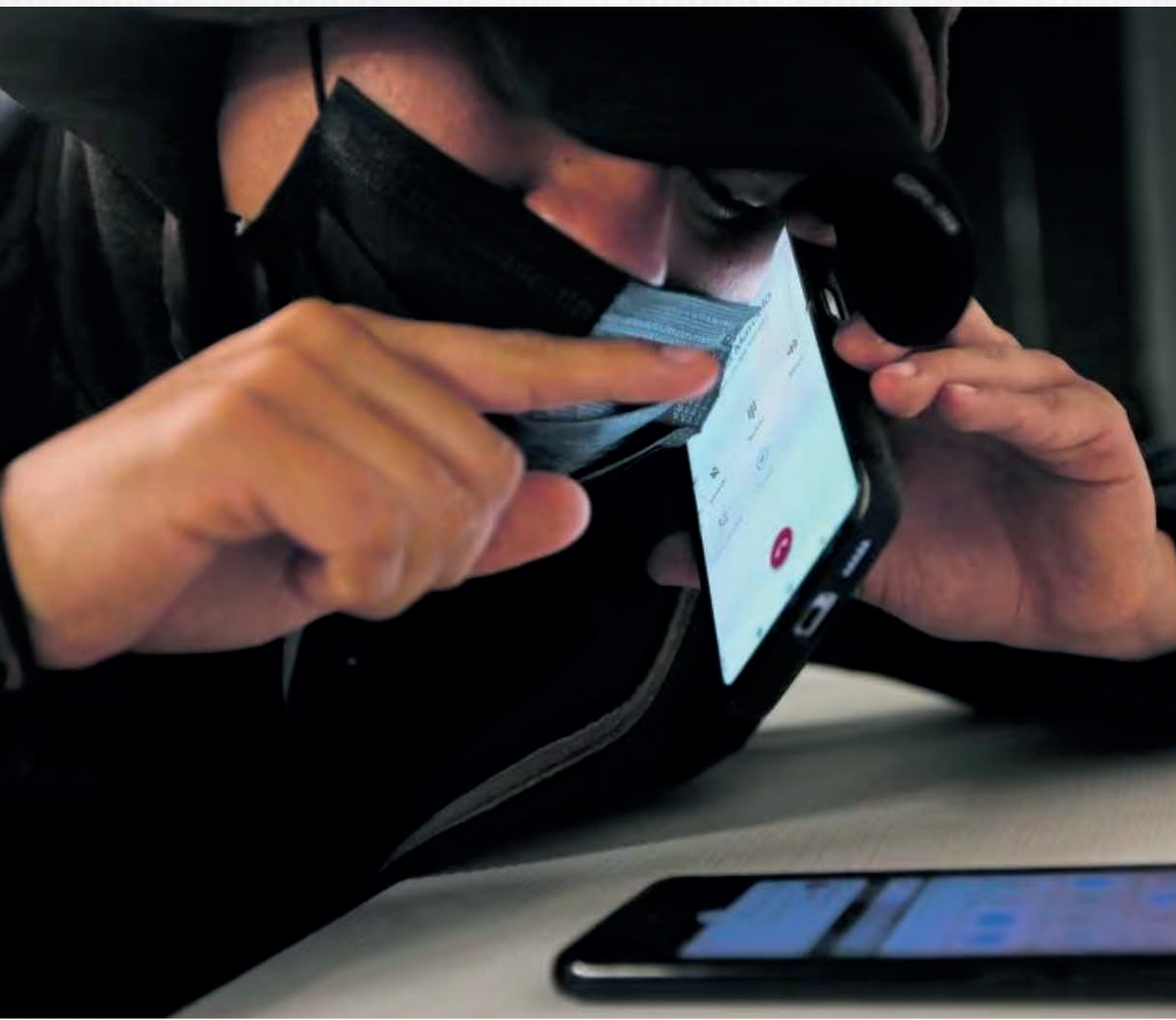
Sin embargo, no sería viable facultar a la Policía Nacional del Perú (PNP) para requerir a la UIF-PERÚ el congelamiento de lo explicado anteriormente porque de acuerdo con la Ley 27693 y su Reglamento, y en concordancia con lo señalado en la Constitución Política del Perú, el Ministerio Público es la autoridad facultada para solicitar dicho congelamiento administrativo, en su calidad de titular de la acción penal.

