

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, EN
LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO, Y EN ALGUNAS
CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidente:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Supremo 022-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia declarado en el departamento de Lima, en la Provincia Constitucional del Callao, y en algunas carreteras de la Red Vial Nacional.

El presente informe fue aprobado por mayoría en la Primera Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 13 de octubre de 2023. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Burgos Oliveros, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo y Valer Pinto¹. Votó en abstención el congresista Tacuri Valdivia.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Supremo 022-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia declarado en el departamento de Lima, en la Provincia Constitucional del Callao, y en algunas carreteras de la Red Vial Nacional, fue publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de febrero de 2023.

Mediante Oficio 044-2023-PR, la presidenta de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Supremo 022-2023-PCM al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 14 de febrero de 2023 y derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso el 15 de febrero de 2023, al amparo del artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República.

Posteriormente a ello, mediante Oficio 2620-2022-2023/CCR-CR, de fecha 21 de abril de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Supremo 09-2023-PCM a la Subcomisión de Control Político, a fin de que analice su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO SUPREMO

¹ Posteriormente al acto de votación, el congresista Aguinaga Recuenco dejó constancia de su voto a favor.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO, Y EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL

2.1. Contenido del Decreto Supremo

El Decreto Supremo 022-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia declarado en el departamento de Lima, en la Provincia Constitucional del Callao, y en algunas carreteras de la Red Vial Nacional, contiene 6 artículos, los que pasamos a transcribir en sus propios términos:

“Artículo 1.- Prórroga de Estado de Emergencia

Prorrogar el Estado de Emergencia por el término de treinta (30) días calendario, a partir del 14 de febrero de 2023, declarado en el departamento de Lima, en la Provincia Constitucional del Callao, y en las siguientes carreteras de la Red Vial Nacional: Carretera Panamericana Sur, Carretera Panamericana Norte, Carretera Central, Corredor Vial Sur Apurímac-Cusco-Arequipa y Corredor Vial Interoceánica Sur. La Policía Nacional del Perú mantiene el control del orden interno, con el apoyo de las Fuerzas Armadas.

Artículo 2. Restricción o suspensión del ejercicio de Derechos Constitucionales

Durante la prórroga del Estado 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 (excepto en las carreteras de la Red Vial Nacional antes mencionadas), 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. 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.

Artículo 4. Presentación de informe

Dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores al término del Estado de Emergencia prorrogado por el artículo 1 del presente Decreto Supremo, la Policía Nacional del Perú debe presentar al Titular del Ministerio del Interior, un informe detallado de las acciones realizadas durante la prórroga del régimen de excepción y los resultados obtenidos.

Artículo 5. 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 6.- Refrendo

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, EN
LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO, Y EN ALGUNAS
CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL**

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."

2.2. Exposición de motivos del Decreto Supremo

La Exposición de Motivos del Decreto Supremo 022-2023-PCM indica que, mediante los Oficios 124-2023-CG PNP/SEC (Reservado) y 128-2023-CG PNP/SEC (Reservado), la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú recomendó que se prorrogue por el término de treinta (30) días calendario, el Estado de Emergencia declarado en el departamento de Lima, en la Provincia Constitucional del Callao, y en algunas carreteras de la Red Vial Nacional.

La recomendación emitida por la Comandancia General de la Policía del Perú se sustenta en los Informes 009-2023-REGION POLICIAL LIMA/UNIPLEDU-OFIPOLO y 08-2023-COMASGEN-PNP/REGPOL-CALL/SEC-UNIPLEDUOFIPOLOPE (Reservado) de la Región Policial Lima y de la Región Policial Callao, respectivamente, así como en los Informes 42-2023-COMASGEN-CO-PNP/OFIPOI (Reservado) y 043-2023-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 existente en dicho momento y las medidas de protesta y acciones de fuerza que se habían desarrollado o se encontraban latentes en las zonas antes señaladas, así como en diferentes puntos de la Red Vial Nacional.

En los citados documentos se señala que, luego de decretado el Estado de Emergencia, mediante Decreto Supremo 009-2023-PCM², como una medida para dar solución a la problemática y situación de conflictividad debido a la crisis política originada por la vacancia del ex Presidente de la República, Pedro Castillo Terrones, se han realizado operaciones policiales y acciones militares conjuntas con el objetivo de resguardar el orden interno.

No obstante, aún existen frentes de conflictividad político social a nivel nacional, con un alto grado de articulación entre las diversas organizaciones políticas, sociales, gremiales y sindicales, que buscan generar un clima de inestabilidad política a través de la realización de graves actos de alteración al orden interno, orden público, seguridad ciudadana y subsecuente costo social y económico en torno a una estrategia que tiene como plataforma de lucha provocar la ejecución

² que declaró el Estado de Emergencia en los departamentos de Puno, Cusco, Lima, en la Provincia Constitucional del Callao, 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, así como en algunas carreteras de la Red Vial Nacional.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, EN
LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO, Y EN ALGUNAS
CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL**

de nuevas elecciones generales, con el fin de introducir cambios en el sistema político y económico al que se oponen.

Así, por ejemplo, en el caso de la Lima y Lima Provincias, ante los acontecimientos de desorden social, la Región Policial Lima ha venido haciendo uso del máximo de su personal especializado de Control de Disturbios, personal básico de sus comisarías y de las Direcciones de la Policía Nacional del Perú, descuidando otras funciones fundamentales como la de prevenir, investigar y combatir la delincuencia. Uno de estos acontecimientos de desorden social se produjo a partir del 14 de enero de 2023, con la llegada de manifestantes del interior del país, específicamente de la región sur, en una medida de protesta denominada "Marcha de los 4 Suyos", la cual registró un elevado nivel de violencia por parte de los manifestantes, quienes agredieron a personal policial y dañaron la propiedad pública y privada; registrándose un incendio en un predio aledaño a la Plaza San Martín, agresiones a integrantes de medios de comunicación, entre otras acciones de fuerza con un saldo de ciento sesenta y seis (166) efectivos de la Policía Nacional del Perú heridos, ochenta y dos (82) civiles heridos, cuatrocientos ochenta y cuatro (484) detenidos, ocho (8) intervenidos y un (1) fallecido.

Por su parte, en la región Callao, con la declaratoria del estado de emergencia, a partir del 15 de enero de 2023, se implementaron diversas acciones estratégicas como el fortalecimiento del patrullaje motorizado, el Plan de Operaciones Vecindario Seguro, el patrullaje a pie y operativos policiales; asimismo, con dicha medida, se han fortalecido los equipos de investigación criminal de la región, mejorando los protocolos de investigación y abordaje de la escena del crimen, el fortalecimiento de los equipos de inteligencia de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional, entre otros logros.

En cuanto a la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú, los informes señalan que esta se ha venido materializando en los servicios de custodia y protección de los activos críticos nacionales que se encuentran en el ámbito de acción de la Región Policial Callao, como son: el Terminal Portuario del Callao, Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, Sistema de Navegación Aérea del Perú (CORPAC), Red de Alcantarillado Sanitario y Tratamiento de Aguas Residuales de Lima y Callao, Planta de Abastecimiento de Gas Licuado de Petróleo I (GLP-I), Planta de Abastecimiento de Hidrocarburos Callao, Refinería La Pampilla y sus plantas de ventas, Nodo Termoeléctrico Ventanilla y planta de Abastecimiento de Gas Licuado de Petróleo II (CLP), apoyo que debe seguir brindándose en el contexto social antes descrito.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, EN
LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO, Y EN ALGUNAS
CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL**

Respecto a la red vial nacional, los informes indican que, desde el mes de diciembre de 2022, los colectivos de protesta, integrados por organizaciones sociales, federaciones, gremios sindicales, colectivos, rondas campesinas, comunidades indígenas, frentes de defensa, comités de lucha, entre otros, han establecido como forma de acción, la obstaculización de vías de comunicación, afectando el libre tránsito de vehículos y personas que se encuentran varados en medio de las carreteras sin poder llegar a sus destinos; además de restringir el abastecimiento de combustible, de productos de primera necesidad a los diferentes mercados, la distribución de insumos para las actividades mineras y agrícolas, entre otras, situación que está afectando gravemente la situación económica de la población.

