

EL ACTUAL ESTADO DE EMERGENCIA: JUSTIFICACIÓN, ALCANCES, IMPRECISIONES Y RIESGOS

FRANCISCO JOSÉ EGUIGUREN PRAELI

Profesor de Derecho Constitucional y Jefe del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sumario: 1. ¿Había justificación? 2. La afectación de los derechos “suspendidos” 3. El control político parlamentario 4. Las fuerzas armadas y el control del orden interno 5. Reflexión final.

La declaración del estado de emergencia por treinta días y el encargo a las Fuerzas Armadas del control del orden interno, dispuestas hace algunas semanas por el Presidente de la República, no revestían mayor problema de constitucionalidad en tanto ambas atribuciones corresponden claramente al Poder Ejecutivo. El punto central de discusión era y sigue siendo si ha existido justificación para esta medida, así como las implicancias políticas y eventuales consecuencias jurídicas que se deriven de su aplicación.

1. ¿Había justificación?

El artículo 137°, inciso 1 de la Constitución establece que el estado de emergencia puede ser decretado por el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, “*en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación*”. Parece claro que los bloqueos de carreteras configuraban perturbaciones del orden público y causaron daños a derechos de las personas y al patrimonio público y privado; a ello se sumaron los actos violentos producidos en algunas movilizaciones y protestas sociales. Ello explica el respaldo o, cuando menos la aceptación, de la mayoría de la población y de los grupos políticos a la declaración del estado de emergencia.

Pero no ha existido similar acuerdo respecto de si se justifica o no haber incorporado a las Fuerzas Armadas al control del orden público. Menos respaldo aún parece encontrar la decisión de mantenerlas en esta tarea luego de restablecido el tránsito en las carreteras. Desde el principio he considerado excesiva esta medida, tanto porque la formación profesional de las Fuerzas Armadas no las hace idóneas para intervenir en conflictos sociales y labores represivas frente a la población civil, como porque los sucesos no revestían una magnitud tal que lo amerite. Luego de restablecido el orden en las carreteras y tras lo ocurrido en la represión militar de las movilizaciones en Puno, se imponía dejar sin efecto esta intervención militar, tanto porque expone políticamente a nuestras Fuerzas Armadas, como por los riesgos que acarrea para la seguridad de la población. Pero también porque no es propio de una democracia que los militares controlen el orden en las calles, vigilen o repriman las movilizaciones populares, medida que sólo cabe adoptar en casos extremos.

2. La afectación de los derechos “suspendidos”

Según la Constitución, en el estado de emergencia, puede “*restringirse o suspenderse*” los derechos a la libertad y seguridad personal, libertad de tránsito, derecho de reunión e inviolabilidad del

domicilio. Esta “suspensión” no implica que tales derechos “desaparezcan”, sino sólo que las autoridades pueden imponer mayores limitaciones o afectar tales derechos en supuestos no permitidos en situaciones normales.

A propósito de la vigencia del actual estado de emergencia, se ha discutido si éste imposibilita o prohíbe la realización de movilizaciones de protesta política (mitines, marchas) o por reivindicaciones sociales y laborales. Aunque el derecho de reunión está suspendido o restringido, en tanto se ejerza con responsabilidad y sin violencia, sin generar desmanes, debe permitirse su ejercicio. Prueba que es posible actuar de esta manera es lo sucedido en la movilización de la CGTP y otros gremios, y la conducta observada por las autoridades políticas y fuerzas del orden en ella. Ciertamente es también que en un estado de emergencia las autoridades pueden denegar la autorización para movilizaciones en plazas y vías públicas, pero esta negativa debe responder a motivos razonables. Porque la aplicación del estado de emergencia debe resultar razonable y proporcional. No puede ser el pretexto para pretender impedir o reprimir el derecho del pueblo a expresarse o protestar, al menos si vivimos en un régimen democrático.

En todo caso, debe tenerse presente que la propia Constitución establece expresamente, en los dos últimos párrafos del artículo 200°, que en el estado de emergencia no se suspende el ejercicio de las acciones de habeas corpus y amparo. En consecuencia, si durante el estado de emergencia cualquier autoridad vulnera uno de los derechos suspendidos o restringe su ejercicio de manera arbitraria, se podrá acudir ante la autoridad jurisdiccional para que ésta evalúe la razonabilidad y proporcionalidad de la medida restrictiva impuesta, pudiendo dejarla sin efecto si la estima arbitraria o excesiva, restableciendo el ejercicio del derecho afectado, a pesar de que subsista la vigencia del estado de emergencia.

3. El control político parlamentario

De conformidad con el artículo 137° de la Constitución de 1993, cuando se decreta el Estado de Emergencia o el Estado de Sitio debe darse cuenta al Congreso; en consecuencia, la obligación de dar cuenta al Congreso de los estados de excepción declarados por el Poder Ejecutivo emana de la propia Constitución vigente. Su finalidad es que el Congreso no sólo tome conocimiento formal del acto adoptado, sino que pueda realizar la revisión y control político de su declaración y aplicación. La Ley N° 25397, de febrero de 1992, fue dictada para regular los procedimientos de control parlamentario de

los actos normativos del Poder Ejecutivo, desarrollando el contenido y aplicación de la obligación de “*dar cuenta al Congreso*” contemplada en diversos artículos de la Constitución de 1979. En el capítulo III de dicha ley se regula el control parlamentario de los estados de excepción, es decir, de emergencia y de sitio.

Sin embargo, existía una relativa incertidumbre acerca de si la Ley 25397 se encuentra o no vigente. De un lado, porque la Constitución de 1993 estableció algunas precisiones y modificaciones respecto del tratamiento que la Constitución de 1979 y la Ley N° 25397 daban a los actos normativos del Poder Ejecutivo sujetos a dación de cuenta al Congreso para el control parlamentario, lo que conllevó la modificación concreta (aunque tácita) de ciertos aspectos regulados en dicha ley. De otro lado, porque en el Reglamento del Congreso se ha regulado algunos de estos procedimientos, sin ocuparse del control parlamentario de la declaración de estados de excepción. Por ambas situaciones, algunos analistas sostienen que la Ley N° 25397, en general, y el capítulo sobre el control de los estados de excepción, en particular, han quedado derogados.

No comparto esa interpretación. No se ha aprobado una Ley del Congreso derogando expresamente la Ley N° 25397, por lo que esta, en principio, conservaría vigencia. Ello no obsta para que tenga que admitirse que los aspectos de la Ley específicamente modificados por la Constitución de 1993 o el Reglamento del Congreso deban considerarse como tácitamente derogados. Sostener que porque el Reglamento del Congreso ha omitido regular el procedimiento de control parlamentario de los Estados de Excepción deba entenderse como tácitamente derogado ese Capítulo de la Ley N° 25397, implica establecer un innecesario vacío normativo que dejaría sin aplicación un mandato concreto emanado de la propia Constitución vigente, en una materia tan importante como el control parlamentario con directa incidencia en principios como el equilibrio de poderes, la limitación del poder y el control político de los actos del gobierno, aspectos primordiales para preservar el Estado Constitucional y los Derechos Humanos.

¿Por qué adoptar una interpretación que lleva a incumplir un mandato constitucional y debilita principios básicos de la constitucionalidad? Tratándose de una omisión en el Reglamento del Congreso y dado que no se aprecia modificación sustancial o contradicción en la regulación de los estados de excepción de la Constitución de 1993 y lo previsto en la Ley N° 25397, concluimos que el procedimiento de control parlamentario referido a la dación de cuenta de la declaratoria por el Poder Ejecutivo de los Estados de Excepción, contemplado en el Capítulo III de la Ley N° 25397, se encuentra vigente, sin perjuicio de la conveniencia que se introduzca una reforma en el Reglamento del Congreso para incorporar el tratamiento específico de este tema. El Congreso así acaba de entenderlo, ejerciendo el control de la declaración del actual estado de emergencia.

Por lo demás, lo dispuesto por dicha ley en los artículos 24° y 25° no ofrece mayor complejidad de ejecución y no es condición para la validez y vigencia del estado de emergencia decretado, sino una forma de control ulterior del mismo. Las comisiones parlamentarias a que debe remitirse el decreto supremo que establece el estado de emergencia, sólo tienen que emitir dictamen si encuentran que éste

no se adecua a los supuestos ni reúne los requisitos previstos por la Constitución, a fin de que el pleno del Congreso pueda pronunciarse sobre su validez o continuidad.

4. Las fuerzas armadas y el control del orden interno

Tanto la Constitución de 1979 como la de 1993 contemplan la posibilidad de que cuando el Presidente de la República decreta el estado de emergencia pueda disponer también que las Fuerzas Armadas asuman el control del orden interno. Como se sabe, el control del orden interno es encomendado por la propia Constitución a la Policía Nacional, por lo que la participación de las Fuerzas Armadas en este campo tiene carácter excepcional. Debe recordarse que la Ley N° 24150, de junio de 1985, reguló las normas a observarse cuando las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno, estableciendo la creación de un Comando Político-Militar, a cargo de un oficial superior designado por el Presidente, quien asume la máxima autoridad en la zona declarada en emergencia.

Diversas estipulaciones de dicha ley, y la experiencia de su aplicación en el pasado, conllevaron situaciones inconstitucionales. Se confirió al Jefe del Comando Político-Militar autoridad sobre todas las entidades públicas, autoridades políticas y civiles de la zona en emergencia, pudiendo adoptar decisiones normativas y administrativas, que incluso autorizaban el nombramiento, cese o traslado de tales autoridades. Consideramos que cuando las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno en estados de emergencia, sólo complementan la actuación policial en este campo, sin desplazar a las autoridades políticas en sus atribuciones y competencias. Es positivo que así lo haya entendido el Poder Ejecutivo al decretar el vigente estado de emergencia, lo que no obsta para que se dicte una nueva y precisa regulación en este campo.

5. Reflexión final

Aunque hubo relativo acuerdo en la declaración del estado de emergencia, la incorporación de las Fuerzas Armadas en el control del orden interno considero que resultó excesiva; la continuidad de su intervención es aún más injustificada e innecesaria actualmente. Tampoco encuentro razonable que se haya mantenido la vigencia del estado de emergencia y menos que pueda prorrogarse, pues no es admisible que este mecanismo se convierta en una forma de impedir o reprimir el derecho del pueblo a expresar su protesta o plantear reivindicaciones. Naturalmente este derecho debe ejercerse sin incurrir en actos de violencia o afectar injustificadamente derechos de los demás.

En el plano normativo, si bien se ha confirmado la vigencia de la Ley N° 25397 para la dación de cuenta y control parlamentario de los estados de excepción decretados por el Poder Ejecutivo, es conveniente que el tema sea regulado en el Reglamento del Congreso. Asimismo, se impone dejar establecido que el encargo del control del orden interno a las Fuerzas Armadas supone su colaboración con la labor policial en este campo y tiene como máxima instancia de coordinación y conducción a las autoridades políticas y civiles, que no ven afectadas sus atribuciones constitucionales y legales. Muchas de las atribuciones previstas en la Ley N° 24150 al Comando Político-Militar son inconstitucionales y deben ser derogadas.