



**PROYECTO DE LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE  
QUE LA CÁMARA DE DIPUTADOS NO  
SE DISUELVE BAJO ESTADO DE  
EMERGENCIA NACIONAL**

El grupo parlamentario **Fuerza Popular**, a iniciativa del Congresista de la República **Víctor Seferino Flores Ruiz**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido por los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

El Congreso de la República:

Ha dado la ley siguiente:

**FÓRMULA LEGAL**

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE QUE LA CÁMARA DE  
DIPUTADOS NO SE DISUELVE BAJO ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL**

**Artículo 1. Objeto de la ley**

La ley tiene por objeto establecer que la Cámara de Diputados no se disuelve bajo estado de emergencia decretado a nivel nacional, y precisar la atribución que tiene el Senado de derogar los decretos de urgencia dictados por el presidente de la República durante el interregno parlamentario.

**Artículo 2. Modificación de los artículos 102-A, 134 y 137 de la Constitución Política del Perú**

Se modifican los artículos 102-A, 134 y 137 de la Constitución Política del Perú, con el siguiente texto:

**"Artículo 102-A.** Son atribuciones del Senado:

(...)

9. Revisar los decretos de urgencia dictados por el presidente de la República durante el interregno parlamentario y proceder a **su** modificación o **derogación**, de acuerdo con su reglamento.

(...)

**Artículo 134.** El presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para una nueva Cámara de Diputados. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

La Cámara de Diputados extraordinariamente así elegida sustituye a la anterior y completa el período constitucional de la Cámara de Diputados disuelta.

No puede disolverse la Cámara de Diputados en el último año de su mandato. Disuelta la cámara, se mantiene en funciones el Senado, el cual no puede ser disuelto.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio **o estado de emergencia decretado a nivel nacional**, la Cámara de Diputados no puede ser disuelta."

(...)

**"Artículo 137.** El presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Senado o a la Comisión Permanente para su control, **los estados de excepción que en este artículo se contemplan:**

1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere aprobación del Senado. **El estado de emergencia decretado en todo el territorio nacional no afecta el funcionamiento del Congreso.**

En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el presidente de la República.

2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, ambas cámaras se

reúnen de pleno derecho; el estado de sitio decretado no afecta el funcionamiento del Congreso. La prórroga requiere aprobación del Senado."

Lima, 25 de setiembre de 2024



Firmado digitalmente por:  
 BUSTAMANTE DONAYRE Carlos  
 Ernesto FAU 20181740128 soft  
 Motivo: En señal de  
 conformidad  
 Fecha: 31/10/2024 13:33:46-0500



Firmado digitalmente por:  
 ALEGRIA GARCIA Luis  
 Arturo FAU 20181740128 soft  
 Motivo: Soy el autor del  
 documento  
 Fecha: 30/10/2024 17:53:05-0500



Firmado digitalmente por:  
 FLORES RUIZ Victor  
 Seferino FAU 20181740128 soft  
 Motivo: Soy el autor del  
 documento  
 Fecha: 25/09/2024 16:33:44-0500



Firmado digitalmente por:  
 VENTURA ANGEL Hector Jose  
 FAU 20181740128 soft  
 Motivo: Soy el autor del  
 documento  
 Fecha: 07/11/2024 11:48:50-0500



Firmado digitalmente por:  
 MOYANO DELGADO Martha  
 Lupe FAU 20181740128 soft  
 Motivo: Soy el autor del  
 documento  
 Fecha: 08/11/2024 13:10:59-0500



Firmado digitalmente por:  
 BARBARAN REYES Rosangella  
 Andrea FAU 20181740128 soft  
 Motivo: Soy el autor del  
 documento  
 Fecha: 05/11/2024 16:02:40-0500



Firmado digitalmente por:  
 ALEGRIA GARCIA Luis  
 Arturo FAU 20181740128 soft  
 Motivo: Soy el autor del  
 documento  
 Fecha: 08/11/2024 15:19:14-0500



Firmado digitalmente por:  
 FLORES RUIZ Victor  
 Seferino FAU 20181740128 soft  
 Motivo: Soy el autor del  
 documento  
 Fecha: 02/12/2024 15:45:22-0500



Firmado digitalmente por:  
 CASTILLO RIVAS Eduardo  
 Enrique FAU 20181740128 soft  
 Motivo: Soy el autor del  
 documento  
 Fecha: 05/11/2024 11:14:36-0500



Firmado digitalmente por:  
 REMILLA VILLANUEVA Cesar  
 Manuel FAU 20181740128 soft  
 Motivo: Soy el autor del  
 documento  
 Fecha: 04/11/2024 16:52:25-0500



Firmado digitalmente por:  
 AGUINAGA RECUENCO  
 Alejandro Aurelio FAU 20181740128  
 soft  
 Motivo: Soy el autor del  
 documento  
 Fecha: 08/11/2024 16:32:40-0500

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Problema que se pretende resolver y fundamentos de la propuesta

La presente propuesta de reforma constitucional, tiene como objetivo principal, modificar el artículo 134 de la Constitución Política, con la finalidad de incorporar el estado de emergencia decretado a nivel nacional, como supuesto de excepción de disolución de la Cámara de Diputados del Congreso de la República, con base a la preservación del principio de separación de poderes y el funcionamiento del Congreso durante situaciones de crisis, garantizando su operatividad sobre todo en un régimen de excepción.

Para ello, se busca una mejor precisión en la redacción del primer párrafo del artículo 137 del mismo cuerpo normativo constitucional, al hacer referencia de manera expresa la facultad del presidente de la República de decretar los estados de excepción que contiene el referido artículo, y de igual manera, especificar que durante el estado de emergencia se garantiza el normal funcionamiento del Congreso de la República.

Adicionalmente, conforme se indicó, en virtud a la separación de poderes, se busca modificar el artículo 102-A de la Constitución, con la intención primordial de precisar la atribución que tiene el Senado de derogar los decretos de urgencia dictados por el presidente de la República durante el interregno parlamentario.

Como se sabe, mediante ley 31988, publicada el 20 de marzo de 2024, se modificó la Constitución, esencialmente por la importancia de contar con dos cámaras dentro del Congreso peruano, ambas con funciones claramente establecidas e indelegables a otros poderes del Estado, por el principio de separación de poderes.