En ese sentido, al 9 de febrero de 2023, se tenía registrado un total de cuarenta y cuatro (44) vías bloqueadas en las regiones de Apurímac, Arequipa, Cusco, Cajamarca, Madre de Dios, Puno, Huánuco y Ayacucho, y nueve (9) bloqueos parciales en las regiones de Apurímac y Madre de Dios, por lo que no se descartaban concentraciones y movilizaciones a las principales ciudades del país, paralización de labores, daños materiales contra la propiedad pública y privada, agresiones físicas a quienes no apoyasen las protestas, retención de personas, afectación a los diversos Activos Críticos Nacionales y otras medidas de fuerza. En adición a lo señalado, por información de inteligencia se tenía conocimiento que organizaciones sociales norteñas participarían en manifestaciones, marchas, bloqueos de vías y posibles acciones violentas contra sedes de las instituciones gubernamentales en una medida de fuerza denominada "Paro Macro Regional del Norte" convocada por dirigentes de organizaciones sociales del norte y oriente de San Martín, Amazonas, Cajamarca, Piura, Tumbes, Lambayeque, La Libertad y Ancash del 17 al 20 de febrero de 2023.

En tal virtud, la Policía Nacional del Perú recomendó la prórroga por un plazo de treinta (30) días calendario, del Estado de Emergencia declarado en el departamento de Lima, en la Provincia Constitucional del Callao, y en las siguientes carreteras de la Red Vial Nacional: Carretera Panamericana Sur, Carretera Panamericana Norte, Carretera Central, Corredor Vial Sur Apurímac-Cusco-Arequipa, Corredor Vial Interoceánica Sur, con el fin de ejecutar operaciones para combatir y neutralizar las acciones de medidas de fuerza y prevenir la escalada de violencia hacia otras regiones, así como para adoptar las medidas constitucionalmente previstas, con el objeto de cautelar el orden interno, y preservar los derechos constitucionales de la población.

Para tal efecto, la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional del Perú se circunscribiría al soporte logístico y de recursos humanos para la ejecución de acciones de seguridad; contemplándose la misma en el

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO, Y EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL

Planeamiento Operativo que formularía el Comité de Asesoramiento General de la Policía Nacional del Perú, determinando las tareas, funciones y servicios de apoyo de las FFAA durante las operaciones policiales para el restablecimiento y mantenimiento del orden interno.

En el contexto antes señalado, las actuaciones militares-policiales en las zonas en Estado de Emergencia requerirían de la restricción de los derechos fundamentales relativos a la inviolabilidad de domicilio, libertad de tránsito en el territorio nacional, libertad de reunión y libertad y seguridad personales, comprendidos en los incisos 9), 11), 12) y 24) literal f) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú

III. MARCO NORMATIVO

- **Artículo 137 de la Constitución Política del Perú** (Estados de excepción. Estado de Emergencia y Estado de Sitio): "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."

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO, Y EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL

- **Artículo 123 de la Constitución Política del Perú** (Atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros y demás Ministros): “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.”
- **Artículo 125 de la Constitución Política del Perú** (Atribuciones del Consejo de Ministros): “Son atribuciones del Consejo de Ministros: (...)
2. Aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley.
(...).”
- **Artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República** (Función de Control Político): “La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia, la declaratoria de regímenes de excepción y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.”
- **Artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República** (Procedimiento de control sobre los decretos supremos que declaran estados de excepción): “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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, EN
LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO, Y EN ALGUNAS
CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL**

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.”
- **Disposición Complementaria Final Única de la Resolución Legislativa del Congreso 004-2022-2023-CR**, Resolución Legislativa del Congreso que modifica el Reglamento del Congreso de la República para desarrollar el Procedimiento de control político sobre los decretos supremos que declaran regímenes de excepción: “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.”