## 1.2 Ley que tipifica el delito de amenaza telefónica,

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 06758/2023-CR, que tiene por objeto incorporar el artículo 151-B al Código Penal, tipificando el delito de amenaza telefónica.

Texto completo  
del dictamen

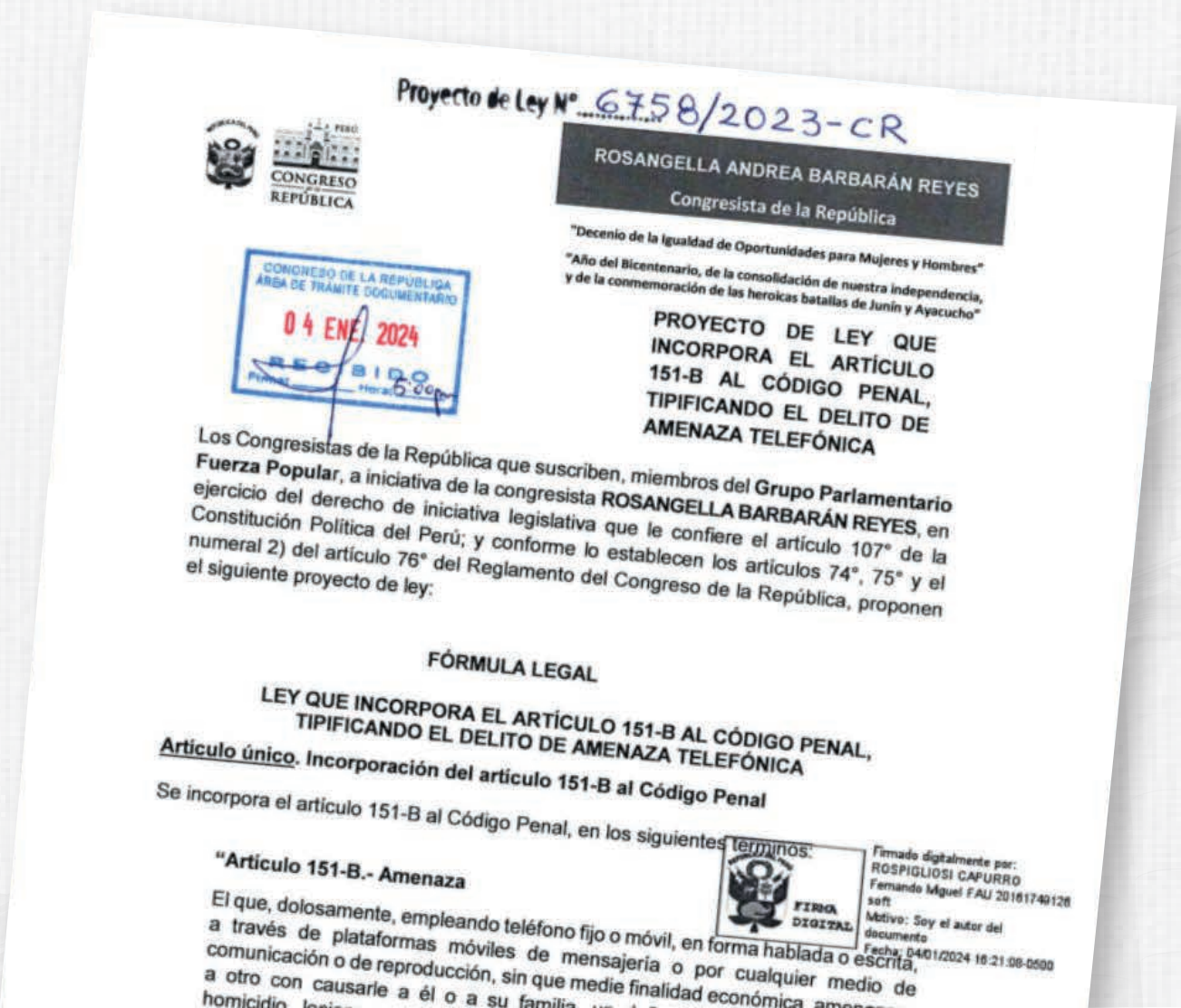
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTU1OTAw/pdf>



