



**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O
REGIONALES**

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 080-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga y establece el Estado de Emergencia en Carreteras de la Red Vial Nacional y en las Redes Viales Departamentales o Regionales.

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 080-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga y establece el Estado de Emergencia en Carreteras de la Red Vial Nacional y en las Redes Viales Departamentales o Regionales, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 13 de julio de 2023.

Mediante Oficio 229-2023-PR, la presidenta de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Supremo 080-2023-PCM al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 14 de julio de 2023 y derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso el 17 de julio de 2023, al amparo del artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República.

Posteriormente a ello, mediante Oficio 0089-2022-2023/CCR-CR, de fecha 11 de setiembre de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Supremo 080-2023-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.

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O
REGIONALES**

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO SUPREMO

2.1. Contenido del Decreto Supremo

El Decreto Supremo 080-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga y establece el Estado de Emergencia en Carreteras de la Red Vial Nacional y en las Redes Viales Departamentales o Regionales, contiene 6 artículos, los que pasamos a transcribir en sus propios términos:

“Artículo 1.- Prórroga y establecimiento de Estado de Emergencia

1.1 Prorrogar por el término de treinta (30) días calendario, a partir del 14 de julio de 2023, el Estado de Emergencia declarado en el Corredor Vial Sur Apurímac-Cusco-Arequipa y en el Corredor Vial Interoceánica Sur, incluyendo los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado de las carreteras en mención. La Policía Nacional del Perú mantiene el control del orden interno, con el apoyo de las Fuerzas Armadas.

1.2 Establecer por el término de treinta (30) días calendario, a partir del 14 de julio de 2023, el Estado de Emergencia en las carreteras de la Red Vial Nacional señaladas en el Anexo que forma parte del presente Decreto Supremo, y en las Redes Viales Departamentales o Regionales, incluyendo los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado de las redes viales en mención. 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 el Estado de Emergencia a que se refieren los numerales 1.1 y 1.2 del 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. 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O REGIONALES

"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 declarado 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 el 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."

2.2. Exposición de motivos del Decreto Supremo

La Exposición de Motivos del Decreto Supremo 080-2023-PCM indica que, mediante los oficios 661-2023-CG PNP/SEC (Reservado), 685-2023-CG PNP/SEC (Reservado) y 697-2023-CG PNP/SEC (Reservado), la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú recomendó que se prorrogue por treinta (30) días calendario el Estado de Emergencia en el Corredor Vial Sur Apurímac-Cusco-Arequipa y en el Corredor Vial Interoceánica Sur, y se establezca el Estado de Emergencia por el mismo tiempo en otras carreteras de la Red Vial Nacional (Carretera Panamericana Norte, Carretera Panamericana Sur, Carretera Central, Vía Los Libertadores, Carretera Fernando Belaúnde Terry, Carretera Federico Basadre y Carretera Binacional (Puno-Tacna) y en las Redes Viales Departamentales y Regionales, incluyéndose los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado de las redes viales en mención.

La recomendación emitida por la Comandancia General de la Policía del Perú se sustentaba en los Informes 138-2023-COMASGEN-COPNP/OFIPOI (Reservado), 142-2023-COMASGEN-CO-PNP/OFIPOI (Reservado) y 1452023-COMASGEN-CO-PNP/OFIPOI (Reservado), de la Oficina de Planeamiento Operativo del Comando de Asesoramiento General de la Policía Nacional del Perú, mediante los cuales se informaba sobre la conflictividad social que amenazaba las carreteras de la Red Vial Nacional a las que se ha hecho referencia en el párrafo precedente.



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 080-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O REGIONALES

En el citado documento se señalaba que, por diferentes medios de comunicación (escrita, radial y televisiva) de señal abierta, se venía difundiendo información sobre diversas medidas y acciones de protesta a nivel nacional, convocadas por diversos gremios, frentes y asociaciones; citándose como una de estas acciones de protesta a la denominada "III Toma de Lima", la misma que tenía como fecha de realización el 19 de julio de 2023, con diversos actos previos, y teniendo como plataforma de lucha: el cierre del Congreso, la convocatoria a Asamblea Constituyente para la redacción de una nueva Constitución, la realización de elecciones generales y la no criminalización de las protestas.







