Proyecto de Ley N°...1623/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ
Congresista de la República

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
05 ABR. 2022
RECIBIDO
Firma ... Hora 10:30

PROYECTO DE LEY QUE DEJA SIN EFECTO EL DECRETO SUPREMO Nº 034-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE MODIFICA EL DECRETO SUPREMO N° 025-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LIMA METROPOLITANA DEL DEPARTAMENTO DE LIMA Y EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO

La congresista Adriana Tudela Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con el artículo 22° del inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone lo siguiente:

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2022 10:21:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AMURUZ DULANTO Yessica Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2022 10:19:08-0500

I. FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DEJA SIN EFECTO EL DECRETO SUPREMO Nº 034-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE MODIFICA EL DECRETO SUPREMO N° 025-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LIMA METROPOLITANA DEL DEPARTAMENTO DE LIMA Y EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO

ARTÍCULO ÚNICO.- Déjese sin efecto el Decreto Supremo Nº 034-2022-PCM, Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 025-2022-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana del Departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2022 09:11:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2022 09:10:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2022 09:15:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2022 10:01:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2022 09:52:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2022 09:58:23-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **05** de **abril** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 1623/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

- ☐ Decreto Supremo N° 012-2022-PCM, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 2 de febrero de 2022, se declara por el término de cuarenta y cinco (45) días calendario, el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao, disponiéndose que la Policía Nacional del Perú mantenga el control del orden interno, con el apoyo de las Fuerzas Armadas.

- ☐ Decreto Supremo N° 025-2022-PCM, se prorroga el Estado de Emergencia por el término de cuarenta y cinco (45) días calendario, a partir del 20 de marzo de 2022, es decir, hasta el 04 de mayo.

- ☐ Decreto Supremo 034-2022-PCM, que modifica el Decreto Supremo N° 025-2022-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana del Departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao", publicado en el Diario Oficial "El Peruano" a las 23:45 horas del 04 de abril del 2022.

2. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

2.1 <u>Respecto al control parlamentario sobre la declaración del Estado de Emergencia</u>

El artículo 45 de la Constitución establece que «El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen». Es decir, en un Estado Constitucional no existen zonas ajenas al control constitucional.

En ese sentido, durante un estado de emergencia "es admisible la suspensión o limitación de algunos de ellos, sin que ello signifique llegar al extremo de consagrar un estado de indefensión ciudadana y proscripción de la actuación del Estado con sujeción a reglas, principios y valores que justifican su existencia y finalidad" (STC ° 0017-2003-AI, fundamento 19.).

Por tanto, las restricciones que se dicten en el marco del estado de emergencia deben ser temporales, dirigidas a garantizar el fin que se ha propuesto alcanzar, y tengan un efecto directo para resolver la situación de anormalidad constitucional. **No pueden ser arbitrarias, es decir, "*carentes de fundamentación objetiva"; como incongruente y contradictoria con la realidad que ha de servir de base a toda decisión*.** *(...) En consecuencia, lo arbitrario será todo aquello carente de vínculo natural con la realidad*" (STC 0090- 2004.AA, F.J. I2).

2.1.1 Respecto a los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de Pleno N° 945/2020 del expediente N° 00964- 2018-PHC/TC para legitimar la declaratoria y restricciones de los estados de emergencia.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha indicado que, para legitimar la declaratoria de los Estados de emergencia y las disposiciones que se dicten, se deben analizar los siguientes criterios: **temporalidad, proporcionalidad y necesidad**.

> *"12. En primer lugar, y en concordancia con lo señalado en el primer inciso del artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, debe respetarse el criterio de temporalidad. Dicho con otras palabras, el estado de **excepción debe dictarse con una vigencia limitada, circunscrita a facilitar que se resuelvan aquellos problemas que motivaron la declaración.** En esta línea, resultan inconstitucionales aquellas declaratorias de estado de excepción que se extiendan sine die, **a través de la formalidad de alargarla cada cierto tiempo sin mayor justificación que la persistencia de las condiciones que generaron la declaración.***