# OPINIÓN

La Directora General de Asuntos Criminológicos, Lucía Nuñovero Cisneros, en el informe técnico N.º 110-2024-JUS/DGAC, explica que la propuesta resulta viable puesto que la inclusión del nuevo tipo penal de amenaza contempla los requisitos de lesividad, taxatividad y legalidad. Para configurar el delito de amenaza se requiere la materialización de un contacto, por cualquier medio de comunicación, entre el agresor y la víctima, el cual, además,

considerando el análisis del contexto específico de la víctima, la información o expresión del agresor debe causarle temor, sensación de inseguridad por la posible comisión de un delito y, por tanto, que perturbe el desarrollo individual de la víctima, sin necesidad de obtener un fin económico u otro, lesionando el bien jurídico libertad personal de forma muy leve.





# ARTÍCULOS DE OPINIÓN

C O N G R E S O





## ARTÍCULOS DE OPINIÓN

# EL DERECHO DE HABLAR DE LOS CONGRESISTAS



## Juan Domingo Cáceres Olazo Jara

Abogado – Asesor Parlamentario

Los actuales congresistas rigen su conducta y participación durante los debates, tanto en el Pleno como en las comisiones, y en las normas que emanan del Reglamento del Congreso de la República (RCR), Ley que se dio para definir y operativizar las funciones de los congresistas y regular los procedimientos parlamentarios, después de la promulgación de la Constitución de 1993.

En ese contexto, el artículo 55 del RCR desarrolla reglas del debate en el Pleno, y, de manera específica, lo hace el literal b), tercer y cuarto párrafo, y el literal c). Dichas reglas imponen un corsé muy estricto a las intervenciones orales de los parlamentarios con relación a futuras normas legales que van a regir al país.

Como se puede apreciar, estas normas son referidas al tiempo de participación en el debate del Pleno sobre los dictámenes e informes que provienen de las comisiones, y en ellas se incluyen disposiciones por las que la participación de los congresistas termina siendo una potestad de quien preside la Mesa Directiva, cuando en efecto, en un artículo se indica “... Si el dictamen o informe es por unanimidad, se procede a votar; sin embargo, el Presidente puede otorgar dos minutos a cada Grupo Parlamentario para que exponga las razones de su posición. ...”<sup>1</sup> (subrayado y negrita es nuestro); posteriormente, para el debate general establece que es el Consejo Directivo quien acordará si habrá o no debate de las proposiciones de ley y fijará el tiempo máximo de debate, así como el sistema para el uso de la palabra; sin embargo, de acuerdo al RCR podrán hacer uso de la palabra, por no más de cinco minutos cada uno, también puede acordar que solo podrán hacer uso de la palabra los

voceros de los Grupos Parlamentarios y no más de diez minutos cada uno, entre otras normas completamente restrictivas y vulneradoras del derecho de los parlamentarios.

Nada que ver con el sistema que regía al Parlamento bicameral de la Constitución de 1979, como en el parlamento inglés en cuya Cámara de los Lores no hay límites estrictamente establecidos para las intervenciones. Pero los tiempos suelen moderarse según el contexto y la naturaleza del debate. Antes de la reforma constitucional de 1993 en Perú, tanto los diputados como los senadores peruanos tenían la posibilidad de hablar por tiempo indefinido durante las sesiones del Congreso. No había un límite claro de tiempo para la exposición de ideas, lo que permitía que algunos parlamentarios hablaran durante varias horas.

Pero las normas que hoy rigen al Parlamento peruano devienen precisamente de un modo de pensar pragmático, de quien impuso las reglas, que veía en el debate para buscar consensos una pérdida de tiempo o ejercicio vacío de la democracia; no en vano cuando se disolvió el Congreso en el discurso de cierre se dijo: “A la inoperancia del Parlamento y corrupción del Poder Judicial se suma la evidente actitud obstruccionista y conjura encubierta contra los esfuerzos del gobierno por parte de algunas cúpulas partidarias ...”<sup>2</sup>. Y es que tal vez para muchos las prácticas conocidas como filibusterismo, que es cuando los parlamentarios usan intervenciones extensas para retrasar la aprobación de ciertas leyes o decisiones, afectan la eficiencia legislativa.