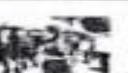
Asimismo, los informes consignaban una lista de algunas otras medidas de protesta programadas a nivel nacional:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O REGIONALES

FECHA Y HORA	ORGANIZADO POR	EVENTO	CONV.	AFICHE
08JUL	Comité Impulsor Lima - Sur	<p>Foro Político - Social</p> <p>Agenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organización sobre "Movilización hacia Lima" - Contra la dictadura <p>Lugar: Local SUTRAMUVES – Villa el Salvador</p>	20 – 50 personas	
09JUL	Bloque Unitario de los Pueblos – SJL	<p>Encuentro Vecinal</p> <p>Agenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organización sobre "Movilización hacia Lima" - plataforma de lucha distrital. <p>Lugar: San Juan de Lurigancho</p>	30 – 50 personas	
15JUL	Delegaciones Regionales	<p>Movilización</p> <p>Agenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contra el Gobierno - Dictadura de Dina Boluarte y Congreso - Nueva Asamblea Constituyente. <p>Lugar: Lima</p>	100 – 1000 personas	
16JUL	CONULP (Comité Nacional Unificado de Lucha del Perú)	<p>Encuentro ampliado de las Coordinadoras de las Lomas – Norte, Sur, Este y Centro</p> <p>Agenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coordinar el alojamiento y alimentación de las delegaciones de manifestantes procedentes de provincia, como también "Fijar estrategias". <p>Lugar: Lima</p>	150 – 300 personas	
19JUL	CGTP (Confederación General de Trabajadores del Perú)	<p>Marcha Nacional</p> <p>Agenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renuncia de la presidenta Dina BOLUARTE ZEGARRA. - Rechazo a la dictadura. - Nueva Asamblea Constituyente. <p>Lugar: Plaza 2 de Mayo.</p>	100 – 200 personas	
19JUL 15.00	CONULP (Comité Nacional Unificado de Lucha del Perú)	<p>Movilización</p> <p>Motivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renuncia de la presidenta Dina BOLUARTE ZEGARRA. - Cierre del Congreso. - Adelanto de elecciones generales. 	150 – 300 personas	
28JUL		<p>Lugar: Lima (Campo de Marte - Jesús María).</p>	100 – 150 personas	

Fuente: Policía Nacional del Perú

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM,
 DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL
 ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL
 NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O
 REGIONALES**