Sin embargo, este principio resultará relativo en la práctica, pues en caso de atravesar un interregno parlamentario, el presidente de la República ejercerá su propia facultad ejecutiva, sin fiscalización inmediata y asumirá la función legislativa, sin mayor control que el que realizaría posteriormente el Senado.

Por tanto, a través de la presente propuesta legislativa se busca limitar el poder absoluto que ejercería el presidente de la República al decretar el estado de excepción a nivel nacional, restringiéndole que durante cualquier tipo de estado de excepción<sup>1</sup>, no podrá disolverse la Cámara de Diputados, garantizándose el normal funcionamiento del Congreso de la República.

Al respecto, la propuesta plantea que los poderes del estado deberían de funcionar con mayor razón y de manera excluyente durante los estados de excepción, esto porque según el artículo 137 de la Constitución, se puede dictar

<sup>1</sup> Estado de emergencia decretado a nivel nacional o estado de sitio.

la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo de la Constitución.

#### **1.1. Ley 31988, Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República**

Por la dación de esta norma, en las próximas elecciones generales, la ciudadanía deberá elegir a sus representantes en las dos cámaras legislativas: Cámara de Diputados y Senadores, conformadas por 130 diputados y 60 senadores.

El retorno a la bicameralidad tiene por consigna que haya mayores filtros en la labor legislativa, que podrá constar en restar la cantidad de leyes observadas y tener un trabajo más reflexivo sobre las mismas, así como asegurar la relevancia de los temas tratados en beneficio de la población.

La Cámara de Diputados, tiene entre sus funciones las de:

- Formular iniciativas legislativas y de reforma constitucional.
- Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.
- Petición de informes a ministros, al contralor, al Jurado Nacional de Elecciones, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los gobiernos regionales y gobiernos locales y a todas las demás instituciones que señala la ley.
- Plantear mociones de interpelación, censura.
- Realizar cuestión de confianza voluntaria a Ministros.

La Cámara de Senadores, debe realizar lo siguiente:

- Control de actos normativos del Poder Ejecutivo y de la declaración de regímenes de excepción.
- Elegir al defensor del pueblo.
- Designar al Contralor General de la República.
- Elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional.
- Elegir a tres directores del Banco Central de Reserva y ratificar la designación de su presidente.
- Ratificar al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
- Autorizar al Presidente de la República salir del país.
- Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras.

Con ambas Cámaras funcionando, se podrá desconcentrar el poder para las acciones que impliquen control político. Otra modificación sustancial, es la referida a la Cámara de Senadores, la que no puede ser disuelta por el presidente, reduciendo la posibilidad de que se genere una crisis por inestabilidad política.

Sin embargo, a través de la presente propuesta se plantea que durante el estado de emergencia a nivel nacional, la Cámara de Diputados tampoco sea disuelta, no por la finalidad de reducir necesariamente la posibilidad de una crisis política, sino con el fin de salvaguardar los principios democráticos y el estado de derecho; aún más, por cuanto en este escenario de estado de emergencia se restringirán o se suspenderán el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito en el territorio.

## 1.2. Régimen de excepción

Es considerado un régimen extraordinario, según Calderón (2022)<sup>2</sup>, acontecimientos fuera de lo común, como pueden ser desastres naturales, guerras civiles, etc., por tanto se justifica que se adopten medidas excepcionales. Estas situaciones, generalmente, están relacionadas con la perturbación al normal funcionamiento de los poderes y de las instituciones de orden público, por lo que se restringe o suspende derechos fundamentales, ya que de lo contrario, podría causar una grave crisis.

Ahora bien, dentro del marco constitucional, el estado de excepción se contempla en el artículo 137 de la Constitución Política al estado de emergencia y el estado de sitio:

Artículo 137.- El presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Senado o a la Comisión Permanente para su control. Los estados de excepción que en este artículo se contemplan, son:

1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

<sup>2</sup> Calderón, A. (13 de marzo de 2022) *Los estados de excepción*  
<https://egacal.edu.pe/wp-content/uploads/2022/03/SUPLEMENTO-55-Los-estados-de-excepcion.pdf>

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere aprobación del Senado. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el presidente de la República.

2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, ambas cámaras se reúnen de pleno derecho; el estado de sitio decretado no afecta el funcionamiento del Congreso. La prórroga requiere aprobación del Senado.

Respecto al régimen de excepción, el Tribunal Constitucional ha señalado en su sentencia<sup>3</sup> que, por su propia naturaleza, es un recurso extremo y temporal que debe ser utilizado, en principio, únicamente para garantizar la vigencia de dicho Estado Constitucional en una situación específica y claramente delimitada. No puede negarse que los estados de excepción han sido utilizados, en muchos casos, para revestir de manto legal determinadas prácticas.

En ese mismo sentido, el mismo Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 0002-2008-PI/TC<sup>4</sup>, fundamentos 22 y 23, indicó sobre el artículo 137, antes de su modificatoria, lo siguiente:

22. El artículo 137 de la Constitución hace una lista general de situaciones que ameriten decretar los estados de excepción refiriéndose a los casos de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. A su vez, el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos autoriza la suspensión de garantías en los casos de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado por tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación y siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

Como se puede observar, la declaratoria de un estado de excepción depende del análisis de cada caso concreto por parte de la autoridad

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del expediente 00964-2018-PHC/TC seguido por el Presidente del Frente Único de Defensa de los intereses de Chalhuanahuacho y otros, contra la Presidencia del Consejo de Ministros <https://tc.gob.pe/iurisprudencia/2020/00964-2018-HC.pdf>

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional seguido por 31 Congresistas de la República, contra la segunda parte del primer párrafo y el segundo párrafo del artículo 7 de la Ley 29166, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2007. <https://www.tc.gob.pe/iurisprudencia/2009/00002-2008-AI.pdf>

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.

23. La restricción o suspensión del ejercicio de determinados derechos está fundamentada si es que ésta se considera como el medio para hacer frente a situaciones de emergencia pública con el fin de salvaguardar los principios democráticos y de un estado de derecho, siempre y cuando estén justificados a la luz de la Constitución y tratados, especialmente el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos referido a la suspensión de derechos.

