

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 051-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA 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 051-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia 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 051-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia en algunas carreteras de la Red Vial Nacional, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de abril de 2023.

Mediante Oficio 096-2023-PR, la presidenta de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Supremo 051-2023-PCM al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 17 de abril de 2023 y derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso el 18 de abril 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 051-2023-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

2.1. Contenido 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 051-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL**

El Decreto Supremo 051-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia 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 por el término de treinta (30) días calendario, a partir del 15 de abril de 2023, el Estado de Emergencia declarado 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. 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 libertad de tránsito por el territorio nacional, libertad de reunión y libertad y seguridad personales, comprendidos en los incisos 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; así como en el “Protocolo de actuación conjunta del Estado para la articulación de servicios en contextos de detención, retención e intervención policial a mujeres y personas en condición de vulnerabilidad”, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2023-MIMP.

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

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.”

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 051-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL**

2.2. Exposición de motivos del Decreto Supremo

La Exposición de Motivos del Decreto Supremo 051-2023-PCM indica que, mediante el oficio 317-2023-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 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 recomendación emitida por la Comandancia General de la Policía del Perú se sustenta en los Informes 042-2023-DIRNOS-DIRTTSV-DIVPRCAR-PNP/UNIPLOPE y 096-2023-COMASGEN-CO-PNP/OFIPOI (Reservado), de la División de Protección de Carreteras de la Dirección de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial y de la Oficina de Planeamiento Operativo del Comando de Asesoramiento General de la Policía Nacional del Perú, respectivamente, mediante los cuales se informaba sobre el riesgo de escenarios violentos en contra de los activos críticos antes mencionados por parte de la población descontenta

En los citados documentos se señala que, las diferentes organizaciones político-sociales, desde el inicio de las medidas de protesta han establecido como forma de acción la obstaculización de vías de comunicación impidiendo el libre tránsito de la ciudadanía, perturbando el normal funcionamiento de los servicios públicos y causando impacto mediático con el objetivo de obtener de las autoridades la atención de sus demandas, las cuales se centran en los siguientes puntos: cierre del Congreso de la República, nuevas elecciones y nueva Constitución Política, entre otros.

Añaden que la Red Vial Nacional no ha sido ajena a los conflictos sociales que se vienen produciendo en el país; habiendo sido afectada por las protestas y manifestaciones con el consiguiente perjuicio a las distintas actividades comerciales y a los servicios de salud, en tanto se impide el traslado de productos a nivel nacional, así como las evacuaciones médicas y sanitarias.

En el contexto antes indicado, se emitió el Decreto Supremo 009-2023-PCM, Decreto Supremo 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, así como el Decreto Supremo 022-2023-PCM, que prorrogó el Estado de Emergencia declarado en el departamento

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 051-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL**

de Lima, en la Provincia Constitucional del Callao, y en algunas carreteras de la Red Vial Nacional y el Decreto Supremo 032-2023-PCM, Decreto Supremo que prorrogó el Estado de Emergencia en algunas carreteras de la Red Vial Nacional.

Sin embargo, los informes que sustentan la expedición del Decreto Supremo 051-2023-PCM alertaban sobre los conflictos activos y latentes que podían generar medidas de fuerza que afectarían diversas carreteras de la Red Vial Nacional; enumerándose los siguientes conflictos latentes:

• En la Región Loreto:

- a. Pobladores de la comunidad nativa Cuchara, distrito de Trompeteros, provincia de Loreto, vienen realizando una acción de fuerza (retención de una embarcación fluvial), con la finalidad de exigir a la Municipalidad Distrital de Trompeteros el pago de Doscientos Mil Soles por concepto del trabajo comunal de agua y desagüe realizado el año 2019.
- b. Pobladores de la comunidad nativa de Pijuayal, distrito de Trompetero, provincia de Loreto, vienen realizando una acción de fuerza (retención de una embarcación fluvial) con la finalidad de exigir a la empresa Frontera Energy el pago de Treinta Mil Soles.

En la Región Lambayeque:

- a. Pobladores del distrito de Ferreñafe y de las rondas campesinas de los sectores N° 04 de Mayo, La Cría, N° 05 Las Canteras, Pítipo y Pampa La Victoria, provincia de Ferreñafe, vienen realizando una acción de fuerza (toma de local de la CN Santa Lucía de Ferreñafe y local de la garita de control de acceso a la comunidad) con la finalidad de exigir nuevas elecciones dirigenciales.
- b. Trabajadores de la empresa Agro Industrial Pucalá, vienen realizando acciones de fuerza (toma de locales) con la finalidad de impedir que personas que apoyan al ex gerente ingresen a dicha azucarera.