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DEL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM

4.1. Sobre los regímenes de excepción

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, EN
LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO, Y EN ALGUNAS
CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL**

Ante hechos, sucesos o acontecimientos que, por su naturaleza, pongan en peligro el normal funcionamiento de los poderes públicos o amenazan la continuidad de las instituciones estatales y los principios básicos de la convivencia social, nuestra Constitución Política contempla en su artículo 137 los regímenes de excepción, estos son: el estado de emergencia y el estado de sitio.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en su sentencia del 16 de marzo de 2004, recaída en el Expediente N°0017-2003-AI/TC, en el fundamento número 69, ha señalado que los regímenes de excepción deben ser empleados "(...) como medio para contrarrestar los efectos negativos de una situación extraordinaria, que pone en peligro la integridad y estabilidad estatal, (...)".

La dación de los regímenes de excepción deben tener un carácter temporal, ser proporcionales y necesarios; asimismo, exigen una debida motivación jurídica y política, y, consecuentemente, un control constitucional por parte del Poder Legislativo a la luz de la Constitución y tratados, verificándose que no exista suspensión de derechos conforme lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos como: Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica; Derecho a la Vida; Derecho a la Integridad Personal; Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre; Principio de Legalidad y de Nombre; Derechos del Niño; Derecho a la Nacionalidad y Derechos Políticos, ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

En ese sentido, resulta relevante fijar cuáles son las condiciones de validez que debe revestir una declaratoria de estado de excepción en un Estado Constitucional. El Tribunal Constitucional, en los fundamentos 22 y 23 de la sentencia recaída en el Expediente 0002-2008-PI/TC, ha establecido determinados parámetros con el que debe actuar el poder público durante su vigencia:

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO, Y EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL

alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

Como se puede observar, la declaratoria de un estado de excepción depende del análisis de cada caso concreto por parte de la autoridad competente. El estado de excepción es, por su propia naturaleza, una decisión jurídico-política empleada como un mecanismo de último recurso, puesto que la función de un régimen jurídico es prever las situaciones de conflicto social y dar respuesta a ello en un ambiente de normalidad. Solamente en casos extremos es que este mecanismo debe ser empleado.

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

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo precedente, es necesario que la declaratoria de un estado de excepción deba estar sujeta a control constitucional de manera individual, considerando que, por su naturaleza, deba ser empleada como un último mecanismo, de forma temporal, que garantice el estado de derecho ante situaciones de emergencia insostenibles y permitir la continuidad de la convivencia social y del Estado.

4.2. Respeto a la declaratoria de estado de emergencia ante la perturbación de la paz o del orden interno.

La declaratoria del Estado de Emergencia en caso de perturbación de la paz o del orden interno habilita a la Policía Nacional del Perú a tomar acciones urgentes y necesarias a fin de reducir o suprimir las causas que provocan la perturbación de la paz o del orden interno.

Con la finalidad de facilitar la labor policial, en aplicación del artículo 137 de la Constitución Política del Perú, se pueden restringir o suspender el 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.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, EN
LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO, Y EN ALGUNAS
CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL**

El ejercicio de la fuerza pública por parte de la Policía Nacional del Perú, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, debe realizarse a la luz del Decreto Legislativo 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, y del Decreto Legislativo 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 003-2020-DE.

