

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2023 – 2024

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen en el Decreto Supremo 018-2023-PCM, Declaran el Estado de Emergencia en los departamentos de Madre de Dios, Cusco, Puno, Apurímac, Arequipa, Moquegua y Tacna, y dictan otras disposiciones.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Decimoctava Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 9 de abril de 2024, con el voto a favor de los congresistas: Moyano Delgado, Martha Lupe; Tudela Gutiérrez, Adriana Josefina; Marticorena Mendoza, Jorge Alfonso; Castillo Rivas, Eduardo Enrique; Ventura Ángel, Héctor José; Juárez Gallegos, Carmen Patricia; Camones Soriano, Lady Mercedes; Salhuana Cavides, Eduardo; Alva Prieto, María del Carmen; Reymundo Mercado, Edgard Cornelio; Paredes Gonzales, Alex Antonio; Tacuri Valdivia, Germán Adolfo; Echaíz de Núñez ízaga, Gladys Margot; Muñante Barrios, Alejandro; Elías Ávalos, José Luis; Espinoza Vargas, Jhaec Darwin; Valer Pinto, Héctor; Burgos Oliveros, Juan Bartolomé; Chacón Trujillo, Nilza Merly congresista accesitaria en reemplazo del congresista Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; con el voto en contra de los congresistas: Cerrón Rojas, Waldemar José; Palacios Huamán, Margot; Taipe Coronado, María Elizabeth; con el voto en abstención del congresista Cutipa Ccama, Víctor Raúl.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Supremo 018-2023-PCM, Declaran el Estado de Emergencia en los departamentos de Madre de Dios, Cusco, Puno, Apurímac, Arequipa, Moquegua y Tacna, y dictan otras disposiciones. Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 5 de febrero de 2023.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

Mediante Oficio 031-2023-PR, el presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Supremo 018-2023-PCM al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 6 de febrero de 2023 y derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso el día 7 de febrero de 2023, al amparo del artículo 92-A del Reglamento del Congreso.

De acuerdo con la Disposición Complementaria Final de la Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2022-2023-CR¹, 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 N° 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, mediante Oficio 2620-2023-2024/CCR-CR, de fecha 21 de abril de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Supremo 018-2023-PCM a la Subcomisión de Control Político, a fin de que analice su constitucionalidad, de acuerdo al artículo 137 de la Constitución y el artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República.

Mediante Oficio N° 025-2023-2024-SCCP-CCR/CR, de fecha 26 de febrero de 2024, la Subcomisión de Control Político remitió el Informe relativo al Decreto Supremo 018-

¹ Resolución Legislativa del Congreso N° 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.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

2023-PCM a la Comisión de Constitución y Reglamento, a fin de que se continúe con el trámite correspondiente de conformidad con la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

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

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

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

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

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.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

- 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

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

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 1987²**

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.

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.

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

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

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

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 Toma³, 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 atribuida por la Constitución Política 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 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*.

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

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

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:

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

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

- Expediente N° 0017-2003-AI/TC, Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004⁴, 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. Se trata de una circunstancia fáctica peligrosa o riesgosa que exige una respuesta inmediata por parte del Estado. 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. Es la respuesta imprescindible, forzosa o inevitable, para enfrentar la situación de anormalidad. 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 previstas 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

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

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

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 de excepción y que han sido desarrolladas por la doctrina.

- Expediente N° 00002-2008-PI/TC, Sentencia de fecha 9 de setiembre de 2009⁵, 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 de excepción no solo radica sobre quién es el competente para ello, sino que exige una fundamentación político-jurídica muy particular.

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

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

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

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 Perú⁶:
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 consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. [Énfasis agregado]

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

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

- Sentencia de fecha 4 de julio de 2007 recaída en el caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador⁷

[...] la suspensión de garantías debe operar como una medida estrictamente excepcional para enfrentar reales situaciones de emergencia, [...], 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. Perú⁸

“[...] 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.

