COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2022 – 2023

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Decreto Supremo 028-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en varios distritos de las provincias del departamento de Ayacucho, por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 2 de marzo de 2023.

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la Vigesimosegunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 13 de junio de 2023, con el voto a favor de los congresistas Guerra García Campos, Camones Soriano, Juárez Gallegos, Moyano Delgado, Cerrón Rojas, Flores Ramírez, Quito Sarmiento, Aragón Carreño, López Ureña, Soto Palacios, Salhuana Cavides, Paredes Gonzales, Tacuri Valdivia, Tudela Gutiérrez, Elías Ávalos, Luque Ibarra, Cutipa Ccama, Pablo Medina y Revilla Villanueva (accesitaria del congresista Alegría García); ningún voto en contra y ninguna abstención.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Supremo N° 028-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en varios distritos de las provincias del departamento de Ayacucho, por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales, fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el día 2 de marzo de 2023.

Mediante Oficio 57-2023-PR, con fecha 2 de marzo de 2023, el presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Supremo N° 028-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en varios distritos de las provincias del departamento de Ayacucho, por impacto de daños ante intensas

precipitaciones pluviales y derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso el 3 de marzo de 2023, al amparo del artículo 137° de la Constitución Política.

De acuerdo con la Disposición Complementaria Final de la Resolución Legislativa del Congreso Nº 004-2022-2023-CR[1], de fecha 16 de noviembre de 2022, se estableció que la Subcomisión de Control Político es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo, para lo que debe emitir un informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o prorroga regímenes de excepción, la referida Subcomisión presenta el Informe ante la Comisión de Constitución y Reglamento para que continúe con el trámite.

Asimismo, la referida Resolución Legislativa del Congreso Nº 004-2022-2023-CR incorporó el procedimiento de control sobre los decretos supremos que declaran estados de excepción, estableciendo las reglas que se tomarán en cuenta para la evaluación de la constitucionalidad de la expedición de los decretos supremos que establecen y prorrogan estados de excepción.

Posteriormente a ello, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Supremo 028-2023-PCM a la Subcomisión de Control Político, mediante Oficio 2620-2022-2023/CCR-CR, de fecha 21 de abril de 2023, con la finalidad de analizar su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República.

En la Quinta Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político del 05 de mayo de 2023, fue aprobado por **UNANIMIDAD**, el Informe de la Subcomisión de Control

[1] Resolución Legislativa del Congreso Nº 004-2022-2023-CR, de fecha 16 de noviembre de 2022
Disposición Complementaria Final Única. Subcomisión de Control Político La Subcomisión de Control Político es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo emitiendo informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o prorroga regímenes de excepción. El número de integrantes y su conformación responden al principio de proporcionalidad. Sus miembros, entre ellos su presidente, son designados por la Comisión de Constitución y Reglamento. Informada la Comisión, esta continúa conforme a los procedimientos establecidos en el Reglamento.

Político, en el que se concluyó que el Decreto Supremo N° 028-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en varios distritos de las provincias del departamento de Ayacucho, por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales, **CUMPLE** con los parámetros formales establecidos en el artículo 137° de la Constitución y el artículo 92-A del Reglamento del Congreso, así como cuenta con los fundamentos de hecho y de derecho que justifiquen la decisión, y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Mediante Oficio N° 41-2022-2023-SCCP-CCR/CR, de fecha 18 de mayo de 2023, la Subcomisión de Control Político remitió el Informe relativo al Decreto Supremo N° 028-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en varios distritos de las provincias del departamento de Ayacucho, por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales.

En tal sentido, corresponde ahora a esta Comisión evaluar la legislación emitida que declara y prorroga los estados de excepción, de conformidad con los parámetros señalados tanto en la Constitución Política, como en el Reglamento del Congreso y en los criterios normativos y jurisprudenciales en materia de regímenes de excepción.

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Constitución Política del Perú

"Atribuciones del Presidente de la República

Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

[…]

4. Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República.

[...]

14. Presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional".

"Artículo 123.- Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde:

[...]

3. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley".

"**Capítulo VII**

Régimen de excepción

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 Congreso o a la Comisión Permanente, 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 nuevo decreto. 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, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso".

2.2. Reglamento del Congreso de la República

"**Procedimiento de control sobre los decretos supremos que declaran estados de excepción**

Artículo 92-A. El Congreso ejerce control sobre los decretos supremos dictados por el Presidente de la República en uso de la facultad que le concede el artículo 137 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

a. Dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del decreto supremo, el Presidente de la República da cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto, así como una exposición de motivos en la que consten los fundamentos que justifican la medida.

b. Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto supremo que decreta el estado de excepción o su prórroga, el Presidente del Congreso a más tardar el día útil siguiente, envía el expediente a las comisiones de Constitución y Reglamento, y de Justicia y Derechos Humanos para su estudio dentro del plazo improrrogable de quince días útiles. Así mismo, envía el expediente a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas si se hubiera ordenado la participación de las Fuerzas Armadas, para que se pronuncie dentro del mismo plazo.

c. Las comisiones informantes califican si el decreto supremo cumple con los parámetros formales establecidos en la Constitución, así como si cuenta con los fundamentos de hecho y de derecho que justifiquen la decisión.

d. Las comisiones dan cuenta al Consejo Directivo del cumplimiento de esta atribución en el segundo día útil siguiente a la aprobación de los informes. Si el dictamen concluye que no se cumplieron los requisitos señalados en el artículo 137 de la Constitución, recomienda que se deje sin efecto. El Presidente del Congreso informa obligatoriamente al Pleno y ordena su publicación en el Portal del Congreso.

e. Los dictámenes que derogan decretos supremos que declaran regímenes de excepción tienen preferencia en la agenda del Pleno.

f. La decisión del Pleno del Congreso que deja sin efecto el decreto supremo es promulgada por el Presidente del Congreso mediante resolución legislativa".