*En segundo lugar, debe atenderse a la proporcionalidad de la medida, la cual implica que los **alcances del estado de excepción deben guardar relación con la magnitud y las características particulares del fenómeno que se decide atender**. Al respecto, debe tomarse en cuenta que aquí no solo se trata de una relación directa e inmediata con el fenómeno que se pretende combatir, sino también que **debe analizarse si un estado excepción ya emitido se encuentra o no coadyuvando a resolver esta situación, de tal manera que si dicho hecho persiste, pese a la vigencia del estado de excepción por un plazo determinado**, no se encontraría acreditado que guarde relación con las características específicas del fenómeno que se pretende resolver.*

> *12. En efecto, el Estado debe evaluar si la opción de declarar y, sobre todo, **prorrogar sucesivamente el estado de emergencia, así como dictar medidas concretas tomadas al amparo de estas declaratorias, respetan parámetros de proporcionalidad y razonabilidad**, pues dicha medida es una situación excepcional a la que se acude con el fin de solucionar, en un tiempo determinado, las circunstancias que le dieron origen. Y es que, en rigor, y estando ante una medida que debe entenderse como excepcional (la declaratoria de un estado de emergencia y su prórroga), corresponderá al gobierno de turno considerar otras medidas que sí podrían permitir la solución de los conflictos que se pretendieron solucionar con la declaración de un estado de emergencia.*

> *13. Finalmente, debe atenderse al criterio de necesidad, referido a que tanto la declaratoria **como una eventual prórroga de un estado de excepción debe responder a que no existan medios menos gravosos que dicha declaratoria para resolver la situación de emergencia existente.** Así, debe priorizarse vías de negociación y permanente diálogo para resolver la situación problemática y hacer uso del estado de*

excepción solo en caso de que todas las demás vías de solución hayan demostrado su fracaso" (el resaltado es nuestro).

En ese sentido, en virtud del mandato constitucional establecido en el artículo 137 de la Constitución Política, es competencia del Congreso de la República analizar si el Decreto Supremo N° 025-2022-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana del Departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao ha cumplido con los lineamientos constitucionales, en tanto el control legislativo de los actos y acciones de las autoridades del estado de emergencia y los procedimientos especiales para dicho control son importantes para la realización del Estado de Derecho y la Democracia.[1]

2.2 Análisis constitucional Decreto Supremo 034-2022-PCM que modifica el Decreto Supremo N° 025-2022-PCM que prorroga el estado de emergencia en Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la provincia constitucional del Callao periodo anual de sesiones 2021-2022

Al respecto, se analizará si el Poder Ejecutivo al emitir el Decreto Supremo N° 034-2022- PCM respetó los parámetros constitucionales.

Contenido del Decreto Supremo N° 034-2022- PCM

El convenio cuenta con tres (3) artículos:

Decreto Supremo N° 034-2022- PCM	
RESPECTO A LA MODIFICACIÓN EN LA SUSPENSIÓN DEL EJERCICIO DE DERECHOS	Artículo 1. Modificación del artículo 2 del Decreto Supremo Nº 025-2022-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana de Departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao Modifícase el artículo 2 del Decreto Supremo Nº 025-2022-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana de Departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao, con el siguiente texto: "Artículo 2. Suspensión del ejercicio de Derechos Constitucionales 2.1. Durante el Estado de Emergencia a que se refiere el artículo precedente y en la circunscripción señalada, quedan

[1] COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO. Compilación de la Comisión de Venecia de las Opiniones e Informes sobre los Estados de Emergencia.
Disponible en: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-spa, pág. 16.