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

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

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

3.4. Análisis del caso concreto

3.4.1. Emisión del Decreto Supremo 018-2023-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 018-2023-PCM, responde a la necesidad de legislar con celeridad ante situaciones excepcionales, que estarían poniendo en peligro a las personas por conflictividad social. Así, se aprecia de la exposición de motivos del referido Decreto Supremo, que se basa en:

La recomendación emitida por la Comandancia General de la Policía del Perú se sustentó en los Informes 22-2023-COMASGEN-CO PNP/OFIPOI (Reservado) y 232023-COMASGEN-CO PNP/OFIPOI (Reservado), complementado con los Informes 262023-COMASGEN-CO PNP/OFIPOI (Reservado), 28-2023 COMASGEN-CO PNP/OFIPOI (Reservado). 029-2023-COMASGEN-CO PNP/OFIPOI (Reservado) y 035-2023-COMASGEN-CO PNP/OFIPOI (Reservado), de la Oficina de Planeamiento Operativo del Comando de Asesoramiento General, mediante los cuales se informaba sobre la situación de conflictividad actual y las medidas de protesta y acciones de fuerza que se venían desarrollando o se encontraban latentes en las zonas antes señaladas. La exposición de motivos del Decreto Supremo 018-2023-PCM señala que ante la crisis política originada por la vacancia del ex Presidente de la República, señor Pedro Castillo Terrones, se produjeron una serie de protestas (concentraciones, marchas, movilizaciones) y acciones de fuerza (bloqueo de vías, enfrentamientos, retención de personas), convocadas por diversos gremios

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

y sindicatos, sumando a sus pedidos de lucha la convocatoria a nuevas elecciones generales, asamblea constituyente y cierre del Congreso, entre otros reclamos. Así, de acuerdo a lo señalado por la Policía Nacional del Perú, la situación existente había escalado a una situación de crisis por la magnitud y complejidad de las manifestaciones, que abarcaban temáticas muy diversas como las socias ambientales, comunales, laborales, económicas, demarcación territorial, asuntos de gobierno, electorales entre otros; y que, se exigía sean atendidas oportunamente por las autoridades elegidas. En adición a ello se informaba que en dichas protestas se habían producido actos de violencia y vandálicos contra las instituciones públicas y privadas, así como contra los Activos Críticos Nacionales, poniendo en peligro la vida e integridad de las personas que Vivian y transitaban en las zonas de protesta. Advirtiéndose, además, que las protestas se iban incrementando en la cantidad de manifestantes y en la comisión de actos violentos durante las mismas. La exposición de motivos del Decreto Supremo 018-2023-PCM resaltaba que la conflictividad social se mantenía muy activa y latente, pues esta había tenido origen desde el año anterior, comenzando con acciones de los transportistas, luego de los trabajadores agrícolas con el apoyo de la población debido a la crisis económica producida por el alza de los combustibles, el dólar, la escasez de los fertilizantes, etc; luego de la cual vinieron las protestas de los docentes. En ese sentido, a la situación antes descrita se sumó el reinicio de las protestas generadas con la vacancia del ex Presidente Pedro Castillo Terrones, siendo los puntos focales las regiones del sur, principalmente Puno, Madre de Dios, Cusco Apurímac, Arequipa, Tacna, donde se presentaron manifestaciones, marchas de protesta, acciones de violencia contra entidades públicas y privadas, activos críticos nacionales, así como el bloqueo de la red vial (carreteras)⁹.

⁹ Cfr. Oficios N° 66-2023-CG PNP/SEC (Reservado), N° 67-2023-CG PNP/SEC (Reservado), y N° 100-2023-CG PNP/SEC (Reservado), la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú recomienda que se declare por el término de sesenta (60) días calendario; sustentando dicho pedido en los Informes N° 22-2023-COMASGEN-CO PNP/OFIPOI (Reservado) y N° 23-2023-COMASGEN-CO PNP/OFIPOI (Reservado), complementado con los Informes N° 26-2023-COMASGEN-CO PNP/OFIPOI (Reservado), N° 28-2023-COMASGEN-CO PNP/OFIPOI (Reservado), N° 029-2023-COMASGEN-CO PNP/OFIPOI (Reservado) y N°

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

Es decir, el Decreto Supremo examinado fue emitido ante el inminente conflicto social, que pondrían en peligro inminente la vida, salud, y demás bienes jurídicos de la persona. Por lo cual se justifica el presente Decreto Supremo.

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.