Como se aprecia, el Tribunal Constitucional refiere que la Constitución Política del Perú, habilita restringir o suspender derechos fundamentales con el fin de salvaguardar los principios democráticos y del estado de derecho, y es ahí donde recae la necesidad que el Congreso de la República (Cámara de Diputados y Senadores) mantenga su funcionamiento, aún más si el estado de excepción es un mecanismo de último recurso.

Como se ha señalado anteriormente, los estados de excepción son: El estado de emergencia y el estado de sitio. Cabe precisar, que el extremo de la reforma constitucional planteada a través de la presente iniciativa legislativa, se refiere al estado de emergencia decretado a nivel nacional.

Actualmente, la Constitución establece tanto en sus artículos 134 y 137 que, al decretarse el estado de sitio: 1) La Cámara de Diputados no puede ser disuelta y 2) No se afecta el funcionamiento del Congreso. Sin embargo, esto no sucede con el estado de emergencia, a pesar de también ser, en estricto un régimen excepcional.

El título II, del Estado y la Nación, de la Constitución Política de Perú, capítulo I, establece en su artículo 43, que el Estado es uno e indivisible, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes. Como se sabe, según el artículo 90, sobre el Congreso de la República reside el Poder Legislativo, conformado por 2 Cámaras, Senadores y Diputados, conforme lo anteriormente expuesto.

Si bien, el artículo 102 vigente de la Constitución, establece que son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes, de acuerdo con el Reglamento del Congreso y el de cada cámara.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General de la República.
4. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
5. Ejercer el derecho de amnistía.
6. Aprobar las leyes de demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo conforme al proceso legislativo ordinario.
7. Aprobar o modificar su reglamento.

Sin embargo, se distingue las funciones que recaen sobre los senadores y diputados, de acuerdo a sus artículos 102-A y 102-B. Por tanto, se plantea la incógnita ¿Debería disolverse la Cámara de Diputados en Estados de Emergencia decretado a nivel nacional?

En la sentencia del expediente 00964-2018/PHC-TC del Tribunal Constitucional, se establecen tres condiciones o criterios para que proceda a decretar un régimen de excepción:

- a) Se debe acreditar que existe inminente peligro, tanto en el orden constitucional como la seguridad del Estado. Pueden presentarse circunstancias tanto políticas, sociales y económicas o de fuerza mayor procedente de la naturaleza, que no sean susceptibles de dominar con los medios que el estado cuente.
- b) La temporalidad en la aplicación, es decir, únicamente por un período establecido legalmente, y en donde no se extienda más allá del tiempo necesario para que restituya la normalidad constitucional.
- c) Por último, el criterio de necesidad, es decir debe preferirse la resolución de los conflictos o la desaparición de las situaciones con medios menos gravosos, siendo la última opción, decretar el estado de excepción o sus prórrogas.

Criterios con los que cumple el estado de emergencia. Otro punto adicional, es que durante esta situación extraordinaria se suspenden ciertos derechos fundamentales, tales como:

#### **1.2.1. Derechos relativos a la libertad y seguridad personal**

La Constitución consigna en el inciso 24 de su artículo 2, lo siguiente:

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

- a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe.

- b. No se permite forma alguna de restricción de la libertad personal, salvo en los casos previstos por la ley. Están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas.
- c. No hay prisión por deudas. Este principio no limita el mandato judicial por incumplimiento de deberes alimentarios.
- d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.
- e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.
- f. Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. La detención no durará más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las investigaciones y, en todo caso, el detenido debe ser puesto a disposición del juzgado correspondiente, dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas o en el término de la distancia.

Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo, espionaje, tráfico ilícito de drogas y a los delitos cometidos por organizaciones criminales. En tales casos, las autoridades policiales pueden efectuar la detención preventiva de los presuntos implicados por un término no mayor de quince días naturales. Deben dar cuenta al Ministerio Público y al juez, quien puede asumir jurisdicción antes de vencido dicho término.

- g. Nadie puede ser incomunicado sino en caso indispensable para el esclarecimiento de un delito, y en la forma y por el tiempo previstos por la ley. La autoridad está obligada bajo responsabilidad a señalar, sin dilación y por escrito, el lugar donde se halla la persona detenida.
- h. Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes. Cualquiera puede pedir de inmediato el examen médico de la persona agraviada o de aquella imposibilitada de recurrir por sí misma a la autoridad. Carecen de valor las declaraciones obtenidas por la violencia. Quien la emplea incurre en responsabilidad."

Como se aprecia, se abarcan varios supuestos que son objeto de restricción durante un estado de emergencia, lo cual no significa que

las fuerzas del orden público deban actuar de manera desproporcionada e irrazonable, razón por la que se plantea mantener el funcionamiento pleno del Congreso de la República.

### 1.2.2. Inviolabilidad de domicilio

Contenido en el artículo 2, inciso 9 de la Constitución Política del Perú.

Se encuentra prohibido que cualquier persona ingrese al domicilio de otra sin que medie autorización del dueño, o cuente con mandato judicial, salvo en casos de flagrante delito, en donde se habilita esta intervención sin mediar autorización de por medio. Pero ante una declaratoria de emergencia, se ve suspendido este derecho, pues las fuerzas armadas se encuentran facultadas para intervenir en los domicilios de los ciudadanos.

No obstante, no significa que las fuerzas del orden ingresen de manera intempestiva durante el estado de emergencia, sino que están habilitados en aquellas situaciones en las que se identifique alguna actividad que perturbe la paz o el orden interno, o en catástrofe o circunstancias graves que puedan afectar la vida.

### 1.2.3. Libertad de reunión

Contenido en el artículo 2 inciso 12 de la Constitución Política del Perú. El Tribunal Constitucional<sup>5</sup> en la sentencia del expediente 04677-2004-PA/TC, ha definido al derecho de reunión como:

La facultad de toda persona de congregarse junto a otras, en un lugar determinado, temporal y pacíficamente, y sin necesidad de autorización previa, con el propósito compartido de exponer y/o intercambiar libremente ideas u opiniones, defender sus intereses o acordar acciones comunes.