FECHA Y HORA	ORGANIZADO POR	EVENTO	CONV.	AFICHE
05 JUL	ISUTE Calca Sindicato Único de Trabajadores en Educación de base Calca.	Reunión Día del Maestro Motivo: - Acuerdos sobre "Movización hacia Lima". Lugar: Centro del Sector de Calca - Calca.	40 - 50 personas	
06 JUL	Jóvenes Contra la Mafía y la Corrupción - Huancayo	Asamblea de Jóvenes Unidos Macrocentro (Virtual) Motivo: - Organizarse en contra de la corrupción. - En contra de la presidente Dña BOLUARTE ZEGARRA. Lugar: Internet. Inicio a las 10:00 am y finaliza a las 12:00 pm.	20 - 60 personas	
07 JUL 09:00	Federación Regional de Rondas Campesinas, Urbanas e indígenas de Cajamarca	Asamblea regional Motivo: - Tratar sobre las acciones administrativas y de protesta que van a emprender los rondos en la denominada "Movización hacia Lima". - Honrar a la presidente Dña BOLUARTE ZEGARRA. Lugar: Teatro Municipal de Cajamarca - prior. Huayhuay - Cajamarca.	30 - 60 personas	
07 JUL	Comité Colegiado de las Organizaciones - región Puno.	VI Asamblea presencial de las organizaciones de la región de Puno Motivo: - Renuncia de la presidente Dña BOLUARTE ZEGARRA. - Cierre del Congreso. - Adelanto de elecciones generales. Lugar: Distrito de Macuora, Comarca Puno.	50 - 70 personas	
08 JUL 09:00	Integrantes de los Colectivos ciudadanos Autoconvocados del cono norte de Arequipa y ciudadanos Autoconvocados del distrito de Yura.	Asamblea Regional de Organizaciones Sociales de Arequipa Agenda: - Realizar coordinaciones y evaluaciones de medidas de protesta en contra de la presidenta de la república. - Cierre del Congreso. - Acciones de apoyo a la marcha denominada "Movización hacia Lima" que se lleva el 19 JUL. Lugar: Oficina de la Oficina Ejecutiva de Control Interno, Rm. 14 - Yura - Arequipa.	50 - 70 personas	
08 JUL	CONELP Comité Nacional Unificado de Lucha del Perú, Coordinadora Macrorregional del Centro.	Encuentro Macrorregional: Motivo: - Coordinación sobre "Movización hacia Lima". Lugar: Pisco.	30 - 60 personas	
11 JUL	FNESC (Frente Único de Defensa de los intereses de Cañete)	Asamblea Provincial Motivo: - Dar las pautas de cómo enmarcar un congreso para la "Movización hacia Lima" e realizar un paro provincial. - Contra el gobierno. Lugar: Casa Comunal de Cañete - Cañete.	30 - 50 personas	
12 JUL	Sirgentes de las 13 provincias de la Región Puno	Asamblea General (Vía Zoom) Motivo: - Sirgentes de Puno reaccionan con acciones suaves mediante el aplicativo Zoom, sobre las delegaciones de su provincia que viajarán a Lima. Lugar: Frente Vecinal - Mg. Puro Nacional.	13 - 50 personas	
13 JUL	Comité de Lucha Popular de la Región Arequipa	Motivo: - Renuncia de la presidente Dña BOLUARTE ZEGARRA. - Cierre del Congreso. - Adelanto de elecciones generales. - Libertad al expresidente Pedro Castillo. Lugar: Arequipa. Puro Nacional "Movización hacia Lima".	50 - 70 personas	
13 JUL	Integrantes del Comité Nacional Unificado de Lucha del Perú y CGTP	Motivo: - Renuncia de la presidente Dña BOLUARTE ZEGARRA. - Cierre del Congreso. - Nueva constitución. - Adelanto de elecciones generales. Lugar: Comarca, Frente Arequipa, Yura, Comarca Lambareque, Arequipa y La Libertad. Puro Nacional.	100 - 500 personas	
15 JUL	CUNARC Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú	Motivo: - Renuncia de la presidente Dña BOLUARTE ZEGARRA. - Cierre del Congreso. - Nueva constitución. Lugar: Pisco.	100 - 200 personas	

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O REGIONALES

Los informes sostienen que la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Perú advertía que, de materializarse las protestas, con el desplazamiento de vehículos y personas hacia la ciudad capital, no se descartaba la posibilidad que se produzcan afectaciones a la Red Vial Nacional y Redes Viales Departamentales o Regionales, con concentraciones y movilizaciones, sobre todo en las principales carreteras (Panamericana Norte, Panamericana Sur, Carretera Central, Corredor Vial Interoceánico Sur, Carretera Fernando Belaúnde Terry, Carretera Federico Basadre, Vía Los Libertadores, entre otros), vías de ingreso y salida de las regiones. Dichas acciones podrían generar actos de violencia con daños materiales a la propiedad pública y privada, así como agresiones al personal de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas, toda vez que podrían existir líderes de organizaciones radicales que promuevan la violencia; así como la infiltración de personas ajenas y al margen de la ley, quienes también incitarían a la violencia contra las autoridades.

Los citados informes añaden que el crimen organizado y la delincuencia común en general, aprovechándose de las protestas, persistirían con la ejecución de asaltos y robos a mano armada contra los vehículos mayores que trasladan mercadería de los usuarios de la Red Vial Nacional, especialmente durante horas de la noche, burlando el accionar policial y sorprendiendo a sus ocasionales víctimas.