	suspendidos los derechos constitucionales relativos a la inviolabilidad de domicilio, libertad de tránsito.
RESPECTO A LA SUSPENSIÓN DEL EJERCICIO DE DERECHOS CONSTITUCIONALES	Artículo 2. Suspensión del ejercicio de Derechos Constitucionales 2.1. Durante el Estado de Emergencia a que se refiere el artículo precedente y en la circunscripción señalada, quedan suspendidos los derechos constitucionales relativos a la inviolabilidad de domicilio, libertad de tránsito. en el territorio nacional, libertad de reunión y libertad y seguridad personales, comprendidos en los incisos 9), 11), 12) y 24) literal f) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. 2.2. Desde las 02.00 horas y hasta las 23.59 horas del día martes 05 de abril de 2022, se dispone la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios, en los distritos de Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao.
RESPECTO A LA INMOVILIZACIÓN SOCIAL OBLIGATORIA	2.3. Durante la inmovilización social obligatoria, se exceptúa al personal estrictamente necesario que participa en la prestación de los servicios de salud, medicinas, la continuidad de los servicios de agua, saneamiento, energía eléctrica, gas, combustibles, telecomunicaciones y actividades conexas, limpieza y recojo de residuos sólidos, servicios funerarios, transporte de carga y mercancías y actividades conexas. 2.4. Durante la inmovilización social obligatoria se permite que las farmacias y boticas puedan brindar atención de acuerdo a la norma de la materia.

TRABAJO REMOTO	2.5. El personal de prensa escrita, radial o televisiva podrá transitar durante el período de inmovilización social obligatoria siempre que porten su pase personal laboral, su credencial periodística respectiva y su Documento Nacional de Identidad para fines de identificación. La autorización también es extensiva para las unidades móviles que los transporten para el cumplimiento de su función. 2.6. También se permite el desplazamiento con vehículo particular o peatonal de aquellas personas que requieren de una atención médica urgente o de emergencia por encontrarse en grave riesgo su vida o salud; así como, para la adquisición de medicamentos. 2.7. Los trabajadores del sector público y privado realizan solo trabajo remoto, conforme a la normatividad de la materia"

Finalidad de declarar estado de emergencia en Lima Metropolitana del Departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao

A través del Decreto Supremo N° 034-2022-PCM, que modifica el Decreto Supremo N° 025-2022-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana del Departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao hasta el 04 de mayo de 2022

En específico, el Gobierno Peruano ha indicado:

"(...) *Que con Oficio Nº 372-2022-CG-PNP/COMASGEN PNP-OFIPOI (Reservado), la Policía Nacional del Perú solicita al Ministro del Interior que se gestione la modificación a prórroga del Estado de Emergencia al que hace referencia el considerando precedente, a* ***fin de disponer la inmovilización social obligatoria de la población en sus domicilios, en Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao****, sustentando dicho pedido en el Informe Nº 062-CGPNP/COMASGEN-OFIPOI de la Oficina de Planeamiento Operativo del Comando de Asesoramiento General, a través del cual se* ***informa sobre la problemática existente en las jurisdicciones antes indicadas, debido al Paro Nacional Indefinido de Transportistas, convocado por la Unión***

Nacional de Transportistas y la Confederación Nacional de Transportistas del Perú;

Que, considerando el contexto actual debido a las acciones realizadas durante las medidas de protestas antes indicadas, resulta necesario modificar las disposiciones relacionadas a la suspensión del ejercicio de los derechos constitucionales, con el fin de proteger el orden público y el orden interno, así como la vida y a la salud de los/as peruanos/as; (...)"

Al respecto, debemos recordar que el Tribunal Constitucional ha indicado que "*la declaratoria de un estado de excepción depende del análisis de cada caso concreto por parte de la autoridad competente. El estado de excepción es, por su propia naturaleza, una decisión jurídico-política empleada como un mecanismo de último recurso, puesto que la función de un régimen jurídico es prever las situaciones de conflicto social y dar respuesta a ello en un ambiente de normalidad. Solamente en casos extremos es que este mecanismo debe ser empleado*". (STC 0002- 2008-PI/TC, fundamento 22)

Por tanto, en un Estado Constitucional, la restricción o suspensión del ejercicio de determinados derechos resulta legítimo si es que se considera como el medio para hacer frente a situaciones de emergencia pública, siempre y cuando se justifique a la luz de la Constitución y Tratados de Derechos Humanos, especialmente el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos referido a la suspensión de derechos.

En el caso en concreto, se ha declarado que queda suspendido el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la inviolabilidad de domicilio, libertad de tránsito en el territorio nacional, libertad de reunión y, libertad y seguridad personales, comprendidos en los incisos 9), 11), 12) y 24) literal f) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Asimismo, se dispone la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios, en los distritos de Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao desde las 02.00 horas y hasta las 23.59 horas del día martes 05 de abril de 2022.

Sin embargo, se observa que el aumento de restricciones no se ha justificado adecuadamente por el Gobierno y su prolongada permanencia no ha demostrado tener un efecto directo en la atención a la emergencia que pretendía atender, generando la violación a los derechos fundamentales.

Al respecto, es importante resaltar que el sustento para declarar Estado de Emergencia en Lima Metropolitana del Departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao a través del Decreto Supremo N° 012-2022-PCM, fue el Informe N° 001-2022-REGION POLICIAL LIMA/UNIPLEDU-OFIPLO de la Región Policial Lima, el Informe N° 002-2022-REGPOL-CALLAO/SEC-UNIPLEDU-OFIEST de la Región Policial Callao, y el Informe N° 28-2022-EMG-PNP/SEC del Estado Mayor General los cuales indican que "***para atender la problemática existente en las jurisdicciones antes mencionadas, a consecuencia del alto índice de***

criminalidad en dichas jurisdicciones, donde operan organizaciones delictivas dedicadas al tráfico ilícito de drogas, así como el incremento de la inseguridad ciudadana".

Posteriormente, a través del Informe N° 010-2022-REGION POLICIAL IMA/UNIPLEDU-OFIPLO de la Región Policial de Lima, y el Informe N° 009-2022-REGPOL-CALLAO/SEC-UNIPLEDU-OFIEST de la Región Policial Callao, en los cuales **se informa sobre las acciones realizadas en el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia y la necesidad de continuar con las operaciones dirigidas a reducir las acciones delictivas cometidas por delincuentes comunes y bandas criminales organizadas, y a fortalecer la prevención, investigación e inteligencia policial, por lo cual se prorroga el Estado de Emergencia,** emitiendo el Decreto Supremo N° 025-2022-PCM.

En ese orden de ideas, resulta preocupante que el Poder Ejecutivo, ha justificado la modificación de Decreto Supremo antes mencionado "***considerando el contexto actual debido a las acciones realizadas durante las medidas de protestas antes indicadas, resulta necesario modificar las disposiciones relacionadas a la suspensión del ejercicio de los derechos constitucionales, con el fin de proteger el orden público y el orden interno, así como la vida y a la salud de los/as peruanos/as***".

En ese sentido, la justificación no tiene relación directa con la finalidad primigenia por la cual se declaró el Estado de Emergencia. Asimismo, se ha limitado a señalar que "***el contexto actual debido a las acciones realizadas durante las medidas de protestas antes indicadas***" sustenta la suspensión del ejercicio de los derechos fundamentales.

En ese contexto, se analizará si la modificación del Estado de Emergencia antes señalado cumple con los criterios propuestos por el Tribunal Constitucional:

a) <u>Respecto al criterio de temporalidad</u>

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada ha indicado "*que el estado de* ***excepción debe dictarse con una vigencia limitada, circunscrita a facilitar que se resuelvan aquellos <u>problemas que motivaron la declaración</u>.***"

En ese sentido, desde el 02 febrero de 2022 se declaró el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao para atender el alto índice de criminalidad en dichas jurisdicciones, donde operan organizaciones delictivas dedicadas al tráfico ilícito de drogas, así como el incremento de la inseguridad ciudadana, mantiene el control del orden interno la Policial Nacional, con el apoyo de las Fuerzas Armadas. Posteriormente, se justificó su prórroga ante la necesidad de continuar con las operaciones dirigidas a reducir las acciones delictivas cometidas por delincuentes comunes y bandas criminales organizadas, por lo que han pasado más de 60 días desde su declaración.

Por tanto, lo que se espera del Gobierno es conocer qué medidas efectivas fueron implementadas durante ese tiempo. Sin embargo, desconociendo lo anterior, para el

día 05 de abril de 2022 el Gobierno ha elevado las restricciones, declarando la inmovilización social obligatoria de las personas en su domicilio con la finalidad de atender una problemática distinta, justificando su actuación en el contexto de las protestas conocidas en los últimos días.

En ese sentido, prolongar medidas que afecten el desarrollo de la comunidad, resultan incompatibles en el Estado Constitucional.

b) Respecto al criterio de proporcionalidad

Como se señaló líneas arriba, el Tribunal Constitucional ha indicado que, para analizar el criterio de proporcionalidad, los alcances del estado de excepción deben guardar relación con la magnitud y las características particulares del fenómeno que se decide atender. Asimismo, las disposiciones deben tener una relación directa e inmediata con el fenómeno que se pretende combatir, y b) analizar si la disposición se encuentra o no coadyuvando a resolver esta situación.

En atención al análisis, resulta preocupante que la medida de inmovilización social obligatoria sea utilizada por el Gobierno para gestionar un contexto de protestas sociales.

Al respecto debemos recordar, el Tribunal Constitucional ha indicado que:

> *"(...) dichos contextos de crisis, adquiere mayor relevancia el reconocimiento y garantía de la protesta con fines legítimos y en el marco de la legalidad imperante, siempre que esta última sea conforme a la Constitución, por cuanto en tal entendido dicha protesta, con tales características, constituirá una genuina expresión de la soberanía popular (artículo 45 de la Constitución) [...]*
>
> *(...) el Estado debe recurrir como última ratio al ejercicio del ius puniendi, y debe procurar, dentro de lo razonablemente posible, de acuerdo con el orden público constitucional, hacer uso de todos los mecanismos institucionales de diálogo existentes a fin de evitar y, en todo caso, hacer frente a los conflictos que puedan generarse, teniendo presente que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1 de la Constitución)."* [2]

En específico, no se ha justificado cómo la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios, siendo esta la medida más gravosa a la libertad personal, en el horario de las 02.00 horas y hasta las 23.59 horas del día martes 05 de abril de 2022, en los distritos de Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao, permitirá contribuir con el orden social, cuando que en atención al mensaje presidencial

---

[2] Tribunal Constitucional. Expediente N° 00009-2018-AI/TC, fundamento 72 y 73.

emitido minutos antes de terminar el lunes 04 de abril 2022 se indicó que las demandas sociales vienen siendo gestionadas.

Asimismo, la determinación de la inmovilización social obligatoria ha observado las graves consecuencias a la vida de las personas que se encuentran en el territorio señalado, en tanto, minutos antes de las 00 horas del 05 de abril, el Gobierno toma la referida decisión, sin observar el impacto a los trabajadores, el reinició de clases, la reactivación económica, entre otras circunstancias que el paro de actividades obligatorio establecido en el Decreto Supremo.

En ese sentido, se observa que la intervención a los derechos fundamentales es grave y desproporcionada al no tener justificación. Lo cual perjudica la confianza de la ciudadanía en las instituciones, al observar que se toman decisiones intempestivas sin medir el impacto en la vida de las personas y no tienen un objetivo claro en la gestión de la crisis social.

c) Respecto al criterio de necesidad

Al respecto, el referido criterio indica que tanto la declaratoria como una eventual prórroga de un estado de excepción y medidas que se dicten deben responder a la no existencia de medios menos gravosos para resolver la situación de emergencia existente.

En específico, la atención de la gestión "*contexto actual debido a las acciones realizadas durante las medidas de protestas*" no pueden realizarse limitando injustamente los derechos de las personas que se encuentran en los territorios de Lima y Callao.

Resulta necesario que se realicen acciones concretas para atender las demandas sociales desde el diálogo, pero resulta inconstitucional que se utilice la declaratoria del Estado de Emergencia para gestionar los conflictos sociales, tal como lo ha mencionado la Defensoría del Pueblo.[3]

En virtud a los argumentos anteriormente expuestos resulta necesario que el Congreso de la República actúe de manera inmediata para detener la arbitrariedad y garantizar la Gobernabilidad Democrática.

Debemos recordar que "*la libertad personal no solo es un derecho fundamental reconocido, sino un valor superior del ordenamiento jurídico, y que su ejercicio no es absoluto e ilimitado, pues se encuentra regulado y puede ser restringido mediante ley*"[4] y es deber del Congreso de la República velar por su garantía.