2.3. Normativa supranacional

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Artículo 4.1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social […].

- **Convención Americana sobre Derechos**

Artículo 27.- Suspensión de Garantías:

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación,

suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, 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.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

- **Opinión Consultiva OC-8/87, de fecha 30 de enero de 1987[2]**

22. Habida cuenta de que el artículo 27.1 contempla distintas situaciones y dado, además, que las medidas que se adopten en cualquiera de estas emergencias deben ser ajustadas a " las exigencias de la situación ", resulta claro que lo permisible en unas de ellas podría no serlo en otras. La juridicidad de las medidas que se adopten para enfrentar cada una de las situaciones especiales a que se refiere el artículo 27.1 dependerá, entonces, del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella. [Énfasis agregado].

Recogiendo las normas mencionadas, y la interpretación contenida en la jurisprudencia nacional y supranacional, se han establecido algunos criterios objetivos que deben cumplir los regímenes de excepción y que, servirán como parámetro de control para evaluar la constitucionalidad de la norma bajo análisis.

[2] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987, el habeas corpus bajo suspensión de garantías. Serie A. F.j. 22

III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

3.1. Justificación de los regímenes de excepción

De acuerdo con lo previsto en nuestra Constitución Política, se puede entender a los estados de excepción, como una situación anómala presentada que perturba la vida de la nación y que, por ende, requiere la adopción de medidas igualmente excepcionales. En nuestra Constitución Política, se aprecia que, existe una doble modalidad de los estados de excepción: Estado de emergencia y Estado de sitio.

En el caso concreto se trata de la aplicación del estado de emergencia, este estado de excepción responde a perturbaciones de la paz o del orden interno, suscitadas por catástrofes o graves circunstancias que afecten la vida de la nación. En vista de que se trata de circunstancias excepcionales, puede entenderse la necesidad de establecer una suspensión de los derechos fundamentales o en todo caso la restricción de algunos de ellos o el establecimiento de medidas excepcionales.

Conforme a lo señalado por García Toma[3], para la determinación de un estado de excepción, no debe quedar otra alternativa, dado que la emergencia merece atención urgente. Se trata de una respuesta imprescindible, forzosa e inevitable; es decir, es un "acto estatal necesario".

3.2. Necesidad del control parlamentario

El control parlamentario sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo es un tipo de control que recae sobre una determinada facultad legislativa conferida a este poder del Estado. El control parlamentario sobre la legislación expedida por el Ejecutivo para el establecimiento de regímenes de excepción se basa en principios fundamentales del

[3] Cfr. GARCÍA TOMA, Víctor. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Tercera Edición. Editorial Adrus. 2010.

Estado de Derecho como la seguridad jurídica, la legalidad y la observancia del equilibrio entre poderes.

Así, el ejercicio de control por parte del Parlamento sobre los actos del Gobierno puede considerarse como una mayor garantía para la defensa de los derechos y garantías constitucionales establecidas, de modo que se pueda prevenir y revertir los casos en los que la declaratoria de un estado de excepción resulte inadecuada o excesiva. Por otro lado, el ejercicio de control parlamentario sobre la normativa que declara los estados de excepción favorece la *accountability.*

Asimismo, se destaca que en un Estado constitucional de Derecho no hay poderes exentos de control, y que el fortalecimiento del ejercicio del control político favorece el equilibrio de poderes y con ello la democracia. En tanto que la declaración de un estado de excepción consiste en una temporal concentración de poder, ésta se encuentra circunscrita al derecho y debe ser controlada.

Cabe destacar que, a través de los Decretos Supremos que declaran y prorrogan los estados de excepción, generalmente se adoptan medidas que restringen derechos fundamentales de los ciudadanos y afectan la normal convivencia de la sociedad. Por lo que, corresponde al Congreso ejercer control sobre las medidas que fundamentan dichas restricciones, así como evaluar su proporcionalidad.

Finalmente, siendo el Parlamento el órgano de representación por excelencia, en el que reside la facultad y deber de efectuar el control político, se le reconoce la solidez y la legitimidad para determinar la conveniencia política y coyuntural de tales decretos, a través de un procedimiento de control oportuno y eficaz.

3.3. Criterios jurisprudenciales en materia de regímenes de excepción

Con la finalidad de utilizar criterios de control adecuados, que sirvan como un parámetro de medición idóneo para evaluar la legislación emitida por el Poder

Ejecutivo, en materia de regímenes de excepción, se tomará la construcción jurisprudencial efectuada tanto por el Tribunal Constitucional, a nivel interno, como por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a nivel supranacional.

3.3.1. Pronunciamientos del Tribunal Constitucional

Se destacan las siguientes sentencias:

- Expediente N° 0017-2003-AI/TC, Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004[4], el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente:

> 19. Los elementos necesarios de la doctrina de la situación de normalidad se pueden resumir en las tres siguientes:
>
> a) La situación de anormalidad. <u>Se trata de una circunstancia fáctica peligrosa o riesgosa que exige una respuesta inmediata por parte del Estado.</u> Esta situación anómala impone o demanda una solución casi instantánea, so pena de producirse un grave daño que comprometa la estabilidad o supervivencia del Estado.
>
> b) El acto estatal necesario. <u>Es la respuesta imprescindible, forzosa o inevitable, para enfrentar la situación de anormalidad</u>. En esta circunstancia, el Estado no actúa siguiendo criterios de discrecionalidad, utilidad o conveniencia, sino que se moviliza en virtud de lo inevitable, imperioso o indefectible.
>
> c) La legalidad excepcional. Es decir, la existencia de un marco normativo derivado de una grave situación de anormalidad, el cual, sin embargo, vincula al acto estatal necesario con los valores y principios mismos del Estado de Derecho. En dicho contexto, si bien las normas que consagran los derechos fundamentales de la persona son previstos

[4] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004, recaída en el expediente N°00017-2003-AI/TC. F.J. 19.