En el sentido antes expuesto, el Informe 138-2023-COMASGEN-CO-PNP/OFIPOI (Reservado) señalaba que las jurisdicciones de la VII Macro Región Policial Cusco, IVX Macro Región Policial Arequipa, X Macro Región Policial Puno, XV Macro Región Policial Madre de Dios y de la jurisdicción policial de Apurímac coincidían en solicitar la prorroga del Estado de Emergencia declarado en el Corredor Vial Sur Apurímac-Cusco-Arequipa y el Corredor Vial Interoceánica Sur, a fin de salvaguardar la infraestructura considerada como Activo Crítico Nacional. En esa misma línea, la jurisdicción policial Apurímac informaba que diversas organizaciones sociales y comunales ubicadas en el ámbito de influencia directa e indirecta de la minera MMG-LIMITED - Las Bambas venían ejecutando de forma continua acciones de fuerza y medidas de protesta, principalmente materializadas en bloqueos de vía, concentraciones y movilizaciones, focalizando su accionar en la zona de Challhuahuacho - Cotabambas y tramos del Corredor Vial Sur Apurímac-Cusco-Arequipa; por lo que se debía considerar que gran parte de las manifestaciones ejecutadas en dicho Corredor Vial derivaban de la conflictividad social existente con dicha empresa minera; la misma que de no solucionarse podría generar más protestas sociales con alto riesgo.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O
REGIONALES**

En atención a los escenarios antes descritos, el titular de la seguridad en la Red Vial, la División de Protección de Carreteras de la Policía Nacional del Perú, solicitaba la prórroga del referido Estado de Emergencia y la ampliación de este hacia la Panamericana Norte, Panamericana Sur y Carretera Central, a fin de atender las emergencias que pudieran presentarse durante las medidas de protesta convocadas para el mes de julio de 2023. Dicha posición coincidía con la expresada por la Oficina de Planeamiento Operativo Institucional del Comando de Asesoramiento General — Comando de Operaciones de la Policía Nacional del Perú, en el sentido que existía un elevado riesgo de que se produzcan afectaciones y acciones violentas en la Red Vial Nacional y en las Redes Viales Departamentales o Regionales, con el menoscabo del normal desarrollo de las actividades económicas y el transporte de carga y pasajeros, y el desabastecimiento de las principales ciudades, concluyendo que el Estado de Emergencia debía ampliarse a nivel nacional en la toda la Red Vial Nacional y en las Redes Viales Departamentales o Regionales, incluyendo dentro de sus alcances, los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado de las redes viales en mención.

La exposición de motivos consignaba además que, otro de los factores que hacían necesaria la declaratoria de emergencia estaba en las limitaciones del parque automotor policial y la carencia de un número proporcional de policías para brindar cobertura de seguridad; por lo que, considerando que el presupuesto institucional no atendería en el corto plazo dichas limitantes existía un grave riesgo de escalamiento de las medidas de protesta; deviniendo por tanto en necesaria dicha medida, la misma que traería aparejada la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional del Perú.

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 Fuerzas Armadas 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 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.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O
REGIONALES**

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.”
- **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:
(...)

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O
REGIONALES**

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 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O REGIONALES

- 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 080-2023-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.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O
REGIONALES**

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 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O REGIONALES

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. 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O
REGIONALES**

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 080-2023-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 julio de 2023, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros se publicó el Decreto Supremo 080-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga y establece el Estado de Emergencia en Carreteras de la Red Vial Nacional y en las Redes Viales Departamentales o Regionales; siendo que el 14 de julio 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O REGIONALES

En el contexto antes señalado, se observa que el Poder Ejecutivo dio cuenta al Congreso del Decreto Supremo 080-2023-PCM dentro del plazo de las veinticuatro (24) horas siguientes a la misma, 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 si 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 previamente prorrogado por el Decreto Supremo 060-2023-PCM, en el Corredor Vial Sur Apurímac-Cusco-Arequipa y en el Corredor Vial Interoceánica Sur; incluyendo en esta oportunidad los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado de las carreteras en mención. Asimismo, se establece **por un plazo determinado de treinta (30) días calendarios** el estado de emergencia en las siguientes carreteras de la Red Vial Nacional: (Carretera Panamericana Norte, Carretera Panamericana Sur, Carretera Central, Vía Los Libertadores, Carretera Fernando Belaúnde Terry, Carretera Federico Basadre y Carretera Binacional (Puno-Tacna) y en las Redes Viales Departamentales y Regionales, incluyéndose los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado de las redes viales en mención.