En tal sentido, se tiene que el presidente de la República de acuerdo al artículo 137 de la Constitución Política vigente dio cuenta por escrito al Congreso de la República con fecha 6 de febrero de 2023, de conformidad con el artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República. Esta Comisión debe señalar que, la publicación del Decreto Supremo tuvo lugar el día 5 de febrero de 2023. De lo que se aprecia que, la comunicación por parte del Poder Ejecutivo al Congreso de la República se realizó dentro del plazo de veinticuatro (24) horas establecido reglamentariamente, tal 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. Art. 92-A	Cumplimiento del plazo
5 de febrero de 2023	6 de febrero de 2023	24 horas	SÍ CUMPLE.

035-2023-COMASGEN-CO PNP/OFIPOI (Reservado) de la Oficina de Planeamiento Operativo del Comando de Asesoramiento General, Informe Técnico N° 005 JCCFFAA/D-3/DAI (Reservado) y Dictamen N° 050-2023/CCFFAA/OAJ del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Reservado), que informan sobre diversos conflictos sociales registrados a partir del 4 de enero de 2023 en las zonas antes señaladas.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

	Mediante el Oficio 031-2023-PR		
--	-----------------------------------	--	--

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2023-2024

3.4.2. Contenido del Decreto Supremo Nº 018-2023-PCM

El Decreto Supremo 018-2023PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia en los departamentos comprendidos ante peligro inminente debido a latentes conflictos sociales, cuenta con seis (9) artículos, disponiendo lo siguiente:

Artículo 1.- Declaratoria de Estado de Emergencia

Declarar por el término de sesenta (60) días calendario, el Estado de Emergencia en los departamentos de Madre de Dios, Cusco, Puno, Apurímac, Arequipa, Moquegua y Tacna. La Policía Nacional del Perú mantiene el control del orden interno, con el apoyo de las Fuerzas Armadas; excepto en el departamento de Puno donde el control del orden interno se encuentra a cargo de las Fuerzas Armadas, incorporando a la Policía Nacional del Perú para el logro de dicho objetivo en la zona declarada en Estado de Emergencia.

Artículo 2.- Restricción o suspensión del ejercicio de Derechos Constitucionales

Durante los Estados de Emergencia a que se refiere el artículo precedente y en las circunscripciones señaladas, se aplica lo dispuesto en el inciso 1) del artículo 137 de la Constitución Política del Perú, en lo que concierne a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la inviolabilidad de domicilio, libertad de tránsito por el territorio nacional, libertad de reunión y libertad y seguridad personales, comprendidos en los incisos 9), 11), 12) y 24) literal f) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 3.- Inmovilización social obligatoria

En el marco de la medida constitucional acordada, se establece la inmovilización social obligatoria, de acuerdo a las siguientes reglas acotadas:

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

3.1. Declarar por el término de diez (10) días calendario, la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios, en el departamento de Puno desde las 20:00 a las 04:00 horas.

3.2. Durante la inmovilización social obligatoria, las personas pueden circular por las vías de uso público para la adquisición, producción y abastecimiento de alimentos, lo que incluye su almacenamiento y distribución para la venta al público.

3.3. Durante la inmovilización social obligatoria, se exceptúa al personal estrictamente necesario que participa en la prestación de los servicios de salud, abastecimiento de alimentos y productos farmacéuticos, la continuidad de los servicios de agua, saneamiento, agricultura, pesca y acuicultura, vigilancia y seguridad, delivery, restaurantes y hoteles, asistencia, servicios financieros, energía eléctrica, gas, combustibles, telecomunicaciones y actividades conexas, limpieza y recojo de residuos sólidos, servicios funerarios y actividades conexas, transporte de carga y mercancías y actividades conexas, actividades relacionadas con la reanudación de actividades económicas, transporte de caudales, según lo estipulado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

3.4. Durante la inmovilización social obligatoria se permite que las farmacias y boticas puedan brindar atención de acuerdo a la norma de la materia.

3.5. Durante la inmovilización social obligatoria se mantienen operativos los servicios prestados por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para la atención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, y para la protección frente al riesgo, desprotección o abandono de las poblaciones vulnerables. Todas las autoridades les brindarán las facilidades y seguridad que requieran para el cumplimiento de su labor.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

3.6. El personal de prensa escrita, radial o televisiva podrá transitar durante el período de inmovilización social obligatoria siempre que porten su pase personal laboral, su credencial periodística respectiva y su Documento Nacional de Identidad para fines de identificación. La autorización también es extensiva para las unidades móviles que los transporten para el cumplimiento de su función.

3.7. También se permite el desplazamiento con vehículo particular o peatonal de aquellas personas que requieren de una atención médica urgente o de emergencia por encontrarse en grave riesgo su vida o salud; así como, para la adquisición de medicamentos.

Artículo 4.- De la intervención de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas

La intervención de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas se efectúa conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, y en el Decreto Legislativo N° 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2020-DE, respectivamente; así como en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley N° 30364, Ley para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar que establece que existe obligación de todos los operadores de aplicar el enfoque de género.

Artículo 5.- Comando Unificado

Disponer que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas asuma el Comando Unificado de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, en el departamento de Puno, conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1136, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; así como, en el Decreto Supremo N° 004-2013-DE, que precisa los alcances de Comando en

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

acciones y operaciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia, en los casos en que las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno.

Artículo 6.- Accionar de las Fuerzas Armadas para la protección de Activos Críticos Nacionales, instituciones públicas y privadas y actividades estratégicas

El accionar de las Fuerzas Armadas, en el Estado de Emergencia declarado en el artículo 1 del presente Decreto Supremo, contempla: i) la protección de los Activos Críticos Nacionales, en el marco de lo establecido en el literal c) del numeral 5.3 de la Directiva Nacional de Seguridad y Defensa Nacional para la protección de los Activos Críticos Nacionales - ACN, aprobada mediante Decreto Supremo N° 007-2019-DE, con intervención y/o apoyo de la Policía Nacional del Perú, según corresponda; y ii) la protección a instituciones públicas o privadas y/o instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales y/o vías que determine la Policía Nacional del Perú.

Artículo 7.- Presentación de informe

Dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores al término del Estado de Emergencia declarado en los departamentos de Madre de Dios, Cusco, Apurímac, Arequipa, Moquegua y Tacna, la Policía Nacional del Perú debe presentar al Titular del Ministerio del Interior, un informe detallado de las acciones realizadas durante el régimen de excepción, incluyendo las medidas adoptadas para el respeto de los derechos humanos y con enfoque intercultural, y los resultados obtenidos.

Asimismo, dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores al término de la intervención del Comando Unificado de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en el departamento de Puno, dicho Comando debe presentar a los Titulares de los Ministerios del Interior y de Defensa, un informe detallado de las acciones realizadas durante el régimen de excepción, incluyendo las medidas

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

adoptadas para el respeto de los derechos humanos y con enfoque intercultural, y los resultados obtenidos.

Artículo 8.- Financiamiento

La implementación de las acciones previstas en el presente Decreto Supremo, se financia con cargo al presupuesto institucional asignado a los pliegos involucrados, y a las asignaciones de recursos adicionales autorizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 9.- Refrendo

El presente Decreto Supremo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

**DISPOSICIÓN
COMPLEMENTARIA FINAL**

ÚNICA.- Dejar sin efecto la declaratoria del Estado de Emergencia en los departamentos de Puno, Cusco, en la provincia de Andahuaylas del departamento de Apurímac, en las provincias de Tambopata y Tahuamanu del departamento de Madre de Dios, y en el distrito de Torata, provincia de Mariscal Nieto del departamento de Moquegua, y la medida de inmovilización social obligatoria, dispuestas en los artículos 1 y 4 del Decreto Supremo N° 009-2023-PCM; así como las declaratorias del Estado de Emergencia en los departamentos de Arequipa y Tacna dispuestas en los Decretos Supremos N° 142-2022-PCM y N° 010-2023-PCM.

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

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

excepción, de acuerdo con los fundamentos establecidos por la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional; esto es los criterios de temporalidad, necesidad y proporcionalidad¹⁰.

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 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 declaración¹¹. [Énfasis agregado].

En el caso en concreto, se verifica del Decreto Supremo materia de análisis, que declara el estado de emergencia fue decretado por un plazo determinado de sesenta (60) días calendarios, de conformidad con lo establecido por el 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 las personas afectadas por conflictos sociales. En virtud de lo expuesto, se aprecia que el Decreto Supremo bajo análisis, **cumple con el criterio de temporalidad.**

¹⁰ 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.

¹¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2020, recaída en el expediente N°00964-2018-PH/TC. F.J. 12.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

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 Toma¹² ha precisado que, la acción 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, de acuerdo al informe de la autoridad competente, la situación excepcional suscitada por conflicto social pone en peligro inminente el bien jurídico de los ciudadanos que viven en los departamentos, provincias y distritos específicos contenidos en el Decreto Supremo.