> para su goce pleno en situaciones de normalidad, en cambio durante los "tiempos de desconcierto" pueden convertirse en instrumentos para la destrucción del propio orden constitucional que los reconoce y asegura. Por ende, en vía de excepción, legislativamente 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. [Énfasis agregado]

En la sentencia descrita, el Tribunal Constitucional recoge algunas de las características que sirven de justificación para la declaración de un estado se excepción y que han sido desarrolladas por la doctrina.

- Expediente N° 00002-2008-PI/TC, Sentencia de fecha 9 de setiembre de 2009[5], en la que el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente:

> […] estado de emergencia, la cual se da "en el caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación". Sobre la declaratoria del estado de emergencia (Ibidem, fundamento 69), este Tribunal la ha reconocido como medio para contrarrestar los efectos negativos de una situación extraordinaria, que pone en peligro la integridad y estabilidad estatal. Sin embargo, esto no significa que durante su vigencia, el poder militar pueda subordinar al poder constitucional y, en particular, que asuma las atribuciones y competencias que la Constitución otorga a las autoridades civiles. Es decir, no tiene como correlato la anulación de las potestades y autonomía de los órganos constitucionales. [Énfasis agregado].

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional señaló que la legitimidad para la declaración de un estado excepción no solo radica sobre quién es el competente para ello, sino que exige una fundamentación político-jurídica muy particular.

[5] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 09 de setiembre de 2009, recaída en el expediente N°00002-2008-PI/TC. F.J. 19.

- Expediente N° 00964-2018-PHC/TC, Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2020.

  En esta sentencia, el Tribunal expuso que los límites que se deben contemplar para la declaración de un estado de excepción son tres: temporalidad, proporcionalidad y necesidad.

  Por ello, sobre la base de estos criterios se realizará la evaluación de constitucionalidad de la legislación emitida por el ejecutivo, durante los estados de excepción. Estos criterios se desarrollarán con mayor amplitud, al momento de efectuar el análisis del caso concreto.

3.3.2. Pronunciamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha establecido en su jurisprudencia, algunos estándares, en materia de la declaratoria y/o prórroga de los estados de excepción. Así se tiene:

- Sentencia de fecha 27 de noviembre de 2013 recaída en el caso J Vs Perú[6]:

  137. Este Tribunal ha establecido que la suspensión de garantías constituye una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse. Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en

[6] Corte IDH, Caso J. Vs. Perú, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C. párr. 137

consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. [Énfasis agregado]

- Sentencia de fecha 4 de julio de 2007 recaída en el caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador[7]

  [...] la suspensión de garantías <u>debe operar como una medida estrictamente excepcional para enfrentar reales situaciones de emergencia</u>, [...], y no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común […]
  [Énfasis agregado]

- Sentencia de fecha 16 de agosto de 2000 recaída en el caso Durand y Ugarte Vs. Perú[8]

  "[…] los procedimientos de hábeas corpus y de amparo son de aquellas garantías judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el artículo 27.2 [CADH] y sirven, además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática" (resaltado propio). Señaló además que "[…] debe advertirse que aquellos ordenamientos constitucionales y legales de los Estados Partes que autoricen, explícita o implícitamente, la suspensión de los procedimientos de hábeas corpus o de amparo en situaciones de emergencia, deben considerarse incompatibles con las obligaciones internacionales que a esos Estados impone la Convención [CADH]"

De las citadas sentencias expedidas en el marco del sistema interamericano se puede colegir que el establecimiento de los estados de excepción no debe ser entendido en términos amplios, sino de manera restringida, debe obedecer a razones excepcionales y existe, además, un grupo de garantías esenciales que no pueden ser suspendidas.

[7] Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C. párrs. 52 y 157.
[8] Corte IDH. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú, fondo, sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C. párrs. 106 y 107

Asimismo, los estados de excepción son solo temporales y tienen como objetivo primordial lograr el restablecimiento al estado de normalidad.

3.4. Análisis del caso concreto

3.4.1. Emisión del Decreto Supremo 028-2023-PCM

De conformidad con lo previsto en el artículo 137, numeral 1 de la Constitución, el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros está facultado a declarar por plazo determinado la excepción de estado de emergencia en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de grave circunstancias que afecta la vida de la Nación; bajo la obligación de dar cuenta al Congreso de la República o la Comisión Permanente.

En el caso concreto, la emisión del Decreto Supremo 028-2023-PCM, responde a la necesidad de legislar con celeridad ante situaciones excepcionales, que afectaron la situación de las provincias específicas incluidas dentro del alcance del Decreto Supremo. Así, se aprecia de la exposición de motivos del referido Decreto Supremo que, mediante el Oficio Nº 110-2023-GRA/GR, de fecha 17 de febrero de 2023, y el Oficio N° 160-2023-GRA/GR, de fecha 24 de febrero de 2023, el Gobernador Regional del Gobierno Regional de Ayacucho solicita al INDECI, la declaratoria del Estado de Emergencia en varios distritos de las provincias del departamento de Ayacucho, por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales.

Es decir, el Decreto Supremo examinado fue emitido en un contexto de fenómenos naturales que trajeron consecuencias negativas que configuraron una situación anómala; es decir, ocasionada por causas de fuerza mayor, en el que existía la imposibilidad de resolver tal situación de anormalidad a través de los procedimientos legales ordinarios[9].