<sup>1</sup> Reglamento del Congreso de la República.

<sup>2</sup> Fujimori Alberto, mensaje a la nación del 5 de abril de 1992.

Ambos extremos pueden ser perjudiciales para la democracia, sin embargo, debemos considerar que el término "parlamento" proviene del vocablo francés "parler", que significa "hablar", y se originó en la Edad Media para referirse a las asambleas donde los nobles y otros personajes se reunían para discutir y deliberar sobre asuntos importantes. Nada más importante en la actualidad que respetar esa función del parlamento como su principal razón de ser, un lugar donde se expresan y debaten ideas.

Pero qué idea se puede debatir en un minuto o dos; por ejemplo, en el debate de reformas Constitucionales, donde se le otorga ese escaso tiempo a un parlamentario, frustrando el concepto que se desarrolla en el artículo 14 del propio RCR, pues si se calla al representante de la nación, se calla a la nación.

En tal sentido, desde este rincón proponemos que el nuevo Congreso bicameral asuma funciones de forma plena y se permita a los nuevos diputados y senadores que puedan hablar el tiempo que

necesiten para expresar sus ideas, siendo la Mesa Directiva únicamente una línea de conducción de los temas, no permitiendo que los debates se salgan del curso del tema, ni se repitan las ideas de forma permanente para evitar el filibusterismo; pero si así se presenta, es la voz del pueblo la que se quiere expresar.

Para finalizar, me permito preguntar ¿cuántos de los 98 dictámenes sobre leyes ordinarias, 4 reformas constitucionales, 20 insistencias, así como 18 dictámenes esperando segunda votación y otros dictámenes e informes con los que concluyó la legislatura 2023-2024 eran imprescindibles para el desarrollo del país y de los peruanos, y que su urgencia hace que no se tenga que debatirlos a fondo? Creo que si se obliga a los parlamentarios a prepararse mejor para los debates del Pleno presentarían menos propuestas y con más fundamento, sin que prime lo declarativo, ni el intercambio de votos entre ellos.





## ARTÍCULOS DE OPINIÓN

# CRITERIO PARA DEFINIR EL ÁMBITO DE COMPETENCIA DE COMISIONES ORDINARIAS



## Fernando Paredes Núñez<sup>1</sup>

*El autor nos ofrece una interesante reflexión, no sin antes presentar los aspectos del Reglamento del Congreso que dan contexto al tema.*

### I

El Reglamento del Congreso (RCR) anota lo siguiente:

"a) Comisiones Ordinarias; encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización ... el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado (RCR 35 a) párr.1º).

[...]

Las demás Comisiones Ordinarias se conforman procurando homologar su especialidad con las materias que correspondan a las carteras a cargo de los Ministros de Estado y a los asuntos más relevantes para el país" (RCR 35 a) párr. último).

En ese contexto, podemos reflexionar acerca del ámbito de competencia<sup>2</sup> de las comisiones ordinarias, entendido como los asuntos a su cargo en el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas:

- a) Legislativa, pues, a las comisiones correspondientes le son decretados los proyectos de ley "con criterio técnico" (RCR 77 párr.1º).
- b) Fiscalización, que implica el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta

política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, así como la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos. (RCR 5)<sup>3</sup>.

Pero también implica el dictamen o informe elaborado como parte de procedimientos de control con relación a los actos normativos del Poder Ejecutivo, el informe o dictamen de una proposición de facultades delegadas y el seguimiento de su cumplimiento, así como el seguimiento específico de las políticas públicas nacionales, y el debate y pronunciamiento acerca de los informes que le fueran remitidos por mandato legal.

### II

Los procedimientos vigentes consideran la homologación de la especialidad de cada comisión con las materias que corresponden a las carteras ministeriales, lo cual se trasluce en la denominación de cada una de las comisiones ordinarias (RCR 35), aunque también incluye otras que se considera que les son propias.