Por consiguiente, este derecho se refiere a que, como ciudadanos, podemos reunirnos de manera pacífica, sin portar armas, ya sea a través de reuniones en plazas y vías públicas; siempre que, a pesar de no portar armas, no se torne violenta por efecto de las grescas o enfrentamientos entre los propios manifestantes, o entre éstos y las fuerzas del orden, porque a partir de ahí, ya no se considera dentro del contenido protegido de este derecho como lo trata el Tribunal Constitucional en la sentencia del expediente N° 4677-2004-PA.

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, en el expediente 04677-2004-PA/TC seguido por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) contra la sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima  
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04677-2004-AA.pdf>

#### 1.2.4. Libertad de tránsito

Contenido en el artículo 2 inciso 11 de la Constitución Política del Perú. Según el Tribunal Constitucional, en el expediente 06617-2006-PHC/TC<sup>6</sup>:

El artículo 2, inciso 11) de la Constitución regula el derecho fundamental a la libertad de tránsito. Esta facultad comporta el ejercicio del atributo de *ius movendi et ambulandi*; es decir, supone la posibilidad de desplazarse autodeterminativamente en función de las propias necesidades y aspiraciones personales, a lo largo y ancho del territorio, así como la de ingresar o salir de él, cuando así se desee. Se trata, en suma, de un imprescindible derecho individual y de un elemento conformante de la libertad individual. Más aún, deviene en una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, toda vez que se presenta como el derecho que tiene ésta para poder ingresar, permanecer, circular y salir libremente del territorio nacional. Sin embargo, este derecho, como todos los demás, no es absoluto, sino que tiene que ejercerse según las condiciones que cada titular del mismo posee y de acuerdo con las limitaciones que la propia Constitución y la ley establecen (Exp. 2876-2005-HC/TC, caso Nilsen Mallqui Laurence).

La libertad de tránsito se concibe como un derecho fundamental reconocido en nuestra Constitución Política, y supone que toda persona puede transitar por todo el territorio nacional, salvo que, por motivos referidos a la salud pública, mandato judicial o en aplicación de la ley de extranjería.

Por lo antes expuesto, se concluye que el estado de emergencia es un habilitante para restringir derechos fundamentales, el argumento principal radica en que existe perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación, tal cual está señalado en la Constitución de 1993, pero este régimen de excepción tiene su antecedente en la Constitución de 1979, así como una mención de carácter más general en la Carta Magna de 1933.

Es común que en nuestro país se declare en estado de emergencia en diversas zonas, para enfrentar a fuerzas subversivas y terroristas (generalmente remanentes de grupos de terroristas), o por causas ligadas a la seguridad ciudadana en el sentido que busca combatir a las bandas de crimen organizado (delitos como extorsión, robos a mano armada,

<sup>6</sup> Tribunal Constitucional (abril 2022) *El Derecho a la Libertad de Tránsito*  
<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/09/Derecho-libertad-transito-TC-LPDerecho.pdf>

extorsión, sicariato), y también por fenómenos o desastres naturales, como el Fenómeno del Niño, terremoto de Pisco, etc. Situaciones sobre las cuales no se enfoca la propuesta legislativa planteada; sino en situaciones como cuando nuestro país estuvo más de un año en declaratoria de emergencia a nivel nacional por efecto de la pandemia por el virus SARS-COV-2.

Por tanto, la primera razón por la cual no debería disolverse la cámara de diputados en estados de emergencias decretados a nivel nacional, en principio es salvaguardar, en un estado de excepción, la representación de la población que recae sobre los diputados, y así equiparar, como en el estado de sitio, que no corresponde afectar el funcionamiento del Congreso, por cuanto el estado de emergencia nacional cuenta con los siguientes criterios del estado de excepción, conforme anteriormente se citó la sentencia<sup>7</sup> del Tribunal Constitucional:

- a) Conforme al primer inciso del artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el criterio de temporalidad, es decir, con una vigencia limitada, circunscrita a facilitar que se resuelvan aquellos problemas que motivaron la declaración.
- b) 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.
- c) 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.

### **1.3. Disolución del Congreso de la República y su relación con los Decretos de urgencia**

#### **1.3.1. Disolución del Congreso**

La figura de disolución del Congreso se origina en Inglaterra, que tiene una monarquía parlamentaria, y cuyo ejercicio de la prerrogativa de disolución estuvo presente incluso desde antes de pasar a dicha etapa, ya que el monarca era el que estaba habilitado para que de forma discrecional pueda disolver el parlamento, ello se fue modificando conforme a la evolución del estado, y ahora en la actualidad, esta potestad recae en el primer ministro y ya no en manos de la corona. (Cairo, s.f.)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Sentencia del expediente 00964-2018/PHC-TC del Tribunal Constitucional.

<sup>8</sup> CAIRO, S. (s.f.) *La disolución parlamentaria en el Perú*

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/18698/18939/>

En nuestro país, se encuentra contenido en la actual Constitución Política del Perú en su artículo 134, en donde el presidente de la República, tiene la facultad de disolver la Cámara de Diputados, en caso se censure o se niegue a dar la confianza a dos Consejos de ministros, mientras que la Cámara de Senadores subsiste.

Según Alvites (2019)<sup>9</sup>, estos actos son propios de un régimen político constitucional peruano con característica de presidencialista, en donde se incorpora instituciones de un régimen parlamentario, como la censura, el pedido de cuestión de confianza y el voto de investidura de parte del Congreso de la República a un gabinete de ministros, en donde el presidente y ministros que lo integran son nombrados y removidos. A través de dichas instituciones, la Constitución peruana busca salvaguardar el equilibrio de poderes en el escenario de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

De acuerdo a Cairo (s.f.)<sup>10</sup>, la disolución del congreso está expresamente dispuesta desde la Constitución Política de 1979 y ratificada en la de 1993, esta última tiene como principal característica ser un régimen semipresidencial.