En ese sentido, la restricción o suspensión de los derechos fundamentales a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito por el territorio nacional, no supone, de modo alguno, que los miembros de la Policía Nacional del Perú o de las Fuerzas Armadas se encuentren facultados para desconocer, arbitraria y abusivamente, su ejercicio. La restricción de estos derechos fundamentales se aplica únicamente con el fin de evitar que organizaciones delictivas alteren la tranquilidad en la zona, así como que planifiquen la ejecución de diversas medidas de fuerza que obstaculicen la libre circulación del tránsito de personas y vehículos, o atenten contra la labor e integridad de las fuerzas del orden durante las operaciones de control y restablecimiento del orden interno.

Por lo tanto, la restricción permitirá a las fuerzas del orden ejecutar sus funciones frente a las organizaciones criminales que operan en las zonas declaradas en emergencia, a fin de neutralizar las amenazas contra la paz y la seguridad, así como preservar y/o restablecer el orden interno, lo que permitirá salvaguardar los derechos fundamentales relativos a la paz y tranquilidad públicas, a la dignidad, y correlativamente, a la salud, vida e integridad de toda la población.

4.3. En cuanto al Decreto Supremo 022-2023-PCM.

Al amparo de lo expuesto, corresponde efectuar el control constitucional sobre el acto normativo relacionado a la prórroga del régimen de excepción emitido por el Poder Ejecutivo, es decir, verificar si aún existe nexo directo entre las intervenciones y las causas que las generan, a fin de salvaguardar la seguridad y derechos de la población, en concordancia entre la Constitución y las demás normas que conforman el sistema jurídico en cuanto a la forma y el fondo.

Como se señaló, en mérito a la facultad constitucional conferida al Presidente de la República, con fecha 13 de febrero de 2023, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros se publicó el Decreto Supremo 022-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia declarado en el departamento de Lima, en la Provincia Constitucional del Callao, y en algunas carreteras de la Red Vial Nacional; siendo que el 14 de febrero de 2023 la Presidenta de la

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO, Y EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL

República da cuenta del mismo por escrito al Congreso, adjuntando copia del referido decreto, así como su exposición de motivos.

En el contexto antes señalado, se observa que el Poder Ejecutivo dio cuenta al Congreso del Decreto Supremo 022-2023-PCM al día siguiente de su publicación; es decir, dentro de las veinticuatro (24) horas de conformidad con lo establecido en el artículo 137 de la Constitución Política y el artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República. En ese sentido, **el Decreto Supremo materia de análisis cumple con los requisitos formales.**

Sobre el criterio de temporalidad de la medida

El Decreto Supremo materia de análisis prorroga **por un plazo determinado de treinta (30) días calendarios** el estado de emergencia declarado mediante Decreto Supremo 009-2023-PCM, que constituyó una medida para dar solución a la problemática de conflictos sociales y criminalidad derivados del intento de golpe de Estado y posterior vacancia del ex Presidente de la República, Pedro Castillo Terrones.

Dicho plazo se sustenta en la magnitud de la situación identificada, constituida por una serie de protestas materializadas a través de concentraciones, marchas y movilizaciones, caracterizadas por acciones de fuerza y violencia a entidades públicas y privadas, así como de bloqueos en la Red Vial Nacional y afectaciones al libre tránsito de las personas, retención de las mismas y enfrentamientos con las fuerzas del orden, que habrían sobrepasado la capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú, requiriéndose el apoyo de las Fuerzas Armadas para ejecutar las medidas y acciones de excepción, inmediatas y necesarias para el control de dicha situación

A criterio de la Subcomisión, en tanto que los informes de los órganos especializados competentes se pronuncian por solicitar la prórroga de la emergencia por un periodo comprendido dentro del plazo máximo para declaratorias o prórrogas de estado de excepción, considera que la medida permitirá darle continuidad a la ejecución de operativos policiales, en coordinación con las Fuerza Armadas y los gobiernos locales, a fin de restablecer el orden público, preservando los derechos fundamentales de la población, como deber primordial del Estado, conforme lo establece el artículo 44 de la Constitución Política del Perú. En ese sentido, **se cumple con el criterio de temporalidad.**