[9] Cfr. GARCÍA TOMA, Víctor. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Tercera Edición. Editorial Adrus. 2010. Pág. 752

Sin perjuicio de ello, las facultades extraordinarias del Ejecutivo, no son ilimitadas y necesariamente deben ser objeto de control; por lo que, conforme a los criterios mencionados precedentemente, corresponde hacer un examen de los requisitos de forma y de fondo relacionados con la legislación emitida en estados de emergencia; y, en consecuencia, evaluar si existe una justificación constitucional para la declaratoria de estado de emergencia y las medidas adoptadas con tal finalidad.

Se aprecia, que en virtud a la facultad constitucional conferida al Presidente de la República, con fecha 2 de marzo de 2023, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros promulgó el Decreto Supremo N° 028-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en varios distritos de las provincias del departamento de Ayacucho, por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales.

En tal sentido, se tiene que el presidente de la República dio cuenta por escrito al Congreso con fecha 3 de marzo de 2023, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución Política. Esta Comisión debe señalar que, la publicación del Decreto Supremo tuvo lugar el 2 de marzo de 2023. De lo que se aprecia que, la comunicación por parte del Poder Ejecutivo se realizó dentro el plazo de veinticuatro (24) horas establecido reglamentariamente.

Se debe considerar que, la aplicación del procedimiento de control político sobre los decretos supremos que declaran y prorrogan regímenes de excepción fue establecido mediante Resolución Legislativa del Congreso Nº 004-2022-2023-CR, de fecha 16 de noviembre de 2022; y que dicho procedimiento ya se encontraba vigente a la fecha de emisión del referido Decreto Supremo, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

Sobre el plazo del procedimiento parlamentario

Fecha de publicación del D.S.	Fecha de Comunicación del D.S.	Plazo establecido en el Procedimiento.	Cumplimiento del plazo
2 de marzo de 2023	3 de marzo de 2023 Mediante el Oficio 57-2023-PR.	**24 horas** (Resolución Legislativa del Congreso Nº 004-2022-2023-CR de fecha 16 de noviembre de 2022).	**SÍ CUMPLE.**

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

En tal sentido, se advierte que la comunicación efectuada por el Poder Ejecutivo sí cumple, en el presente caso, con el plazo de veinticuatro (24) horas previsto en la incorporación del artículo 92-A al Reglamento del Congreso, mediante Resolución Legislativa 004-2022-2023-CR, de fecha 16 de noviembre de 2022.

3.4.2. Contenido del Decreto Supremo N° 028-2023-PCM,

El Decreto Supremo Nº 028-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en varios distritos de las provincias del departamento de Ayacucho, por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales cuenta con cuatro (4) artículos, disponiendo lo siguiente:

- El objeto del Decreto Supremo, Declaratoria del Estado de Emergencia de varios distritos de las provincias del departamento de Ayacucho, que se encuentran detallados en el Anexo que forma parte del referido decreto supremo, por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales, por el plazo de sesenta (60) días calendario, para la ejecución de medidas y acciones

de excepción, inmediatas y necesarias, de respuesta y rehabilitación que correspondan.

- Entre las acciones a ejecutar se ha establecido que el Gobierno Regional de Ayacucho y los gobiernos locales comprendidos, con la coordinación técnica y seguimiento del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) y la participación del Ministerio de Salud, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, del Ministerio de Energía y Minas, del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, del Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, y demás instituciones públicas y privadas involucradas, ejecutarán las medidas y acciones de excepción, inmediatas y necesarias, de respuesta y rehabilitación de las zonas afectadas.

- Asimismo, se ha previsto que la acciones deberán tener nexo directo de causalidad entre las intervenciones y el evento, y podrán ser modificadas de acuerdo a las necesidades y elementos de seguridad que se vayan presentando durante su ejecución, sustentadas en los estudios técnicos de las entidades competentes.

- En cuanto al financiamiento, se ha señalado que la implementación de las acciones previstas en el referido Decreto supremo, se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

- El mencionado Decreto Supremo cuenta con refrendo del Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Salud, el Ministro de Educación, la Ministra de Desarrollo Agrario y Riego, la Ministra de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la Ministra de Transportes y Comunicaciones, el Ministro de Energía y Minas, la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministro de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministro del Interior y el Ministro de Defensa.

- Finalmente, cuenta con un Anexo que es parte integrante del Decreto Supremo en el que se incluyen los distritos declarados en estado de emergencia por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales.

Sobre el contexto de la declaratoria del estado de emergencia, se tiene que responder a aspectos vinculados con los desastres y calamidades que de modo recurrente se producen en el país, y que, afecta de manera más grave, a algunas zonas del Perú. Por lo que se configuran las condiciones fácticas y jurídicas necesarias para la ejecución de una serie de acciones articuladas en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

La necesidad de adopción de medidas urgentes tienen la finalidad de prevenir los efectos de un peligro inminente, o cuando los daños ocasionados por los desastres de cualquier índole comprometen total o parcialmente un área física y/o aparato productivo de servicios e infraestructura de un ámbito geográfico, o cuando las condiciones de vulnerabilidad existentes determinan la necesidad impostergable de garantizar una respuesta oportuna del Estado, en salvaguarda de la población y el patrimonio público y privado del país.[10]

Cabe destacar que, la declaratoria de emergencia se justifica por lo señalado en el contenido de los siguientes documentos:

- Norma Complementaria sobre la Declaratoria de Estado de Emergencia por Desastre o Peligro, en el marco de la Ley N° 29664, del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de desastres – SINAGERD, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 074-2014-PCM, cuyo artículo 21 establece que el INDECI debe efectuar las acciones de coordinación y seguimiento a las recomendaciones y acciones inmediatas y necesarias que se requieran o hayan sido adoptadas por el Gobierno Regional y/o los sectores involucrados, en el marco de la Declaratoria de Estado de Emergencia aprobada, debiendo remitir a la

[10] Exposición de motivos del Decreto Supremo N° 028-2023, disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2022/Constitucion/files/decretos_supremos/ds-028-2023-pcm.pdf

Presidencia del Consejo de Ministros, el informe de los respectivos resultados, así como de la ejecución de las acciones inmediatas y necesarias, establecida durante la vigencia del Estado de Emergencia.

- Por otro lado, en la exposición de motivos del referido Decreto Supremo, se ha mencionado el Oficio N° D000140-2023-INDECI-JEF INDECI, de fecha 27 de febrero de 2023, el Jefe del INDECI remite y hace suyo el Informe Técnico N° 0000015-2023- INDECI-DIRES, de fecha 27 de febrero de 2023, emitido por el Director de Respuesta de dicha Entidad, en el que opina sobre la procedencia de la solicitud de declaratoria de Estado de Emergencia presentada por el Gobernador Regional del Gobierno Regional de Ayacucho, señalando que, a consecuencia de las intensas precipitaciones pluviales, se ha generado huaicos, desborde de río, activación de quebradas y derrumbes, que vienen causando daños a la salud de las personas, a las viviendas, a las instituciones educativas, a las vías de comunicación, a las áreas de cultivos, entre otros, afectando las condiciones de vida en varios distritos de las provincias del departamento de Ayacucho; por lo que, resulta necesaria la ejecución de medidas y acciones de excepción, inmediatas y necesarias, de respuesta y rehabilitación, a cargo de las entidades del nivel nacional.

- El referido Informe técnico se señala que la magnitud de la situación identificada, demanda la adopción de medidas urgentes que permitan al Gobierno Regional de Ayacucho y a los gobiernos locales involucrados, con la coordinación técnica y seguimiento del INDECI y la participación del Ministerio de Salud, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, del Ministerio de Energía y Minas, del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa, y demás instituciones públicas y privadas involucradas, en cuanto les corresponda,

ejecutar las medidas y acciones de excepción, inmediatas y necesarias, de respuesta y rehabilitación que correspondan.

De lo que se aprecia que existe un sustento fáctico contenido en un Informe Técnico de INDECI, que reporta la magnitud de los daños provocados a consecuencia de los fenómenos naturales acaecidos en el litoral peruano pero que tiene mayor impacto en determinadas zonas geográficas, como sucede en este caso, en determinados distritos de distintas provincias de Ayacucho.

3.3.3. Aplicación de los criterios de evaluación de la legislación relativa a los estados de excepción

En aplicación de los argumentos expuestos, es competencia de la Comisión de Constitución y Reglamento, determinar si el acto normativo del Poder Ejecutivo cumple con los parámetros para legitimar la declaración y la prórroga de los estados de excepción, de acuerdo con los fundamentos establecidos por la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional; esto es los criterios de temporalidad, necesidad y proporcionalidad[11].

A) Criterio de temporalidad

En primer lugar, corresponde la evaluación del **criterio de temporalidad**, sobre este criterio el Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente:

> 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, que 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, resultarán inconstitucionales aquellas

[11] Se están tomando como referencia los criterios establecidos en los fundamentos 12 a 15 contenidos en la sentencia recaída en el expediente N°00964-2018-PH/TC.

> 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[12]. [Énfasis agregado].

En tal sentido, se debe entender que, este criterio está referido al plazo de duración, por lo que, en este caso, la prórroga del estado de excepción debe dictarse con una vigencia limitada, circunscrita a facilitar que se resuelvan aquellos problemas que motivaron la declaración.

En el caso en concreto, se verifica del Decreto Supremo materia de análisis, mediante el cual se declara el estado de emergencia nacional fue decretado por un plazo determinado de sesenta días (60) días calendarios, de conformidad con lo establecido por e artículo 137 de la Constitución Política del Perú.

Por otro lado, se aprecia que el plazo señalado no es arbitrario, sino que se encuentra justificado en la necesidad de protección de los derechos fundamentales de la población de algunos distritos de distintas provincias de Ayacucho; dada la ocurrencia de derrumbes que han afectado la infraestructura de viviendas, y las vías de comunicación, entre otros, perjudicando las condiciones de vida, el acceso a servicios públicos y poniendo en riesgo la salud de la población.

En virtud de lo expuesto, se aprecia que el Decreto Supremo bajo análisis, **cumple con el criterio de temporalidad.**

Adicionalmente, esta Comisión considera necesario mencionar que, aunque no sea un criterio fijado jurisprudencialmente, la doctrina ha señalado que, entre las características que debe tener un estado de excepción se encuentra la determinación espacial a la que se debe circunscribir. Así, García Toma[13] ha precisado que, la acción

[12] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2020, recaída en el expediente N°00964-2018-PH/TC. F.J. 12.
[13] Cfr. GARCÍA TOMA, Víctor. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Tercera Edición. Editorial Adrus. 2010. Pág. 752

del Estado y sus competencias reforzadas se hacen presentes en el lugar en donde se producen las situaciones de anormalidad. Por lo que, la medida ha de precisar si tiene alcance nacional, regional, departamental o local. En el caso concreto, dado que, de acuerdo al sustento técnico, la situación excepcional suscitada por las precipitaciones pluviales era especialmente gravosa para algunas provincias y distritos específicos, la declaratoria de emergencia que están contenidas en el Anexo del Decreto Supremo, como se detalla a continuación:

Cuadro 2

Distritos declarados en estado de emergencia por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales

Departamento	Provincia	N°	Distrito
Ayacucho	Huamanga	1	Acocro
		2	Acos Vinchos
		3	Quinua
		4	San José De Ticllas
		5	San Juan Bautista
		6	Socos
	Cangallo	7	Cangallo
		8	Los Morochucos
		9	Totos
	Huanca Sancos	10	Sancos
		11	Sacsamarca
	Huanta	12	Huamanguilla
		13	Sivia
		14	Llochegua
		15	Canayre
		16	Pucacolpa
	La Mar	17	Anco
		18	Chungui
		19	Luis Carranza
		20	Santa Rosa
		21	Unión Progreso
		22	Rio Magdalena
		23	Samugari
	Lucanas	24	Carmen Salcedo
		25	Cabana
		26	San Cristóbal
		27	Laramate
		28	Santa Lucia
	Parinacochas	29	Chumpi
		30	Coronel Castañeda

Departamento	Provincia	N°	Distrito
		31	San Francisco De Ravacayco
		32	Pacapausa
	Paucar Del Sara Sara	33	Pausa
		34	Colta
		35	San Javier De Alpabamba
Ayacucho		36	Sara Sara
	Sucre	37	Querobamba
		38	Belén
		39	Paico
	Victor Fajardo	40	Alcamenca
		41	Sarhua
		42	Vilcanchos
	Vilcas Huaman	43	Concepción
		44	Saurama

Fuente: Anexo del Decreto Supremo 028-2023-PCM.

De lo expuesto se colige el Decreto Supremo bajo análisis tenía alcance circunscrito a algunos distritos en específico, cumpliendo así con la característica de determinación espacial de la declaratoria de emergencia.

B) Criterio de necesidad

Por otro lado, debe atenderse el criterio de necesidad, que ha sido definido por el Tribunal Constitucional, en los siguientes términos:

> 15. [El] 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[14].

Para sustentar la necesidad de la adopción de medidas de emergencia, se tiene el Informe Técnico N° 0000015-2023- INDECI-DIRES, de fecha 27 de febrero de 2023,

[14] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2020, recaída en el expediente N°00964-2018-PH/TC. F.J. 15.

emitido por el Director de Respuesta de dicha Entidad, en el que opina sobre la procedencia de la solicitud de declaratoria de Estado de Emergencia presentada por el Gobernador Regional del Gobierno Regional de Ayacucho, señalando que, a consecuencia de las intensas precipitaciones pluviales, se ha generado huaicos, desborde de río, activación de quebradas y derrumbes, que vienen causando daños a la salud de las personas, a las viviendas, a las instituciones educativas, a las vías de comunicación, a las áreas de cultivos, entre otros, afectando las condiciones de vida en varios distritos de las provincias del departamento de Ayacucho; por lo que, resulta necesaria la ejecución de medidas y acciones de excepción, inmediatas y necesarias, de respuesta y rehabilitación, a cargo de las entidades del nivel nacional.

Asimismo, en el referido Informe Técnico se tiene que, el INDECI opina sobre la procedencia de la solicitud de declaratoria de Estado de Emergencia presentada por el Gobernador Regional del Gobierno Regional de Ayacucho, señalando que, a consecuencia de las intensas precipitaciones pluviales, se ha generado huaicos, desborde de río, activación de quebradas y derrumbes, que vienen causando daños a la salud de las personas, a las viviendas, a las instituciones educativas, a las vías de comunicación, a la infraestructura de riego, a las áreas de cultivos, entre otros, afectando las condiciones de vida en varios distritos de las provincias del departamento de Ayacucho.

Se resalta que, para la elaboración del indicado Informe Técnico N° D0000015-2023-INDECI-DIRE, el INDECI consideró el sustento contenido en los siguientes informes:

a) El Informe Técnico N° 01-2023/SENAMHI-DMA-SPC "Perspectivas Climáticas para el periodo Febrero-Abril 2023" de fecha 27 de enero de 2023, del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú;

b) El Informe Técnico para la Declaratoria de Estado de Emergencia por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales en distritos de las provincias

en el departamento de Ayacucho, de febrero de 2023, de la Sub Gerencia de Defensa Civil del Gobierno Regional de Ayacucho;

c) El Oficio N° 201-2023-GRA-GR-GG-GRPPAT, de fecha 16 de febrero de 2023, de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional de Ayacucho;

d) El Informe Técnico de Defensa Civil N° 04-2023-GRA-GG-GRRNGMA-SGDC/WMH. Sustento Técnico Complementario de Declaratoria de Estado de Emergencia por impacto de daños ante lluvias intensas, según el reporte de daños a solicitud del COER actualizado al 23 de febrero del 2023 a las 13:00 horas, de la Sub Gerencia de Defensa Civil del Gobierno Regional de Ayacucho; y,

e) El Informe de Emergencia N° 273-27/2/2023/COEN-INDECI/11:30 Horas (Informe N° 1), emitido por el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN), administrado por el INDECI.

A criterio de esta Comisión, existe el suficiente sustento técnico que acredita la necesidad de establecer las medidas necesarias y urgentes para afrontar los daños producidos por las precipitaciones pluviales. Cabe destacar que, las acciones a tomar no pueden ser arbitrarias, sino que se ha establecido que deberán tener nexo directo de causalidad entre las intervenciones y el evento, y deben ajustarse a las necesidades y elementos de seguridad que se vayan presentando durante su ejecución, sustentadas en los estudios técnicos de las entidades competentes.

Adicionalmente, se tiene que el referido Informe Situacional señaló que la capacidad de respuesta del Gobierno Regional de Ayacucho ha sido sobrepasada; por lo que, resulta necesaria la intervención técnica y operativa de las entidades del Gobierno Nacional; recomendando se declare el Estado de Emergencia en los distritos mencionados en el referido Decreto Supremo, por impacto de daños a consecuencia de intensas precipitaciones pluviales, por el plazo de sesenta (60) días calendario.

En la línea de lo argumentado, se advierte que no existen otros medio menos gravosos e inmediatos que pueda resolver la situación de emergencia existente; sobre todo, si se tiene en cuenta que el mencionado Decreto Supremo no restringe derechos fundamentales. Por lo que, se concluye que el Decreto Supremo analizado, **sí cumple con el criterio de necesidad**.

C) Criterio de proporcionalidad

En tercer lugar, corresponde evaluar la aplicación del criterio de **proporcionalidad de la medida.** Sobre este criterio el Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente:

> 13. […] 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 de fenómeno que se pretende resolver[15]. [Énfasis agregado]

En otras palabras, la aplicación del criterio de proporcionalidad implica que los alcances de la declaratoria del estado de excepción deben guardar estricta relación con la magnitud y las circunstancias particulares del fenómeno que pretende atender. En tal sentido, resulta necesario evaluar si la declaratoria de estado de emergencia se encuentra justificada y si guarda relación con las características específicas de la problemática que se pretende resolver.

[15] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2020, recaída en el expediente N°00964-2018-PH/TC. F.J. 13.

Sobre este punto, esta Comisión considera necesario efectuar un test de proporcionalidad de la medida, a efectos de evaluar, la idoneidad, necesidad y proporcionalidad *in strictu* de la legislación evaluada, de este modo, se realizará un análisis más completo de la constitucionalidad de la norma evaluada.

Al respecto conviene recordar que, conforme lo señala ALEXY[16], para evaluar la proporcionalidad, en sentido estricto, se entenderá a esta como un ejercicio de ponderación. Para superar el *test* de ponderación se deberá. "valorar cuanto mayor es el grado de afectación (o de la no satisfacción) de uno de los principios o derechos, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro".

Asimismo, el Tribunal Constitucional se ha referido al *test* de proporcionalidad en los siguientes términos:

> **Aplicación del test de proporcionalidad**
>
> 25. […] el test de proporcionalidad incluye, a su vez, tres subprincipios: idoneidad, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto. En cuanto al procedimiento que debe seguirse en la aplicación del test de proporcionalidad, hemos establecido que la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida, en primer término, a un juicio de idoneidad o adecuación, esto es, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar; en segundo lugar, superado este primer análisis, el siguiente paso consiste en analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la necesidad; esto supone, como hemos señalado, verificar si existen medios alternativos al adoptado por el legislador. Se trata del análisis de relación medio-medio, esto es, de una comparación entre medios; el medio elegido por quien está interviniendo en la esfera de un derecho fundamental y el o los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Finalmente, en un tercer momento y siempre que la medida haya superado con éxito los test o pasos previos, debe proseguirse con

[16] Cfr. ALEXY, Robert. Epílogo a la Teoría de los derechos fundamentales. Madrid, 2004, p. 55

> el análisis de la ponderación entre principios constitucionales en conflicto. Aquí rige la ley de la ponderación, según la cual "cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro. [Énfasis agregado].

En cuanto **al examen de idoneidad**, este se debe entender como la relación de causalidad, de medio a fin entre el medio adoptado y el fin propuesto. Es decir, se trata del análisis de una relación medio-fin[17].

Como ya se ha precisado las circunstancias particulares y características específicas de las precipitaciones pluviales anómalas provocaron la activación de quebradas y consecuentes derrumbes, que hicieron necesaria la adopción de medidas excepcionales que constituían una respuesta a una situación también excepcional.

En tal sentido, se puede concluir que la legislación adoptada guarda relación con la problemática que se pretende resolver, toda vez que, se acredita el nexo directo con los hechos y se busca mantener las medidas dispuestas, a fin de permitir que el Gobierno Regional de Ayacucho, las municipalidades distritales y demás entidades involucradas puedan adoptar medidas y acciones de excepción, inmediatas y necesarias, de respuesta y rehabilitación que correspondan; por lo tanto, la medida supera el examen de idoneidad.

Así, es necesario recordar que, tal como se detalla entre los considerandos del Decreto Supremo, de conformidad con lo establecido en el numeral 43.2 del artículo 43 del Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), aprobado mediante el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, en el presente caso, se configuró una emergencia de nivel 4 y se concluyó que la capacidad de respuesta del Gobierno Regional de Ayacucho ha sido sobrepasada.

[17] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 29 de octubre de 2005, recaída en el Expediente N° 0045-2004-AI. F.J. 38

De lo expuesto se colige, que la medida adoptada estaba sustentada en criterios técnicos que justifican su idoneidad.

En cuanto al **análisis de necesidad**, este consiste en verificar si existen medios alternativos al elegido por el legislador que sean menos gravosos o lesivos. Se trata del análisis de una relación medio-medio, esto es, de una comparación entre medios; el optado por el legislador y el o los hipotéticos que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin[18].

Sobre este punto, ya se ha analizado en un apartado distinto el examen de necesidad de la legislación evaluada y, se ha establecido que, no existen vías menos lesivas que sean igualmente idóneas para la consecución de la finalidad perseguida, en especial si se tiene en cuenta que el Decreto Supremo no ha previsto la restricción de derechos fundamentales. Por lo tanto, el Decreto Supremo bajo comentario, **resultó ser necesario**.

Para efectuar el análisis de proporcionalidad, se debe tener en cuenta que este consiste en una comparación del grado de realización u optimización del fin constitucional y la intensidad de la intervención en el derecho. La comparación de estas dos variables ha de efectuarse según la denominada ley de ponderación: "Cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro"; es decir se establece una relación directamente proporcional[19].
Al respecto se debe considerar que, en el presente caso no se ha establecido la restricción de derechos fundamentales; sino más bien se ha habilitado a ciertas entidades a efectuar algunas acciones y medidas de excepción inmediatas y necesarias, de respuesta y rehabilitación que se requieran para afrontar las consecuencias de las precipitaciones pluviales.

[18] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 29 de octubre de 2005, recaída en el Expediente N° 0045-2004-AI. F.J. 39
[19] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 29 de octubre de 2005, recaída en el Expediente N° 0045-2004-AI. F.J. 40.

En cuanto a las acciones señaladas por el Sector Salud, se ha previsto la instalación de puestos médicos de avanzada, centros de coordinación de salud, campañas de fumigación y la evaluación de las instalaciones de salud en las zonas afectadas. Del mismo modo, respecto al Sector Educación se ha dispuesto que realice la evaluación de infraestructura educativa en las zonas afectadas, acciones de sensibilización y comunicación frente a las emergencias, brindar asistencia técnica para la identificación y habilitación de espacios alternos para custodiar los bienes de las instituciones afectadas.

Por otro lado, respecto al Sector de Desarrollo Agrario y Riego se ha previsto la elaboración de la Evaluación de Daños Complementaria, en la zona afectada, la entrega de insumos agrarios, y brindar asistencia técnica a través de la Autoridad Nacional del Agua-ANA y Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural-AGRORURAL, en cuanto corresponda. Asimismo, el Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento podrá brindar apoyo con maquinaria, proporcionar soluciones habitacionales y brindar asistencia técnica necesaria al Gobierno Regional y Gobiernos locales.

En cuanto al Sector de Transportes y Comunicaciones este puede apoyar en la elaboración de la Evaluación de Daños Complementaria, y brindar asistencia técnica, combustible y/o maquinaria pesada, a través de sus entes ejecutores. El Sector Interior debe brindar las seguridad y control de la población damnificada y colaborar con el rescate y búsqueda de personas.

Del mismo modo, el Sector Defensa, a través de las Fuerzas Armadas pondrán a disposición sus medios logísticos y apoyará a la Policía Nacional con le mantenimiento del orden público y el INDECI, proporcionará ayuda humanitaria a los damnificados y brindará asistencia técnica que corresponda.

Por su parte, el Sector Energía y Minas realizará los estudios geológicos y geomorfológicos de las zonas afectadas, el Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables brindará apoyo a la población especialmente vulnerable, en colaboración con el Sector Desarrollo e Inclusión social, a través de sus programas.

Finalmente, se ha previsto que el Gobierno Regional de Ayacucho y los Gobiernos locales, deben aplicar planes de evacuación de familias en zonas seguras de ser necesario, mantener coordinación permanente de los Grupos de Trabajo y Plataforma de Defensa Civil en su jurisdicción, empadronar familias, establecer reubicación temporal, y proporcionar ayuda humanitaria, según corresponda.

En ese sentido, se puede concluir que no existe una limitación o restricción de derechos, sino que las medidas adoptadas permiten la optimización de la protección de los derechos de las personas en situación de riesgo como consecuencia de los daños producidos por las precipitaciones que ponen en riesgo la infraestructura de los mencionados distritos limeños. De lo que se **colige que se trata de una medida proporcional**.

IV. SOBRE EL INFORME DE LA SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

Esta Comisión observa que el Informe aprobado por la Subcomisión de Control Político, se sustenta en similares parámetros a los que esta Comisión ha desarrollado en los párrafos anteriores; por lo que se confirma la conclusión contenida en el Informe del 5 de mayo de 2023, emitido por la Subcomisión de Control Político, aprobado por **UNANIMIDAD**, que considera que el Decreto Supremo N° 028-2023-PCM, Decreto Supremo 028-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en varios distritos de las provincias del departamento de Ayacucho, por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales, **CUMPLE** con los parámetros formales establecidos en el artículo 137° de la Constitución y el artículo 92-A del Reglamento del Congreso.

Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/07/2023 08:56:51-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 028-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN VARIOS DISTRITOS DE LAS PROVINCIAS DEL DEPARTAMENTO DE AYACUCHO, POR IMPACTO DE DAÑOS ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo el contenido del Informe sobre el Decreto Supremo N° 028-2023-PCM, de fecha 5 de mayo de 2023, aprobado por la Subcomisión de Control Político; concluye que el Decreto Supremo 028-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en varios distritos de las provincias del departamento de Ayacucho, por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales, por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales, **CUMPLE** con los parámetros formales establecidos en el artículo 137° de la Constitución y el artículo 92-A del Reglamento del Congreso, así como cuenta con los fundamentos de hecho y de derecho que justifiquen la decisión.

Dese cuenta.
Sala de Sesiones
Lima, 13 de junio de 2023

Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/06/2023 19:34:34-0500

Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 20/06/2023 11:45:04-0500

HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento

Firmado digitalmente por: PABLO MEDINA Flor Aidee FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/06/2023 20:22:10-0500

Firmado digitalmente por: JOSE LUIS ELIAS AVALOS
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/07/2023 15:45:59-0500

Firmado digitalmente por: CERRON ROJAS Waldemar Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/07/2023 16:25:29-0500

Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/07/2023 10:14:12-0500

Firmado digitalmente por: REVILLA VILLANUEVA CESAR MANUEL FIR 44275599 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/06/2023 13:42:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/06/2023 19:14:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/06/2023 15:43:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES GONZALES Alex Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/06/2023 10:33:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/06/2023 12:59:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TACURI VALDIVIA German Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/06/2023 12:16:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/06/2023 17:37:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/06/2023 16:44:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/06/2023 11:15:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/06/2023 15:59:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/06/2023 16:42:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/06/2023 15:26:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ UREÑA ILICH FREDY FIR 42834886 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/06/2023 13:06:14-0500