La Constitución de 1979 había consignado la disolución de la Cámara de Diputados, estableciéndose la prohibición para la Cámara de Senadores. Para que se habilite esta prerrogativa, debía, con anterioridad, censurar o negar la confianza a tres Consejos de Ministros, pero bajo ningún supuesto se podría habilitar la disolución durante el estado de sitio, de emergencia, ni durante el último año de su mandato, además únicamente se habilitaba a ejercer por única vez durante su mandato.

En este decreto presidencial se dispuso la disolución de la Cámara de Diputados en donde se indicaba la causa, e incluso se debía señalar que se convocaba a elecciones para la elección de los nuevos miembros de la Cámara, en un plazo de treinta días, es decir, el presidente debía convocar a elecciones en ese plazo, de lo contrario la Cámara disuelta recuperaba sus funciones constitucionales y no cesaba el Consejo de Ministros.

<sup>9</sup>ALVITEZ, E. (02 de diciembre de 2019) *El inédito escenario constitucional peruano: crisis política y salida constitucional*

<https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/23610/13976>

<sup>10</sup>CAIRO, S. (s.f.) *La disolución parlamentaria en el Perú*

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/18698/18939/>

El argumento principal para establecer el mecanismo de disolución parlamentaria según Marcial Rubio y Enrique Bernaldes (1981)<sup>11</sup> fue para evitar que en sistemas mixtos (presidente y parlamento), el parlamento pueda ejercer control a través de la censura, la cual durante mucho tiempo fue utilizada de manera indiscriminada por parte de los parlamentarios y por consiguiente, para enmendar esta situación se introdujo la figura de la disolución de la Cámara de Diputados, a manera de reacción por parte del presidente cuando el gabinete de ministros fuese censurado o se le haya negado la confianza.

En efecto, la disolución del parlamento nace como un mecanismo de respuesta por parte del Presidente para contrarrestar a un parlamento que le haya censurado o negado la confianza a su Consejo de ministros, esta figura establecida en la Constitución tanto la de 1979 como la de 1993 acepta excepciones, es decir en determinados supuestos, no se podrá proceder a disolver el Congreso. Entre la Constitución de 1979 a la de 1993, los supuestos se mantuvieron, sin embargo, en el texto actual se dejó de lado la excepción por estado de emergencia.

Incluso, con la actual modificatoria a través de la Ley 31988, en donde se restituyó el sistema bicameral en el Congreso, se ha dispuesto que se proceda a disolver la Cámara de Diputados, sin establecer un supuesto de excepción como en la Constitución anterior.

De acuerdo a lo desarrollado, debemos resaltar que, según los antecedentes constitucionales, en la Constitución Política de 1979, no procedía la disolución de la Cámara de Diputados en estado de emergencia, supuesto que fue dejado sin efecto en la Constitución Política de 1993. No obstante, conforma a lo precedentemente expuesto, se considera que debe ser consignada nuevamente, porque durante el estado de excepción en general, el Poder Ejecutivo tiene la apertura absoluta de emitir decretos de urgencia que pueden incurrir en inconstitucionales.

### 1.3.2. Decretos de urgencia

La propuesta legislativa, versa sobre el artículo 135 de la Constitución Política, una vez que se haya hecho efectiva la disolución de la Cámara de Diputados (interregno parlamentario), el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, los que

<sup>11</sup> Rubio, Marcial y Bernaldes, Enrique (1981). *Perú: Constitución y sociedad política*. Lima: Centro de Estudios de Promoción del Desarrollo

necesariamente están vinculados al normal funcionamiento del Estado o las materias propias de la política general del Gobierno, de los que dará cuenta al Senado.

Se debe precisar que, conforme sostiene el Tribunal Constitucional, en su sentencia 845/2021<sup>12</sup>, se debe distinguir entre los decretos de urgencia "ordinarios", expedidos en virtud del artículo 118, inciso 19 de la Constitución, y los decretos de urgencia "extraordinarios", que son emitidos al amparo del artículo 135 de la Norma Fundamental.

#### **A. Decretos de urgencia "ordinarios"**

La Constitución dispone en el inciso 19 del artículo 118, que le corresponde al Presidente de la República:

Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Senado, el cual puede modificarlos o derogarlos siguiendo el procedimiento establecido en su reglamento.

En nuestro ordenamiento jurídico los decretos de urgencia son normas con rango y fuerza de ley, cuya legitimidad constitucional depende del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución para su expedición. A decir del Tribunal Constitucional en los fundamentos 21 y 22 de la sentencia precedentemente citada, los decretos de urgencia deben cumplir con requisitos formales y sustanciales:

21. En cuanto a los requisitos formales, el requisito ex ante está constituido por el refrendo del presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123 de la Constitución), mientras que el requisito ex post lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución, en concordancia con el procedimiento contralor a cargo del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91 del Reglamento del Congreso.

22. En cuanto a los requisitos sustanciales, estos aluden al cumplimiento de criterios endógenos y exógenos a la norma,

<sup>12</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, en el expediente 00001-2021-PI/TC seguido por José David Burgos Alfaro, decano del Colegio de Abogados de Huaura, contra el Decreto de Urgencia 015-2020  
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00001-2021-AI.pdf>

esto es, de la materia que regula el decreto y de las circunstancias externas que justifiquen su dictado.

#### **B. Decretos de urgencia "extraordinarios"**

Los decretos de urgencia "extraordinarios", los expide el Poder Ejecutivo cuando el Congreso de la República ha sido disuelto por la causal prevista en el artículo 134 de la Constitución.

Al respecto, el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú establece:

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, los que necesariamente están vinculados al normal funcionamiento del Estado o las materias propias de la política general del Gobierno, de los que da cuenta al Senado para que los revise conforme a lo dispuesto en el inciso 9 del artículo 102-A.

Sobre este punto, el mismo Tribunal, en sus fundamentos 20 al 24 de la Sentencia 00003-2020-PI/TC<sup>13</sup>, ha indicado que sería irrazonable que las exigencias que debe observar el Poder Ejecutivo al emitir los decretos de urgencia durante dicho interregno sean las mismas que cuando no se configura la disolución.

El interregno parlamentario, tras la disolución del Congreso de la República, supone una circunstancia de excepción constitucional, durante el cual, el Poder Ejecutivo puede legislar mediante decretos de urgencia. No obstante, ello no exime a tales actos del control respectivo, ante el Poder Legislativo y la jurisdicción constitucional.

Adicionalmente, conforme a la propuesta indicada y a lo precedentemente señalado, se propone precisar que el Senado no solo tiene la atribución de modificar los decretos de urgencia, sino también de derogarlos.

#### **1.4. Control Parlamentario de los Decretos de Urgencia**

Actualmente, el Reglamento del Congreso de la República establece en su artículo 91, el procedimiento de control sobre los decretos de urgencia, haciendo énfasis que esta facultad hace referencia a los decretos de urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de la facultad

<sup>13</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional seguido por el Colegio Tecnólogo Médico del Perú, a través de su Decano, interpuso demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto de Urgencia 014-2020  
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00003-2020-AI.htm>

que le concede el inciso 19) del Artículo 118 de la Constitución Política.  
Que contiene las siguientes reglas:

- a) Dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del Decreto de Urgencia, el Presidente de la República dará cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto.
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto de urgencia y a más tardar el día útil siguiente el Presidente del Congreso enviará el expediente a la Comisión de Constitución, para su estudio dentro del plazo improrrogable de quince días útiles. La Comisión da cuenta al Consejo Directivo del cumplimiento de esta atribución en el segundo día útil siguiente a la aprobación del dictamen. El Presidente informa obligatoriamente al Pleno y ordena su publicación en el Portal del Congreso o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano.
- c) La Comisión informante calificará si el decreto de urgencia versa sobre las materias señaladas en el inciso 19) del Artículo 118 de la Constitución Política y se fundamenta en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyo riesgo inminente de que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas. En todo caso, presenta dictamen y recomienda su derogatoria si considera que las medidas extraordinarias adoptadas mediante el decreto de urgencia no se justifican o exceden el ámbito material señalado en el inciso 19) del Artículo 118 de la Constitución Política. En caso contrario, emite dictamen haciendo constar el hecho para los efectos a que se contrae la parte final del inciso b) de este artículo.
- d) Si el Pleno del Congreso aprueba el dictamen de la Comisión informante, el Presidente del Congreso debe promulgarlo por ley.

Como se ha expuesto en los párrafos anteriores, al decretarse un Estado de emergencia según las causales que son contenidas en la propia Constitución, es porque entramos en una situación de crisis como país, en la cual se debe garantizar el funcionamiento de todos sus poderes, más aún si los Congresistas tienen el encargo de representar, fiscalizar y legislar, recordando que todo ello lo realiza en el marco de salvaguardar los intereses de la población incluso en los tiempos de emergencia, asimismo se avala la preservación del principio de la separación de poderes.

Por tanto, en un contexto donde la estabilidad y la continuidad institucional deben ser esenciales para la gestión efectiva de situaciones de emergencia, se propone el presente proyecto de ley que tiene como

objetivo, establecer restricciones específicas respecto a la disolución del Congreso durante el estado de emergencia en la República del Perú.

#### 1.4.1. Precisión en el artículo 137 de la Constitución Política del Perú

Como hemos mencionado en los puntos anteriores, nuestra Constitución Política del Perú ha sido objeto de modificación a través de la Ley 31988. Entre los artículos modificados, se encuentra el artículo 137 que dispone lo siguiente:

"Artículo 137. El presidente de la República, con acuerdo del Consejo de ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Senado o a la Comisión Permanente para su control. Los estados de excepción que en este artículo se contemplan, son:

1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere aprobación del Senado. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el presidente de la República.

2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, ambas cámaras se reúnen de pleno derecho; el estado de sitio decretado no afecta el funcionamiento del Congreso. La prórroga requiere aprobación del Senado."

Con la finalidad de especificar que el presidente de la República puede decretar los estados de excepción que se contemplan en el mismo artículo, se considera pertinente hacer una precisión en la redacción actual, consignando en el primer párrafo, luego de la

palabra "control", el signo de puntuación -coma- (,) y no – punto seguido-(.) como se encuentra estipulado.

Adicionalmente, estamos contemplando en el mismo artículo, que se garantiza el funcionamiento del Congreso de la República durante el estado de emergencia. La justificación se encuentra en asegurar que, durante un período de crisis, la ciudadanía se vea representada a través de sus Diputados que pueden fiscalizar a las autoridades y atender las demandas de la población realizando las gestiones necesarias para la atención de sus pedidos.

Como ejemplo, podemos citar que, durante setiembre de 2019 hasta marzo de 2020, antes de que se decreta de manera oficial el inicio del estado de emergencia a nivel nacional en el año 2020 a través del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, el Poder Ejecutivo, gobernó sin ningún contrapeso político, por efecto de la disolución del Congreso por parte del ex presidente Martín Vizcarra.

A partir de la instalación del Congreso, por el período 2020-2021, los parlamentarios comenzaron a ejercer sus funciones, especialmente la función de fiscalización del Poder Ejecutivo, y mediante la Resolución 002-2020-2021-CR, se dispuso la instalación de una comisión multipartidaria que se encargaba del seguimiento y evaluación de las acciones del Poder Ejecutivo para enfrentar el coronavirus (COVID-19), es indispensable dicha función, porque ratifica los contrapesos políticos en un estado de emergencia, permitiendo el equilibrio de poderes, además recordemos que en ese momento, el Perú se encontraba próximo a celebrar el bicentenario de la Declaración de su independencia.

Asimismo, se puede señalar la situación de la pandemia por COVID-19, en donde funcionó el Parlamento a pesar de las restricciones derivadas de esta situación de emergencia. Como en su momento se decidió priorizar emitir leyes que benefician a la población debido al contexto que se vivía en ese momento.

Otro punto que debemos considerar, es que, durante el estado de emergencia, el Poder Ejecutivo puede ejecutar el gasto público de manera discrecional, por lo tanto, en caso no exista un Congreso de la República que pueda evaluar, cuestionar, el uso razonable del tesoro público, pueden existir actos de corrupción que podrían evitarse con el funcionamiento y actuar incisivo de los parlamentarios, quienes evalúan constantemente el actuar del Poder Ejecutivo.

### 1.5. Justificación del proyecto de ley

La justificación radica esencialmente en los siguientes argumentos:

1. Institucionalidad: Es decir, durante periodos de crisis como el estado de emergencia, es fundamental preservar la estabilidad institucional, en mérito a que la disolución del Congreso podría generar incertidumbre y afectar la capacidad del Estado para responder de manera eficiente.
2. Continuidad de la representación democrática: Cuando se habla de la disolución del Congreso, necesariamente implicará la interrupción de la representación democrática de la ciudadanía, más aún en momentos en los que por estar dentro de un régimen de excepción, es justamente mucho más importante mantener una voz representativa para garantizar que las decisiones tomadas durante el estado de emergencia se refleje adecuadamente la voluntad de la ciudadanía.
3. Fiscalización: Como se indicó con anterioridad, es necesario asegurar que, ante situaciones de emergencia, existan mecanismos para la supervisión de las acciones gubernamentales, más aún si se restringen una serie de derechos fundamentales. La continuidad del Congreso permite mantener este equilibrio necesario para una gobernabilidad transparente y responsable.
4. Se respaldarán las decisiones que se tomen: La preservación de ambas cámaras del Congreso durante el estado de emergencia permite que el gobierno tome decisiones estratégicas con el respaldo de la representación. Esto fortalece la legitimidad de las medidas adoptadas y fomenta la confianza ciudadana.
5. Se garantiza que el Congreso de la República continúe con su función legislativa y de control político: Ambas son funciones establecidas en nuestra Constitución Política, la primera se refiere a la aprobación de leyes, las cuales deben procurar la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía y sobre todo en estado de emergencia; el control político comprende una serie de actos para monitorear el correcto ejercicio del Poder durante este período.

Si bien con la modificatoria, se especifica que la Cámara de Senadores no podrá ser disuelta, lo cierto es que la misma consta de 60 senadores, a diferencia de la Cámara de Diputados con 130 representantes, que en su mayoría podrán ejercer mayor control al gobierno de turno. Se precisa que, durante el estado de emergencia, el Poder Ejecutivo a través de decretos de urgencia legisla, pero será necesario que se garantice la existencia del Parlamento con sus dos cámaras, porque en mérito a la división de poderes, se puede evitar la existencia de un poder absoluto, por el peligro que conllevaría para la ciudadanía, por ende se han creado instituciones para que de cerca puedan controlar y limitar el poder del Estado.

En tal sentido, la propuesta antes desarrollada busca establecer restricciones claras respecto a la disolución del Congreso, en específico la Cámara de Diputados, durante el estado de emergencia, reconociendo la importancia de mantener la estabilidad institucional, la representación democrática y la capacidad de respuesta del Estado en momentos críticos. La preservación de estas condiciones es esencial para garantizar la protección de los derechos y el bienestar de la población peruana.

## II. Antecedentes legislativos

### 2.1. Constitución Política del Perú de 1979

Como se expuso en los párrafos precedentes, la Constitución Política de 1979 disponía el mecanismo de disolución, pero únicamente de la Cámara de Diputados, tal como se encontraba dispuesto en los artículos 227, 228 y 229:

"Artículo 227.-El presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados se esta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de ministros.

Artículo 228.-El decreto de disolución expresa la causa que la motiva. Incluye la convocatoria a elecciones en el plazo perentorio de tres días, de acuerdo con la ley electoral en vigor al tiempo de la disolución.

Si el presidente no cumple con llamar a elecciones dentro del plazo señalado o las elecciones no se efectúan, la Cámara disuelta se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades constitucionales y cesa el Consejo de ministros, sin que ninguno de sus miembros pueda ser nominado nuevamente para ministerio alguno durante el período presidencial.

La Cámara elegida extraordinariamente completa el período constitucional de la disuelta.

Artículo 229.-El presidente de la República no puede disolver la Cámara de Diputados durante el estado de sitio ni de emergencia. Tampoco puede disolverla en el último año de su mandato. Durante ese término, la Cámara solo puede votar la censura del Consejo de ministros o de cualesquiera de los ministros con el voto conforme de por lo menos dos tercios del número legal de diputados.

El presidente de la República no puede ejercerla facultad de disolución sino una sola vez durante su mandato.

### Artículo 230.-El Senado no puede ser disuelto"

Como vemos, desde 1979, se estableció como facultad del presidente, el poder disolver la Cámara de diputados, como a manera de contrapeso a la facultad que tenían los parlamentarios para censurar ministros sin algún tipo de limitación, esto se expuso en la Asamblea Constituyente de 1978-1979. Asimismo, contemplaba los supuestos de excepcionalidad dentro de los que se encuentra el estado de emergencia.

## 2.2. Constitución Política del Perú de 1993

La Constitución Política, hace referencia a la facultad del presidente de la República para optar por disolver el Congreso:

"Artículo 134. El presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para una nueva Cámara de Diputados. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

La Cámara de Diputados extraordinariamente así elegida sustituye a la anterior y completa el período constitucional de la Cámara de Diputados disuelta.

No puede disolverse la Cámara de Diputados en el último año de su mandato. Disuelta la cámara, se mantiene en funciones el Senado, el cual no puede ser disuelto.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, la Cámara de Diputados no puede ser disuelta."

Como se ha señalado con anterioridad, la disolución del Congreso se origina como un mecanismo de respuesta por parte del Ejecutivo ante el uso indiscriminado de la prerrogativa de la negación de confianza a los ministros.

Asimismo, el estado de emergencia se encuentra contenido en el inciso 1 del artículo 137 de la Constitución Política del Perú, que dispone lo siguiente:

"Artículo 137. El presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Senado o a la

Comisión Permanente para su control. Los estados de excepción que en este artículo se contemplan, son:

1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere aprobación del Senado. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el presidente de la República.

2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, ambas cámaras se reúnen de pleno derecho; el estado de sitio decretado no afecta el funcionamiento del Congreso. La prórroga requiere aprobación del Senado."

(...)"