Puede decirse, también, que una delimitación de ámbitos de competencia de las comisiones ordinarias obra implícitamente al momento de procesar y decretar a las comisiones correspondientes las iniciativas presentadas, con un margen de discrecionalidad.

<sup>1</sup> Antiguo especialista parlamentario del Congreso de la República.

<sup>2</sup> Se entiende por competencia el ámbito de actuación material, el cual es establecido de acuerdo con un mandato constitucional o legal. (DS 054-2018-PCM, Lineamientos de organización del Estado. Glosario de términos.

<sup>3</sup> Ver la fundamentación en la "Guía de Procedimientos en Comisiones Ordinarias del Congreso de la República" Paredes F. (2024), p. 121 y ss. Cuadernos de Capacitación N.º 7. Lima; CCEP.

### III

Pues bien, es posible sostener que el criterio de homologar la especialidad de las comisiones ordinarias con las carteras ministeriales ya quedó corto, porque la complejidad del Estado es creciente, por lo tanto, no es posible establecer una relación exclusiva y biunívoca entre una comisión y un ministerio.

Los desarrollos constitucionales con la legislación orgánica vigente nos han conducido a una configuración del Estado como unitario y descentralizado que conlleva la organización de tres niveles de gobierno con competencias exclusivas y compartidas, así como determinadas formas de articulación entre ellos<sup>4</sup>.

Por esos mismos desarrollos, y en especial debido a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se debe tener en cuenta normativa y regulaciones sobre políticas nacionales y sectoriales (LOPE), organismos públicos del Poder Ejecutivo (ejecutores, técnicos especializados y reguladores)<sup>5</sup> con diferentes grados de autonomía, programas y proyectos especiales del Poder Ejecutivo<sup>6</sup>, sistemas<sup>7</sup> funcionales y administrativos.

Muchas materias son abordadas hoy por políticas nacionales<sup>8</sup> sectoriales, multisectoriales o intergubernamentales, junto con sistemas funcionales que comprometen a diversas entidades del Estado.

En cuanto a rectorías referidas a las políticas que son de su competencia exclusiva, pueden estar alojadas en un ministerio o en

más de un ministerio. Una revisión de las leyes y normas de organización y funciones del Poder Ejecutivo muestra esa complejidad<sup>9</sup>. Por mencionar un par de casos, bosques o ambiente son materias de ese tipo.

De lo dicho hasta aquí es posible observar en el anexo adjunto una sistematización aproximada y referida a dos comisiones ordinarias vigentes del Congreso de la República acerca de los asuntos que les compete: (i) la Comisión Agraria; y, (ii) la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

### IV

En ese sentido, la revisión del criterio para organizar las comisiones ordinarias, debiera seguir principalmente la lógica de "materias" más que el criterio de "carteras a cargo de los Ministros"; para ello se requiere un ejercicio de sistematización de las materias en cuestión y que, eventualmente, deben tener al menos dos niveles de agregación, correspondientes en un caso, a las tareas de dictamen y seguimiento de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, y en otro caso, a las tareas de revisión y del Senado.

Y los nuevos reglamentos vinculados a la bicameralidad tendrían que considerar este criterio para configurar las futuras comisiones ordinarias de diputados y senadores. La definición del ámbito de competencias entre ellas debería estar homologada en términos de "materias" de responsabilidad del Estado.

<sup>4</sup> STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC, Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

<sup>5</sup> Ver Organismos Públicos del Poder Ejecutivo DS 097-2021-PCM

<sup>6</sup> Ver Programas Especiales y Proyectos Especiales del Poder Ejecutivo DS 0989-2021-PCM

<sup>7</sup> Ver Sistemas LOPE Título V; además de Sistemas funcionales DS 097-2022-PCM

<sup>8</sup> Ver inventario de políticas en <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/>

<sup>9</sup> <https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2023/01/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo-y-Normas-de-Organizacion-y-Funciones.pdf>



# 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](mailto:cecp@congreso.gob.pe)

**PUERTAS ABIERTAS**

▪ **AL PERÚ** ▪