La medida se justificaba como una solución a la problemática de conflictos sociales y criminalidad 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 sustentaba 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 del órgano especializado competente se pronuncian por solicitar la prórroga de la emergencia en determinadas carreteras de la Red Vial Nacional, así como establecer la emergencia en otras carreteras de la misma Red Vial por un periodo comprendido dentro del plazo máximo para declaratorias o prórrogas de estado

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM,
DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL
ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL
NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O
REGIONALES**

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 tanto el establecimiento como 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 tanto la declaración como la prórroga del estado de emergencia guarda relación con la problemática que se pretende resolver en las siguientes carreteras de la Red Vial Nacional: Corredor Vial Sur Apurímac-Cusco-Arequipa, Corredor Vial Interoceánica Sur, Carretera Panamericana Norte, Carretera Panamericana Sur, Carretera Central, Vía Los Libertadores, Carretera Fernando Belaúnde Terry, Carretera Federico Basadre y Carretera Binacional (Puno-Tacna), así como en las Redes Viales Departamentales y Regionales.

Para tal efecto, cabe precisar que la proporcionalidad en sentido estricto supone que *"una medida restrictiva de los derechos fundamentales, solo resultará ponderada si el grado de incidencia que genera sobre el contenido de los derechos restringidos es menor que el grado de satisfacción que genera en relación con los derechos y/o bienes constitucionales que busca proteger u optimizar"*.

En tal sentido, dada la magnitud y extensión del problema de las protestas y la violencia y criminalidad en torno a la misma, así como por las limitantes logísticas que afectan a la Policía Nacional del Perú, para el cumplimiento del objetivo de restablecer el orden público 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 080-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O REGIONALES

y, 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 amenazaban presentarse o incrementarse en las siguientes carreteras de la Red Vial Nacional: Corredor Vial Sur Apurímac-Cusco-Arequipa, Corredor Vial Interoceánica Sur, Carretera Panamericana Norte, Carretera Panamericana Sur, Carretera Central, Vía Los Libertadores, Carretera Fernando Belaúnde Terry, Carretera Federico Basadre y Carretera Binacional (Puno-Tacna), así como en las Redes Viales Departamentales y Regionales 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 plantea.

Con respecto al análisis de necesidad, señala el Tribunal Constitucional que *"para que una medida restrictiva de un derecho fundamental no supere el subprincipio de necesidad, debe ser evidente la existencia de una medida alternativa que, restringiendo en menor medida el derecho fundamental concernido, permita alcanzar, cuando menos igual idoneidad, el fin constitucionalmente válido perseguido"*. En dicho sentido, dada la problemática descrita, se aprecia que no existía otra alternativa que, en un corto plazo, permitiese a la Policía Nacional del Perú ejecutar operaciones policiales para mantener y/o restablecer el orden interno en las carreteras de la red vial nacional afectadas por la ola de violencia imperante en dicho momento.

Entonces, ante la vigente situación de inseguridad, así como la proyección de la misma en las siguientes carreteras de la Red Vial Nacional: Corredor Vial Sur Apurímac-Cusco-Arequipa, Corredor Vial Interoceánica Sur, Carretera Panamericana Norte, Carretera Panamericana Sur, Carretera Central, Vía Los Libertadores, Carretera Fernando Belaúnde Terry, Carretera Federico Basadre y Carretera Binacional (Puno-Tacna), así como en las Redes Viales Departamentales y Regionales, el Estado debía 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.



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 080-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O REGIONALES

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto Supremo 080-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga y establece el Estado de Emergencia en Carreteras de la Red Vial Nacional y en las Redes Viales Departamentales o Regionales, **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 080-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA Y ESTABLECE EL ESTADO DE EMERGENCIA EN CARRETERAS DE LA RED VIAL NACIONAL Y EN LAS REDES VIALES DEPARTAMENTALES O REGIONALES