En la región Junín:

- a. Integrantes de la Central Ashaninka del Río Tambo vienen bloqueando el puente de Puerto Ocopa, exigiendo al gobierno nacional que se haga presente a fin de que pueda explicar el abandono que sufre la población indígena y exigir a la Fiscalía de la Nación el informe sobre el avance de las investigaciones sobre el asesinato del dirigente ashaninka Santiago Camilo Contorción Antúnez.
- b. El Sindicato Único de Trabajadores Mineros Metalúrgicos de la Compañía Minera Argentum S.A. (subsidiaria de Pan American Silver Perú S.A. Morococha), exigen a su empleadora reposición laboral

En la Región Arequipa:

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 051-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL**

Conflicto latente entre pobladores del Valle del Tambo, provincia de Islay con el proyecto Minero Quellaveco, situación que podría escalar a una situación de crisis.

En la Región Apurímac:

- a. Comunidades campesinas de la provincia Cotabambas (Fuerabamba, Chila, Choaquere, Chuicuni, Pumamarca y Huancuire) contra la empresa minera MMG Las Bambas.
- b. Pobladores de la provincia de Cotabambas y distrito de Progreso (provincia de Grau) contra la empresa minera MMG Las Bambas.
- c. Frente Único de Defensa y Desarrollo de los intereses del distrito de Challhuahuacho-FUDIDECH, provincia de Cotabambas, contra la empresa minera MMG Las Bambas y el Estado.
- d. Comunidad de Carmen Alto (mayor parte de la zona urbana de la localidad de Challhuahuacho) contra la empresa minera MMG Las Bambas.
- e. Asociación de Hospedajes, Restaurantes y Lavanderías Tres Lagunas de Fuerabamba (ASOTRRLAF) contra la empresa minera MMG Las Bambas.

En la Región Cusco:

- a. Pobladores de la comunidad campesina de Tuntuma, distrito de Velille, provincia de Chumbivilcas contra la empresa minera MMG Las Bambas, exigiendo la renovación del convenio marco, monitoreo, mitigación y remediación ambiental.
- b. Integrantes del Frente Único de Defensa de los Intereses de la provincia de Espinar (FUDIE).
- c. Frente Único de Defensa de la Provincia de Chumbivilcas - FUDICH (quienes son respaldados por sus autoridades locales) contra el Estado y la empresa minera MMG Las Bambas.
- d. Integrantes del Frente Único de Defensa de los Intereses de Coporaque - FUDIC del distrito de Coporaque contra la empresa minera MMG Las Bambas.
- e. Pobladores de la comunidad campesina de Urinsaya del distrito de Coporaque, provincia de Espinar contra la empresa minera MMG Las Bambas.
- f. Pobladores de 11 comunidades originarias (Huisa - Ccollana, Alto Huarca, Huano Huano, Anta Ccollana, Suero y Cama, Cala Cala, Huisa, Huancané Bajo, Alto Huancané, Huarca y Tintaya Marquiri) de la provincia de Espinar, exigen la aprobación de la consulta previa para el proyecto minero de explotación Antapaccay - Expansión Tintaya,

En la Región Pasco:

- a. Integrantes de la comunidad campesina San Juan de Milpo del distrito de San Francisco de Asís de Yaruyascán contra la empresa minera Nexa

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 051-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL**

Resources - Tajo San Gerardo, exigiendo beneficios laborales, obras de envergadura, seguido de una compensación económica.

- b. Pobladores de la comunidad campesina de San Juan de Yanacancha contra la empresa minera Nexa Resources (propietaria de las unidades mineras Atacocha y El Porvenir), en torno a la implementación de proyectos sociales y laborales beneficiosos para los pobladores de la citada comunidad.

En la Región Moquegua:

Pobladores de las comunidades campesinas de Tumilaca, Pocata, Coscore y Tala perteneciente al distrito de Torata, provincia de Mariscal Nieto, contra la empresa minera Southern Perú Cooper Corporation - Mina Cuajone.

En la Región Ica:

El sindicato de Obreros de la Empresa Minera Shougang Hierro Perú y anexos (quienes laboran en el distrito de Marcona, provincia de Nazca) exigen a su empleadora el aumento salarial anual, y otros.

En la Región Piura:

La comunidad campesina San Juan de Sechura, pugna entre dirigentes comunales por la administración de la mencionada comunidad campesina y el control de la mina de sal de Bayóvar.