En ese sentido, reafirmamos que el **respeto por los derechos fundamentales son la base del Estado Constitucional; las restricciones injustificadas afectan a las personas y, por tanto, a la institucionalidad del Estado**. En ese

[3] Defensoría del Pueblo. Pronunciamiento N° 12/DP/2022.

[4] Tribunal Constitucional Sentencia N° 00131-2005-HC, fundamentos 3.

sentido, resulta necesario recurrir a los controles políticos y jurídicos al ejercicio del poder de excepción, para que su abuso sea neutralizado.

3. LEGISLACIÓN COMPARADA

Siguiendo lo señalado por la Convención de Venecia *"la mayoría de los países, la facultad de declarar el estado de emergencia se distribuye entre los poderes legislativo y ejecutivo. Normalmente, el ejecutivo propone y el legislativo aprueba la declaración del estado de emergencia [...] Algunas constituciones requieren una mayoría parlamentaria cualificada para la declaración del estado de emergencia. [...]*[5]"

En ese contexto, en países de la región como Ecuador, podemos identificar que su Constitución señala que:

"*Artículo 166.- La Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional. El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado.*
Cuando las causas que motivaron el estado de excepción desaparezcan, la Presidenta o Presidente de la República decretará su terminación y lo notificará inmediatamente con el informe correspondiente. Las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción."

Asimismo, en Colombia, de acuerdo al artículo 213 de su Constitución "(...) *El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más. Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga de Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar*".

---

[5] CDL-AD(2011)049, Opinión sobre el proyecto de ley sobre el régimen jurídico del estado de emergencia de Armenia, aprobado por la Comisión de Venecia en su 89ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de diciembre de 2011).

Del mismo modo, el numeral 6 del artículo 116 de la Constitución de España, establece que "L*a declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes*".

Evidentemente debe considerarse las diferencias entre los regímenes parlamentarios y presidenciales. Sin embargo, el control parlamentario es esencial en ambos regímenes democráticos. Es en situaciones excepcionales justamente en las que la vigilancia a los derechos ciudadanos y los límites al poder cobran mayor relevancia. Así, las medidas dictadas en el mundo con ocasión de la pandemia, mostraron que al lado de las declaratorias de estados de excepción en más de 80 países activaron la vigilancia de los congresos.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta generará beneficios sociales y económicos no solo a la ciudadanía de Lima y Callao, sino a todo el Perú y sus conciudadanos[6], por lo siguiente:

1. La presente propuesta legislativa constituye un mecanismo de garantía y restablecimiento de los derechos fundamentales y constitucionales de todos los ciudadanos de Lima y Callao, así como de todo el Perú, por los argumentos esgrimidos en el este acápite.

2. El proyecto busca restaurar el estado de generalizado de incertidumbre que se está dando en todo el país. La normativa que se busca dejar sin efecto exacerba la sensación de falta de legitimidad y control del Gobierno para resolver la grave crisis social y política que aqueja a la población.

3. Asimismo, la propuesta evita la evolución de la inseguridad jurídica incrementada por la paralización total de la capital del Perú, donde reside el

---

[6] Toda normativa debe cumplir con determinados criterios mínimos de calidad regulatoria, más aún cuando se trata de normas tan sensibles como la declaratoria de una inmovilización social, lo cual implica la suspensión de un amplio abanico de derechos fundamentales garantizados en la Constitución Política del Perú, como en tratados internacionales. Varios de estos criterios han sido desarrollados por el Tribunal Constitucional y otras instituciones, como el Indecopi y la Secretaría de Gestión Pública de la PCM que establecen, entre otros, la necesidad de que una norma:

- Sea idónea para solucionar el problema identificado (justificación).
- Genere más beneficios que costos (proporcionalidad).
- Se hayan evaluado otras medidas que pudiesen solucionar el mismo problema, y se determina que la adoptada constituye la menos gravosa.

De la revisión del Decreto Supremo N° 034-2022-PCM, Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 025-2022-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana del Departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao, así como de los argumentos expuesto en la presente Exposición de Motivos, no se aprecia que la norma emitida por el Poder Ejecutivo haya evaluado la idoneidad de la medida ni su proporcionalidad. Tal como se aprecia en este acápite, la medida conlleva a una elevada cantidad de costos, pues afecta derechos fundamentales, sociales y económicos de todos los peruanos, a cambio de no ofrecer ningún beneficio.

Asimismo, de los Considerandos del decreto supremo, no se evidencia que se hayan estudiado otras medidas posiblemente menos gravosas.

29.7% de todos los conciudadanos. La posibilidad de que el Poder Ejecutivo extienda la inmovilización social en otras regiones del Perú y/o extienda su vigencia de manera continuada o paulatina, puede paralizar toda voluntad de invertir en el Perú, bloqueando la iniciativa privada en un momento clave de reactivación económica.

4. Se evitará la vulneración al derecho del trabajo de los peruanos, garantizado como derecho fundamental en la Constitución Política del Perú. Al respecto, cabe mencionar que el transporte público se encuentra suspendido, por lo cual incluso en el caso de que se permitan las labores básicas, los trabajadores no podrán acceder a sus centros de trabajo, haciendo imposible tal actividad. Lo anterior se condice acorde a la comunicación vía RPP Noticias desde las 05:00 del día 5 de abril de 2022 que indica no se encuentra casi ningún tipo de transporte público en las calles de Lima y Callao y que, las pocas existentes como mototaxis, se encuentran cobrando precios inverosímiles con la realidad nacional.

5. Se evitará el desabastecimiento de los hogares de millones de peruanos. De conformidad con un Informe del Instituto Peruano de Economía del 2020, son más de 10 millones de peruanos los que viven de sus ingresos del día[7]. En ese sentido, un día sin percibir remuneración económica, equivale a un día sin poder alimentar a la familia peruana.

6. Se evitarán grandes aglomeraciones, pasibles de ser violentas, debido a la incertidumbre de la promulgación de nuevas inmovilizaciones. El contexto de la pandemia dejó como una de sus experiencias empíricas, que la preocupación social por un posible desabastecimiento de productos básicos es el principal motor de aglomeraciones e insurgencia.

7. Se fortalece el cumplimiento del ordenamiento jurídico, estableciendo criterios y antecedentes sobre la necesidad de cumplir con criterios básicos de calidad normativa, como la justificación y la proporcionalidad, para la emisión de regulación tan excepcional como es la que establece el Estado de Emergencia.

8. Se garantiza la continuación del funcionamiento de los Centros de Vacunación, los cuales, de conformidad a declaraciones del Ministerio de Salud, no atenderán el 5 de abril de 2022 en Lima Metropolitana y Callao, debido a la inamovilidad social[8].

[7] Instituto Peruano de Economía. Más de 10 millones de peruanos viven de sus ingresos del día. El Comercio. Nota del 26 de abril de 2020.

[8] Publicado inicialmente en el siguiente enlace: https://twitter.com/Minsa_Peru/status/1511310438927159299.

En contraposición, la presente propuesta no genera costos al erario público ni a la ciudadanía en general, en tanto únicamente restablece y reconoce los derechos fundamentales y constitucionales establecidos en la Constitución Política del Perú. Por se ha identificado que el Decreto Supremo Nº 034-2022-PCM, Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 025-2022-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana del Departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao no genera beneficios a la ciudadanía.

Por todo lo expuesto, se concluye que la presente propuesta legislativa garantiza y protege los derechos fundamentales y constitucionales de los ciudadanos, no solo de Lima y Callao, sino de todo el Perú, los cuales estarían siendo vulnerados injustificada y desproporcionadamente sobre la base de una norma que no genera beneficios a la sociedad nacional. Asimismo, el proyecto coadyuva a restaurar la legitimidad del Estado de Derecho y de la institucionalidad y representatividad del país.

9. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa deja sin efecto el Decreto Supremo Nº 034-2022-PCM, Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 025-2022-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana del Departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao.

Asimismo, salvaguarda lo establecido en la Constitución Política del Perú.

10. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- **PRIMERA POLÍTICA DEL ESTADO.** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.

- **SEGUNDA POLÍTICA DEL ESTADO.** Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos.

- **SÉPTIMA POLÍTICA DEL ESTADO.** Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.

Abril, 2022