Precisamos, que la actual Constitución, ha sido modificada por la Ley 31988, y si bien se ha consignado ambas figuras, a diferencia de su antecesora, el estado de emergencia no ha sido contemplado dentro de las causales de excepción para disolver la Cámara de Diputados del Congreso de la República, únicamente se contempló al estado de sitio. No se ha encontrado alguna justificación para la exclusión, por lo que, en aras de garantizar el funcionamiento de todos los poderes del estado dentro de un estado de emergencia, será pertinente habilitar nuevamente este supuesto de excepción.

Asimismo, es necesario mencionar que a la fecha no se han presentado ante la representación nacional propuestas de iniciativas legislativas de reforma constitucional con espíritu similar que la presente iniciativa propone.

### III. Efecto de la norma en la legislación nacional

La presente iniciativa tendrá como objeto modificar la Constitución Política del Perú en el artículo 134 y 137, los cuales quedarán redactados de la siguiente manera:

| Texto actual                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Texto propuesto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>"Artículo 102-A.</b> Son atribuciones del Senado:</p> <p>(...)</p> <p>9. Revisar los decretos de urgencia dictados por el presidente de la República durante el interregno parlamentario y proceder a modificación de acuerdo con su reglamento.</p> <p>(...)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <p><b>"Artículo 102-A.</b> Son atribuciones del Senado:</p> <p>(...)</p> <p>9. Revisar los decretos de urgencia dictados por el presidente de la República durante el interregno parlamentario y proceder a su modificación o <b>derogación</b>, de acuerdo con su reglamento.</p> <p>(...)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p><b>Artículo 134.</b> El presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.</p> <p>El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para una nueva Cámara de Diputados. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.</p> <p>La Cámara de Diputados extraordinariamente así elegida sustituye a la anterior y completa el período constitucional de la Cámara de Diputados disuelta.</p> <p>No puede disolverse la Cámara de Diputados en el último año de su mandato. Disuelta la cámara, se mantiene en funciones el Senado, el</p> | <p><b>Artículo 134.</b> El presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de ministros.</p> <p>El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para una nueva Cámara de Diputados. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.</p> <p>La Cámara de Diputados extraordinariamente así elegida sustituye a la anterior y completa el período constitucional de la Cámara de Diputados disuelta.</p> <p>No puede disolverse la Cámara de Diputados en el último año de su mandato. Disuelta la cámara, se mantiene en funciones el Senado, el</p> |

cual no puede ser disuelto.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, la Cámara de Diputados no puede ser disuelta.

"**Artículo 137.** El presidente de la República, con acuerdo del Consejo de ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Senado o a la Comisión Permanente para su control. Los estados de excepción que en este artículo se contemplan, son:

1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere aprobación del Senado. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el presidente de la República.

2. Estado de sitio, en caso de invasión,

cual no puede ser disuelto.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio **o estado de emergencia decretado a nivel nacional**, la Cámara de Diputados no puede ser disuelta."

"**Artículo 137.** El presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Senado o a la Comisión Permanente para su control, **los estados de excepción que en este artículo se contemplan:**

1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere aprobación del Senado. **El estado de emergencia decretado en todo el territorio nacional no afecta el funcionamiento del Congreso.**

En estado de emergencia las Fuerzas

guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, ambas cámaras se reúnen de pleno derecho; el estado de sitio decretado no afecta el funcionamiento del Congreso. La prórroga requiere aprobación del Senado.

Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el presidente de la República.

2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, ambas cámaras se reúnen de pleno derecho; el estado de sitio decretado no afecta el funcionamiento del Congreso. La prórroga requiere aprobación del Senado."

#### IV. Análisis costo beneficio

##### 4.1. Identificación de los sectores que se beneficiarán o perjudicarán

| Actores                  | Beneficios                                                                                                                                                                                                                         | Perjuicio |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Congreso de la República | Podrá ejercer sus funciones inherentes a su autoridad, más aún en situaciones en las que se haya decretado estado de emergencia, garantizando el funcionamiento de todos los poderes del Estado dentro de una situación de crisis. | Ninguno   |
| Poder Ejecutivo          | El responsable de decretar el estado de emergencia; que será necesario contar con el funcionamiento de otro poder del Estado con la finalidad de garantizar las medidas necesarias durante el estado de emergencia.                | Ninguno   |
| Ciudadanía               | La ciudadanía podrá ver garantizada la gestión de sus representantes durante el estado de emergencia.                                                                                                                              | Ninguno   |

##### 4.2. Impacto económico

La presente reforma tendría los siguientes efectos económicos:

###### 4.2.1. Estabilidad política y económica:

La estabilidad institucional promovida por la prohibición de disolver la Cámara de Diputados podría generar un entorno político más predecible, lo que podría fomentar la confianza de los inversores y contribuir a la estabilidad económica.

###### 4.2.2. Continuidad en la formulación de políticas:

La capacidad continua del Congreso para formular políticas podría contribuir a un entorno normativo más estable, brindando a las empresas mayor certeza sobre las reglas del juego.

###### 4.2.3. Mitigación de riesgos políticos:

La prohibición de disolver el Congreso (Cámara de Diputados) podría reducir la incertidumbre política, disminuyendo los riesgos asociados con cambios bruscos en la dirección política.

#### **4.3. Efectos monetarios y no monetarios**

Además del impacto económico, la modificatoria puede tener efectos no monetarios en la ciudadanía, como en el campo político, pues al regular una causal para evitar que el Congreso de la República pueda ser disuelto, cuando se decreta estado de emergencia dentro del territorio nacional, fomentará la confianza ciudadana, así como las medidas que puedan ser adoptadas por el Poder Ejecutivo gozarán de mayor legitimidad.

#### **4.4. Impacto presupuestal**

No genera gasto al erario público, ya que se está incorporando un supuesto de excepcionalidad para evitar la disolución del Congreso.

### **V. La agenda legislativa y el acuerdo nacional**

#### **5.1. Vinculación con la agenda legislativa 2023-2024**

La presente iniciativa se enmarca en el objetivo: "Fortalecimiento del régimen democrático y del estado de derecho", tema 4: "Reformas constitucionales."

#### **5.2. Vinculación con el acuerdo nacional**

La presente iniciativa se ubica con la política de Estado que prescribe el fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho:

Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Con este objetivo el Estado:

(a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la

sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.

Lima, 25 de setiembre de 2024