En la Región Cajamarca:

La Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (CUNARC-P), convoca a constantes medidas de protestas y/o acciones de fuerza, exigiendo el respeto al derecho consuetudinario y rechazo a las campañas de desprestigio de las rondas campesinas y amnistía a las autoridades y miembros de pueblos, comunidades y rondas injustamente perseguidos mediante el proyecto de Ley 588/2021 –CR.

En adición a lo expuesto, los informes daban cuenta de la programación de las siguientes medidas de protesta:

- Concentración de la Federación Nacional Unificada de Trabajadores del Sector Salud Movilización convocada por el Comité de Lucha de Afectación por incumplimiento de obras en Casma.
- Paro Regional convocado por las autoridades y dirigentes de la sociedad civil de la región Piura, exigiendo atención y ayuda a los damnificados por las lluvias; así como la ejecución de obras definitivas frente a los recurrentes fenómenos climáticos.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 051-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL**

- Movilización convocada por la Central Única Distrital de Rondas Urbanas de Cajamarca en contra de la Corte superior de Justicia de Cajamarca, por los procesos judiciales seguidos a los dirigentes ronderos.

A ello se suman que los desastres naturales que se registraron con la llegada del ciclón Yaku, que afectó principalmente a las regiones de Tumbes, Piura y Lambayeque, dejando estragos en varias ciudades debido a las lluvias intensas, desbordes de ríos, inundaciones de calles y avenidas, destrucción de viviendas, sembríos, numerosas muertes de animales, etc. podrían generar protestas y bloqueos las principales vías de comunicación, como lo venían anunciando los pobladores de la Región Norte, con el fin de exigir al gobierno central una pronta y oportuna ayuda.

En tal virtud, la Policía Nacional del Perú recomendó la prórroga por un plazo de treinta (30) días calendario, el Estado de Emergencia 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 fin de prevenir la escalada de actos de violencia, así como la vulneración de los derechos de los ciudadanos.

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 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 derechos fundamentales relativos a la libertad de tránsito en el territorio nacional, libertad de reunión y libertad y seguridad personales, comprendidos en los incisos 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:

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 051-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL**

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.”
- **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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 051-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL**

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 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.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 051-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL**

- 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 051-2023-PCM

4.1. Sobre los regímenes de excepción

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.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 051-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL**

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 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 051-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL**

derecho ante situaciones de emergencia insostenibles y permitir la continuidad de la convivencia social y del Estado.

4.2. Respecto 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.

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 051-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL**

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 051-2023-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 merito a la facultad constitucional conferida al Presidente de la República, con fecha 14 de abril de 2023, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros se publicó el Decreto Supremo 051-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia en algunas carreteras de la Red Vial Nacional; siendo que el 17 de abril de 2023 la Presidenta de la República da cuenta del mismo por escrito al Congreso, adjuntando copia del referido decreto, así como su exposición de motivos.

Así, se observa que el Poder Ejecutivo dio cuenta al Congreso de la República del Decreto Supremo 051-2023-PCM fuera del plazo de veinticuatro (24) horas establecido en el artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República. De lo anterior se desprende que hubo una demora inexcusable que debe ser corregida en lo sucesivo por los órganos encargados de la remisión de la documentación correspondiente.

En ese sentido, en aplicación del principio de conservación del acto, propio del procedimiento administrativo general, esta Subcomisión considera que la infracción mencionada no es trascendente en tanto que no evitaría la continuación y culminación del procedimiento de control funcional de dicho acto normativo. En consecuencia, la mencionada infracción no tiene efectos nulificantes y el acto normativo no puede dejarse sin efecto.

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 y prorrogado mediante el Decreto Supremo 022-2023-PCM y el Decreto Supremo 032-2023-PCM, específicamente 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. Sustentándose dicha medida como una solución a la problemática de conflictos sociales y criminalidad

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 051-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL**

derivados de la crisis política imperante en el país y manifestada a través de bloqueos de carreteras, actos de violencia, así como agresiones contra la integridad personal de los ciudadanos y autoridades.

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

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 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 recuperar y garantizar el orden

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 051-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE
EMERGENCIA EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL**

interno, combatir 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 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 implementación de medidas alternativas 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.

Entonces, ante la situación actual de inseguridad 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 051-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia en algunas carreteras de la Red Vial Nacional, **CUMPLE PARCIALMENTE** con los parámetros establecidos en el artículo 137° de la Constitución y el artículo 92-A del Reglamento del Congreso al contar con los fundamentos de hecho y de derecho que justifiquen la decisión; por lo que, se recomienda al Poder Ejecutivo observar con mayor cautela los plazos previstos en el artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República, para informar sobre el acto normativo objeto del procedimiento de dación de cuenta. 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 051-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN ALGUNAS CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL