

Justicia Viva

N° 31, 6 de junio de 2003

EL ESTADO DE EMERGENCIA COMO RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN

*Gabriela Ramírez Parco
Lilia Ramírez Varela
Consortio Justicia Viva**

El pasado 27 de mayo, mediante D.S. N° 055-2003-PCM, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia por un plazo de 30 días y a la vez dispuso mediante Resolución Suprema N° 181-2003-DE, que las Fuerzas Armadas asuman el control del orden interno durante la vigencia de esta medida.

Debido a la situación en que nos ha sumido la disposición, creemos necesario establecer algunas precisiones sobre el significado y alcances del estado de emergencia, pues se han vertido algunas opiniones erradas respecto a esta institución, las que han generado falsas alarmas entre la ciudadanía y abuso de las fuerzas del orden en el ejercicio de sus facultades.

Estado de excepción

El régimen de excepción consiste en la restricción o suspensión del ejercicio de ciertos derechos constitucionales y la consiguiente atribución de poderes extraordinarios al Poder Ejecutivo. La adopción de esta medida no implica el término del Estado Constitucional ni la desaparición de los derechos fundamentales. Más bien, este recurso extremo procura mantener la estabilidad de un régimen constitucional ante una situación de desborde y violencia que afecta la vida de los ciudadanos y de la nación en general.

Se acude al régimen de excepción, en tanto las medidas y restricciones autorizadas en tiempo ordinario son claramente insuficientes para mantener el orden público. Esto quiere decir que disposiciones tan graves tienen que tomarse ante la inexistencia de otra opción menos onerosa.

Es por eso que muchos autores llaman a los estados de excepción una “dictadura constitucional” ya que en nuestra Carta Política y en los instrumentos internacionales (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 4; Convención Interamericana de Derechos Humanos, artículo 27), se menciona a éste como un instrumento legítimo para un Estado que enfrenta serias amenazas a su subsistencia.

Conforme a la Constitución los estados de excepción son de dos clases: el estado de emergencia y el estado de sitio. El primero se decreta ante los supuestos de alteración de la paz o del orden interno, de catástrofe o graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. El segundo se establece en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil o

peligro inminente de la producción de éstas. Ambos regímenes son decretados por el Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros.

Estado de emergencia

- a. Los supuestos que lo habilitan son:
 - Perturbación de la paz o del orden interno
 - Catástrofe o graves circunstancias que afecten la vida de la nación.

- b. Es una medida transitoria, es decir, tiene que tener un plazo determinado, pues el mencionado dispositivo constitucional establece que la situación no debe de exceder de 60 días. Ante la necesidad de prórroga, es necesaria la emisión de un nuevo decreto.

- c. Sólo posibilita la restricción de cuatro derechos amparados en nuestra Constitución:
 - Derecho a la libertad y seguridad personales.
 - Inviolabilidad de domicilio.
 - Libertad de tránsito.
 - Libertad de reunión.

Hay que aclarar que esta situación de excepción debe ir acompañada de una interpretación acorde a los derechos fundamentales. De esta manera, las causas que motivan la restricción de los mencionados derechos deben tener conexión directa con la situación que originó el estado de emergencia. En ese sentido la Resolución Defensorial N° 020-2003/DP recientemente expedida sobre la materia (*El Peruano*, 31/5/2003), recalca que conforme a la Constitución, durante la medida restrictiva deben aplicarse los principios de razonabilidad y proporcionalidad como límites al estado de emergencia. Es también la opinión doctrinal de Daniel O'Donnell (Protección internacional de derechos humanos, 2da Edic. Comisión andina de Juristas, 1989), quien además menciona la temporalidad como otro límite.

Estos tres principios se tornan indispensables para que un estado de emergencia se ejerza conforme a nuestra Carta constitucional. El principio de necesidad implica la inexistencia de una medida alternativa para encarar el conflicto que enfrenta el Estado. Por su parte, el principio de temporalidad involucra que las medidas de excepción deben ser por tiempo limitado, lo que está explícitamente mencionado en nuestra Constitución en el artículo 137 primer inciso, que establece que el tiempo máximo de duración del estado de emergencia es de sesenta días. En cuanto al principio de proporcionalidad, éste está muy ligado al concepto de necesidad, pues establece que sólo se puede adoptar las disposiciones necesarias para restablecer la normalidad de un país, lo cual significa que las medidas adoptadas deben estar de acuerdo a la dimensión del fenómeno o problema subsistente.

El artículo 200 de nuestra Constitución estipula que el ejercicio de las acciones de garantía no se suspende durante la vigencia de los regímenes de excepción. En este sentido la Opinión Consultiva 8/87 («El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías»), de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establece que es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades, cuyo pleno ejercicio, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado. A la vez indica, que es importante que subsistan las garantías judiciales, pues son indispensables para el

ejercicio de una adecuada defensa, en caso de vulnerarse algún derecho por el abuso y uso desproporcionado de las facultades que se otorgan a las autoridades en un estado de excepción. Así, se hace evidente la existencia de mecanismos adecuados que controlen el uso razonable y proporcional de esta medida restrictiva.

d. No es obligatorio que las Fuerzas Armadas asuman el control del orden interno del país, ya que esta decisión queda a elección del Presidente.

Esto significa que el Presidente puede decidir que los militares se hagan cargo del orden interno o simplemente dejar que la Policía continúe con su labor.

Respecto al rol que deben cumplir las Fuerzas Armadas durante el estado de emergencia, hay que señalar que éstos también están sujetos a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en el ejercicio de sus facultades. Además, cabe agregar que es necesario que el Ejecutivo (en la persona del Presidente de la República), establezca las directivas y planes que desarrollarán las fuerzas del orden, a fin que sus funciones estén debidamente delimitadas, según la disposición que indica los supuestos por los que se decreta el estado de emergencia, tal como lo afirma la antes mencionada Resolución Defensorial. Esto no ha sucedido en el presente caso, lo que puede generar abusos y afectaciones al derecho de las personas, ya que las Fuerzas Armadas no se caracterizan por el uso adecuado de las facultades que ostentan.

“Justicia Viva” es un proyecto de “Participación y fiscalización ciudadana en la reforma judicial”, que ejecuta un consorcio integrado por la Facultad y el Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto de Defensa Legal (IDL) y la Asociación de Jueces por la Justicia y Democracia. El Proyecto tiene su sede central en el nuevo local del IDL, ubicado en Manuel Villavicencio 1191, Lince.