Cuadro 2

Departamento declarado en emergencia por conflicto social

DEPARTAMENTO
MADRE DE DIOS
CUSCO
PUNO
APURÍMAC
AREQUIPA
MOQUEGUA
TACNA

De lo expuesto se colige que, el Decreto Supremo bajo análisis tenía alcance específico EL departamento mencionado en el Decreto Supremo, cumpliendo así con la característica de determinación espacial de la declaratoria de emergencia.

B) Criterio de necesidad

¹² Cfr. GARCÍA TOMA, Víctor. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Tercera Edición. Editorial Adrus. 2010. Pág. 752

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

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 fracaso¹³.

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. 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,

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

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

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

no se encontraría acreditado que guarde relación con las características específicas de fenómeno que se pretende resolver¹⁴. [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.

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 ALEX¹⁵, 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

¹⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2020, recaída en el expediente N°00964-2018-PH/TC. F.J. 13.

¹⁵ Cfr. ALEX^Y, Robert. Epílogo a la Teoría de los derechos fundamentales. Madrid, 2004, p. 55

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

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 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-fin¹⁶.

Como ya se ha precisado las circunstancias particulares y características específicas, por peligro inminente ante el impacto de daños a consecuencia de inminentes conflictos sociales, por lo que hicieron necesaria la adopción de medidas excepcionales que constituirían 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 las

¹⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 29 de octubre de 2005, recaída en el Expediente N° 0045-2004-AI. F.J. 38

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

autoridades competentes involucradas, puedan adoptar medidas de respuesta que correspondan; por lo tanto, la medida supera el examen de idoneidad.

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 fin¹⁷.

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. 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 proporcional¹⁸.

Por su parte la policía nacional, informa sobre las proyecciones efectuadas en las zonas mencionadas en el Decreto, que ponen en alto riesgo a los ciudadanos en los lugares

¹⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 29 de octubre de 2005, recaída en el Expediente N° 0045-2004-AI. F.J. 39

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

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

mencionados en el Decreto. En ese sentido, se puede concluir que las medidas adoptadas permiten cautelar los bienes jurídicos protegidos de los ciudadanos del departamento y la provincia descrita en el Decreto. De lo que se **colige que se trata de una medida proporcional**.

Cuadro 3

Evaluación de la proporcionalidad de la medida

Medida adoptada	Afectación de derechos	Realización de bien jurídico constitucionalmente protegido
Estado de Emergencia	Restricción o suspensión del ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la inviolabilidad de domicilio, libertad de tránsito por el territorio nacional, libertad de reunión y libertad y seguridad personales, comprendidos en los incisos 9), 11), 12) y 24) literal f) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.	Garantizar los bienes jurídicos protegidos de los ciudadanos que habitan las zonas comprendidas en el Decreto.
Intensidad de la afectación y/o realización del Principio	LEVE	ELEVADA

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2023-2024

I. 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 13 de diciembre de 2023, emitido por la Subcomisión de Control Político, aprobado por **UNANIMIDAD**, que considera que El Decreto Supremo 018-2023-PCM, Declaran el Estado de Emergencia en los departamentos de Madre de Dios, Cusco, Puno, Apurímac, Arequipa, Moquegua y Tacna, y dictan otras disposiciones, **CUMPLE** con los

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

parámetros formales establecidos en el artículo 137° de la Constitución y cumple con el artículo 92-A del Reglamento del Congreso.

II. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo el contenido del Informe de la Subcomisión de Control Político sobre El Decreto Supremo 018-2023-PCM, Declaran el Estado de Emergencia en los departamentos de Madre de Dios, Cusco, Puno, Apurímac, Arequipa, Moquegua y Tacna, y dictan otras disposiciones, concluye que el mismo **CUMPLE**, con los parámetros formales establecidos en el artículo 137° de la Constitución y el artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República.

Dese cuenta.

Sala de Sesiones

Lima, 9 de abril de 2024

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO

Presidente

Comisión de Constitución y Reglamento



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

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 018-2023-PCM, DECLARAN EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DEPARTAMENTOS DE MADRE
DE DIOS, CUSCO, PUNO, APURÍMAC, AREQUIPA, MOQUEGUA Y
TACNA, Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**