Sobre el criterio de proporcionalidad de la medida

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, EN
LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO, Y EN ALGUNAS
CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL**

En base a este criterio resulta necesario evaluar si la prórroga del estado de emergencia se encuentra justificada y si sigue guardando relación con la problemática que se pretende resolver. De la exposición de motivos del decreto supremo sub examine, se avizora que la declaración del estado de emergencia guarda relación con la problemática que se pretende resolver en el departamento de Lima, en la Provincia Constitucional del Callao, y en las siguientes carreteras de la Red Vial Nacional: Carretera Panamericana Sur, Carretera Panamericana Norte, Carretera Central, Corredor Vial Sur Apurímac-Cusco-Arequipa y Corredor Vial Interoceánica Sur, a consecuencia del accionar de diversas organizaciones políticas, sociales, gremiales y sindicales que, aprovechando y azuzando el clima de conflictividad social, vienen realizando graves actos de alteración al orden interno, orden público y seguridad ciudadana. Situación que es también aprovechada por el crimen organizado y la delincuencia común para seguir actuando y afectando los bienes jurídicos como la vida, la salud y el patrimonio.

Para el cumplimiento de este objetivo resulta necesario que se continúen ejecutando acciones policiales que permitan combatir y neutralizar el accionar delictivo y contar con la participación de las Fuerzas Armadas conforme al marco normativo vigente; en ese sentido, se encuentra debidamente justificada la restricción de derechos fundamentales. Por lo tanto, **se cumple con el criterio de proporcionalidad.**

Sobre el criterio de necesidad de la medida

La declaratoria del estado de emergencia, con la restricción de derechos fundamentales y la intervención de las fuerzas armadas, es una medida extrema; en este contexto, se debe analizar si el Estado no contaba con otros mecanismos idóneos para solucionar el problema identificado. Ante los graves hechos de convulsión social y criminalidad que se venían presentando en el departamento de Lima, en la Provincia Constitucional del Callao, y en las siguientes carreteras de la Red Vial Nacional: Carretera Panamericana Sur, Carretera Panamericana Norte, Carretera Central, Corredor Vial Sur Apurímac-Cusco-Arequipa y Corredor Vial Interoceánica Sur se podría recurrir a la sensibilización de la población para interponer denuncias, al incremento de patrullaje por parte de la policía, a las operativos coordinados con la presencia del Ministerio Público; sin embargo, estas medidas resultarían insuficientes porque no se cuenta con el personal y los recursos para atender la problemática señalada que sobrepasa las capacidades regulares de las fuerzas del orden, tal como se desprende de los informes que se señalan en la exposición de motivos del decreto supremo y en el análisis de la declaratoria de emergencia que se prorroga.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO, Y EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL

Entonces, ante la situación actual de inseguridad en el departamento de Lima, en la Provincia Constitucional del Callao, y en las siguientes carreteras de la Red Vial Nacional: Carretera Panamericana Sur, Carretera Panamericana Norte, Carretera Central, Corredor Vial Sur Apurímac-Cusco-Arequipa y Corredor Vial Interoceánica Sur, el Estado debe recurrir a la restricción de derechos y la intervención de las fuerzas armadas para reestablecer el orden público y el orden interno; lo tanto, **se cumple con el criterio de necesidad.**

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto Supremo 022-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia declarado en el departamento de Lima, en la Provincia Constitucional del Callao, y en algunas carreteras de la Red Vial Nacional, **CUMPLE** con los parámetros establecidos en el artículo 137° de la Constitución Política y el artículo 92-A del Reglamento del Congreso, y 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.

Lima, 13 de octubre de 2023.



Subcomisión de Control Político

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 022-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA DECLARADO EN EL DEPARTAMENTO DE LIMA, EN
LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO, Y EN ALGUNAS
CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL**