

# **UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA**

## **ESCUELA DE POSGRADO**



**UNIDAD DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y  
CIENCIAS POLÍTICAS  
PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS**

**TESIS:**

**FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA INCORPORAR EL ESTADO  
DE ALARMA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

Para optar el Grado Académico de

**DOCTOR EN CIENCIAS**

**MENCIÓN: DERECHO**

Presentado por:

**M.Cs. EDWAR MACHUCA CERDAN**

Asesor:

**Dr. JORGE LUÍS SALAZAR SOPLAPUCO**

Cajamarca, Perú

2025

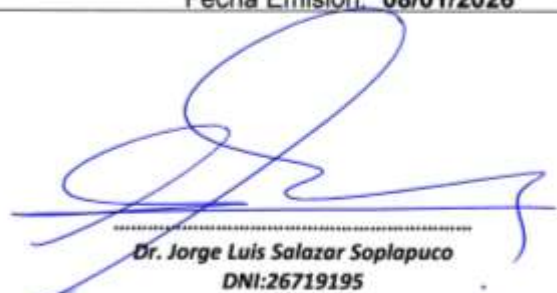
## **CONSTANCIA DE INFORME DE ORIGINALIDAD**

### **CONSTANCIA DE INFORME DE ORIGINALIDAD**

1. Investigador:  
**Edwar Machuca Cerdan**  
DNI: 42899200  
Escuela Profesional/Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Programa de Doctorado en Ciencias, Mención: Derecho.
2. Asesor: Dr. Jorge Luis Salazar Soplapuco.
3. Grado académico o título profesional  
☐ Bachiller      ☐ Título profesional      ☐ Segunda especialidad  
☐ Maestro      ☒ Doctor
4. Tipo de Investigación:  
☒ Tesis      ☐ Trabajo de investigación      ☐ Trabajo de suficiencia profesional  
☐ Trabajo académico
5. Título de Trabajo de Investigación:  
Fundamentos jurídicos para incorporar el estado de alarma en la Constitución Política del Perú
6. Fecha de evaluación: **08/01/2026**
7. Software antiplagio:      ☒ TURNITIN      ☐ URKUND (OURIGINAL) (\*)
8. Porcentaje de Informe de Similitud: 15%
9. Código Documento: **3117:544391780**
10. Resultado de la Evaluación de Similitud:  
☒ **APROBADO**      ☐ PARA LEVANTAMIENTO DE OBSERVACIONES O DESAPROBADO

Fecha Emisión: **08/01/2026**

*Firma y/o Sello  
Emisor Constancia*



**Dr. Jorge Luis Salazar Soplapuco**  
**DNI:26719195**

\* En caso se realizó la evaluación hasta setiembre de 2023

COPYRIGHT © 2025 BY  
**EDWAR MACHUCA CERDAN**  
Todos los derechos reservados



**Universidad Nacional de Cajamarca**  
LICENCIADA CON RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N.º 080-2018-SUNEDU/CD

**Escuela de Posgrado**  
CAJAMARCA - PERÚ



**UNIDAD DE POSGRADO**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS**

**MENCIÓN: DERECHO**

**ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS**

Siendo las 19:00 horas del día 17 de octubre del año 2025, reunidos en el aula 1Q-206 de la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Cajamarca, el Jurado Evaluador presidido por *el Dr. CHRISTIAN FERNANDO TANTALEÁN ODAR*, la *Dra. LORENA QUITO CORONADO*, el *Dr. VÍCTOR ANDRÉS VILLAR NARRO*, y en calidad de asesor *el Dr. JORGE LUIS SALAZAR SOPLAPUCO*, actuando de conformidad con el Reglamento Interno de la Escuela de Posgrado y el Reglamento del Programa de Doctorado de la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Cajamarca, se inició la SUSTENTACIÓN de la tesis titulada: **FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA INCORPORAR EL ESTADO DE ALARMA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**; presentada por el **Maestro en Ciencias, con Mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, EDWAR MACHUCA CERDAN**.

Realizada la exposición de la tesis y absueltas las preguntas formuladas por el Jurado Evaluador, y luego de la deliberación, se acordó APROBAR con la calificación de 17 la mencionada tesis; en tal virtud, el **Maestro en Ciencias, con Mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, EDWAR MACHUCA CERDAN**, está apto para recibir en ceremonia especial el Diploma que lo acredita como **DOCTOR EN CIENCIAS** de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, mención **DERECHO**.

Siendo las 20:00 horas del mismo día, se dio por concluido el acto.

  
.....  
**Dr. Jorge Luis Salazar Soplapuco**  
Asesor

  
.....  
**Dr. Christian Fernando Tantaleán Odar**  
Presidente - Jurado Evaluador

  
.....  
**Dra. Lorena Quito Coronado**  
Jurado Evaluador

  
.....  
**Dr. Víctor Andrés Villar Narro**  
Jurado Evaluador

### **Dedicatoria**

Esta tesis se la dedico a mis padres e hijo por ser mi fortaleza en la  
lucha por conseguir mis objetivos profesionales

## **Agradecimiento**

Deseo manifestar mi sincero reconocimiento hacia mi director de tesis, el Dr. Jorge Luis Salazar Soplapuco, por su orientación, su inquebrantable apoyo y su paciencia a lo largo de todo este camino.

Epígrafe

*“Puede haber momentos en los que seamos impotentes para prevenir la injusticia,  
pero nunca debe haber un momento en el que dejemos de protestar”*

Elie Wiesel.

## TABLA DE CONTENIDO

Dedicatoria .....	v
Agradecimiento .....	vi
TABLA DE CONTENIDO.....	viii
Lista de abreviaciones.....	xii
Resumen.....	xiii
INTRODUCCIÓN .....	xvii
CAPÍTULO I .....	1
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	1
1.1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	1
1.1.1. Contextualización o problemática .....	1
1.1.2. Descripción problema .....	3
1.1.3. Formulación del problema .....	6
1.2. JUSTIFICACIÓN.....	6
1.3. HIPÓTESIS.....	7
1.4. OBJETIVOS.....	8
1.4.1. Objetivo general.....	8
1.4.2. Objetivos específicos.....	8
1.5. DELIMITACIÓN Y LIMITACIONES.....	8
1.5.1. Delimitación .....	8
1.5.2. Limitaciones.....	9
1.6. TIPO Y NIVEL DE TESIS .....	9
1.6.1. De acuerdo con el fin que se persigue: .....	9
1.6.2. De acuerdo con el diseño de investigación:.....	9
1.6.3. De acuerdo con los métodos y procedimientos que se utilizan .....	9
1.7. MÉTODOS.....	10
1.7.1. Genéricos: .....	10
1.7.2. Propios del Derecho: .....	11
1.8. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN .....	12
1.8.1. Técnicas de Investigación: .....	12
1.8.2. Fichas de Registro de Investigación: .....	13
1.9. UNIDADES DE ANÁLISIS O UNIDADES DE OBSERVACIÓN .....	14
1.10. UNIVERSO Y MUESTRA .....	14
1.11. ESTADO DE LA CUESTIÓN .....	14



CAPITULO II .....	15
MARCO TEÓRICO.....	15
2.1. Marco filosófico.....	15
2.1.1. Estado constitucional de derecho.....	15
2.1.2. La Constitución Política comprendida como norma jurídica .....	20
2.1.3. Constitución formal y material. ....	23
2.1.4. Rol de los principios, directrices y reglas en el Estado Constitucional de Derecho .....	24
2.2. Teoría de los derechos fundamentales .....	26
2.2.1. Eficacia de los derechos fundamentales .....	27
2.3. Concepción de las situaciones de Fuerza mayor, crisis económica u provocadas por la voluntad humana que afectan al orden constitucional interno <sup>28</sup>	
<b>2.3.2. Contexto de Desastre Natural .....</b>	<b>32</b>
2.3.5. Justificación a la restricción de los Derechos Fundamentales .....	47
2.3.6. Límites a la restricción de los Derechos Fundamentales .....	49
2.4. Funcionalidad del régimen excepcional por estado de alarma con relación a los Regímenes de excepción previstos en el Perú.....	51
2.4.1. Antecedentes .....	51
2.4.2. Tratamiento de los Regímenes de excepción en normativa internacional .....	57
2.4.3. Regímenes de excepción en el Perú.....	62
2.4.4 Operatividad del Régimen de excepción por estado de alarma en el Estado Constitucional de Derecho.....	67
2.5. Regímenes de excepción a nivel de Derecho comparado .....	73
2.6. Eventual restricción de los derechos fundamentales en situaciones de fuerza mayor o crisis económicas, para garantizar otros valores constitucionales. ....	81
2.6.1. Libertad personal, reunión y religión .....	81
2.6.2. Trabajo .....	90
2.6.4. Libertad de asociación empresarial.....	93
2.6.5. Principios y valores constitucionales. ....	95
2.7. Test de proporcionalidad y razonabilidad en el régimen excepcional por estado de alarma. ....	99
2.7.1. Fases.....	100
2.7.2. Los tres pasos. ....	101
2.7.3. Tribunal constitucional. ....	109

2.8. Límites al poder ejecutivo para declarar el régimen excepcional ante crisis económica, y desastres naturales. ....	111
CAPÍTULO III .....	113
CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS .....	113
3.1.1. EL RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL INTERNO ANTE SITUACIONES EXCEPCIONALES DE FUERZA MAYOR, CRISIS ECONÓMICA O PROVOCADAS POR LA VOLUNTAD HUMANA SIN SUSPENDER EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES RELATIVOS A LA LIBERTAD DE RELIGIÓN, TRABAJO, CONTRACTUAL, EMPRESARIAL, PARA GARANTIZAR LOS VALORES CONSTITUCIONALES SALUD PÚBLICA Y DERECHOS AMBIENTALES. ....	114
3.2. LA PREVALENCIA DE LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD ANTE LA EVENTUAL RESTRICCIÓN EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ....	122
3.3. LA FUNCIONALIDAD DEL RÉGIMEN DE ALARMA PARA RETOMAR EL ORDEN CONSTITUCIONAL INTERNO EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO GARANTIZANDO LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS .....	135
CAPITULO IV .....	141
PROPUESTA NORMATIVA .....	141
Proyecto de Ley De Reforma Constitucional del Artículo 137 de la Constitución Política del Perú, Adicionando el Numeral 2.....	143
CONCLUSIONES.....	149
RECOMENDACIONES .....	151
LISTA DE REFERENCIAS. ....	152

**INDICE DE TABLAS**

Tabla N° 01 Comparación de los regímenes de excepción a partir de la incorporación del Estado de Alarma a la Constitución Política del Perú .....	148
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## **Lista de abreviaciones**

Art.: Artículo.

Arts.: Artículos.

CADH: Convención Americana de Derechos Humanos.

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CAT: Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

CED: Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas

CMW: Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Cont.: Constitución Política del Perú de 1993.

CE: Constitución Española.

CCH: Constitución Chilena.

CC: Constitución Colombiana.

CA: Constitución Argentina.

COVID 19: Corona virus de disease de 2019.

CPConst.: Código Procesal Constitucional.

DSNº: Decreto Supremo Número.

Exp.Nº: Expediente Número.

OC: Opiniones Consultivas.

OG: Observación General.

PIDC.y.P: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

## Resumen

A partir de la ocurrencia de situaciones concretas que afectan los derechos e intereses sociales —como la reciente pandemia a nivel mundial—, el Estado optó por establecer el régimen de excepción mediante la declaración del estado de emergencia, imponiendo restricciones plenamente justificadas. Sin embargo, de manera indirecta, también se restringieron derechos vinculados a la libertad religiosa y al trabajo, los cuales no deberían ser limitados bajo dicho régimen.

En este contexto, el Estado peruano incorporó dos regímenes de excepción bajo el *nomen iuris* de estado de emergencia y estado de sitio, cuyos presupuestos y consecuencias se hallan contemplados en el artículo 137 de la Constitución Política del Perú.

A pesar de ello, puede afirmarse que ambos regímenes presentan un carácter de insuficiencia normativa, ya que la fórmula prevista por el constituyente no contempla adecuadamente situaciones extraordinarias y de fuerza mayor, tales como maremotos, cataclismos, emergencias sanitarias, desastres ambientales y naturales, o escenarios generados por la acción humana. Del mismo modo, no se prevén circunstancias derivadas de crisis económicas, como procesos inflacionarios o deflacionarios, entre otros.

En ese sentido, la investigación actual tuvo como objetivo identificar los fundamentos jurídicos que permitirían incluir el régimen especial conocido como estado de alarma, el cual está contemplado en otras normativas, en la Constitución Política del Perú. Este régimen excepcional contempla supuestos específicos en los que se busca el restablecimiento del orden constitucional interno sin requerir la suspensión o restricción de los derechos fundamentales.

Para responder al problema jurídico planteado, se utilizaron métodos generales de investigación, entre ellos el método analítico-sintético y el deductivo. Asimismo, se recurrió a métodos propios del ámbito jurídico, como el método hermenéutico, la argumentación jurídica y el método comparativo.

De esta manera, a partir de la exposición de los fundamentos jurídicos que justifican la incorporación del régimen excepcional por estado de alarma, cobran especial relevancia los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en tanto se busca restringir derechos constitucionales solo en la disposición absolutamente imprescindible y bajo criterios jurídicamente válidos.

Finalmente, la exposición y justificación de los argumentos que respaldan la incorporación de este régimen excepcional derivaron en la elaboración de una propuesta legislativa orientada a su reconocimiento formal dentro del marco constitucional vigente.

**Palabras clave:** estado de emergencia, estado de alarma, fuerza mayor, crisis económica, derechos constitucionales, razonabilidad, proporcionalidad.

**Abstract<sup>1</sup>**

*Starting from the occurrence of specific situations that affect social rights and interests—such as the recent global pandemic—the State chose to establish a regime of exception through the declaration of a state of emergency, imposing fully justified restrictions. However, indirectly, rights related to religious freedom and work were also restricted, which should not be limited under this regime.*

*In this context, the Peruvian State incorporated two regimes of exception under the nomen iuris of state of emergency and state of siege, whose premises and consequences are contemplated in Article 137 of the Political Constitution of Peru.*

*Despite this, it can be stated that both regimes exhibit a normative insufficiency, as the formula provided by the constituent does not adequately address extraordinary situations and force majeure, such as tsunamis, catastrophes, health emergencies, environmental and natural disasters, or scenarios generated by human action. Similarly, circumstances arising from economic crises, such as inflationary or deflationary processes, among others, are not foreseen.*

*In this regard, the current research aimed to identify the legal grounds that would allow the inclusion of the special regime known as the state of alarm, which is contemplated in other regulations, in the Political Constitution of Peru. This exceptional regime considers specific cases in which the restoration of internal constitutional order is sought without requiring the suspension or restriction of fundamental rights.*

*To address the legal issue raised, general research methods were used, including the analytical-synthetic and deductive methods. Likewise, methods specific to the*

---

<sup>1</sup> Traductor: Chávez Abanto Edwin Joe – Docente de Inglés, egresado de la Universidad Nacional de Trujillo.

*legal field were employed, such as the hermeneutic method, legal argumentation, and the comparative method.*

*In this way, based on the exposition of the legal foundations that justify the incorporation of the exceptional regime through a state of alarm, the principles of reasonableness and proportionality become particularly relevant, insofar as the aim is to restrict constitutional rights only to what is absolutely necessary and according to legally valid criteria.*

*Finally, the presentation and justification of the arguments supporting the incorporation of this exceptional regime led to the drafting of a legislative proposal aimed at its formal recognition within the current constitutional framework.*

**Keywords:** *state of emergency, state of alert, force majeure, economic crisis, constitutional rights, reasonableness, proportionality.*



## INTRODUCCIÓN

Los Estados constitucionales de derecho, a través de sus respectivas constituciones, regulan y autorizan la restricción de derechos fundamentales en situaciones concretas. Algunas de estas restricciones se aplican en contextos de normalidad constitucional; otras, en cambio, se justifican en escenarios de anormalidad constitucional, como eventos de fuerza mayor o crisis financieras.

En este sentido, con el objetivo de restablecer la normalidad constitucional ante la ocurrencia de tales circunstancias, el Estado ha incorporado determinados regímenes de excepción al orden constitucional. La vigencia de estos regímenes se mantiene en tanto persistan los hechos que motivaron su activación y hasta que cesen.

Cabe destacar que el Estado peruano no ha sido ajeno a estas situaciones excepcionales, las cuales han tenido un impacto significativo en la sociedad en los últimos años. Un ejemplo claro fue la pandemia de la COVID-19, que evidenció las limitaciones estructurales del Estado peruano para enfrentar este tipo de crisis.

Del mismo modo, las situaciones generadas debido a eventos naturales o a la intervención del ser humano constituyen una amenaza para la ciudadanía y, en consecuencia, para la subsistencia del propio Estado. Ante su eventual ocurrencia, se activa el régimen excepcional denominado estado de emergencia, previsto en el artículo 137 de la Carta Magna del Perú. Este régimen puede ser anunciado por alteración de la paz o del orden público, desastres o situaciones críticas que impacten la existencia del país. Sus efectos más relevantes son la paralización del ejercicio de derechos vinculados con la libertad y la seguridad personal, la inviolabilidad del hogar, la libertad de reunión y el libre movimiento dentro del

territorio, mientras persista la situación que lo generó o se cumpla el tiempo establecido.

Partiendo de ese escenario es que el investigador consideró que dicho régimen presenta una insuficiencia normativa relevante, pues no contempla de manera específica situaciones actuales como desastres naturales o crisis económicas (inflaciones, deflaciones). Por ello, se justifica la necesidad de establecer, mediante un régimen especial, métodos específicos para recobrar el orden interno, con el objetivo de proteger el orden constitucional.

En tal sentido, se concluyó que el régimen excepcional por estado de alarma cumple cabalmente con dicha finalidad. Este régimen ha sido previsto en otros ordenamientos constitucionales, como la Constitución Española de 1978, la de Chile (estado de catástrofe), Ecuador (situación de emergencia o desastre natural), Colombia (situación de agitación interna), y Argentina (conmoción interior).

A partir de los fundamentos expuestos, la presente tesis doctoral se estructura en cuatro capítulos, organizados del siguiente modo:

Capítulo I: Aspectos metodológicos. Contiene la formulación del problema de investigación, la contextualización de la problemática, la hipótesis de trabajo, los objetivos generales y específicos, los métodos empleados (analítico-sintético, deductivo, hermenéutico, argumentación jurídica y comparativo), así como las técnicas de investigación utilizadas (registro de datos, revisión bibliográfica y técnicas nemotécnicas). Asimismo, se incorpora la situación actual del tema.

Capítulo II: Marco teórico. Incluye el ámbito de la filosofía del derecho, se examina la restricción de algunos derechos fundamentales, los regímenes de excepción, el régimen de excepción por estado de alarma, y el análisis de la restricción de derechos fundamentales ante contextos de fuerza mayor o crisis económicas como

medio para garantizar otros valores constitucionales. Se desarrolló además al test de proporcionalidad y razonabilidad en el contexto del régimen por estado de alarma.

Capítulo III: Contrastación de la hipótesis. Se analizó el restablecimiento del orden constitucional ante las circunstancias especiales descritas, la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad frente a la eventual restricción de derechos fundamentales, y la funcionalidad del régimen excepcional de alarma como mecanismo para recuperar el marco legal interno a través de la protección de los derechos fundamentales del colectivo.

Capítulo IV: Propuesta normativa. Este capítulo contiene una propuesta de reforma constitucional que incorpora el régimen excepcional por estado de alarma al ordenamiento jurídico peruano. Por último, se exponen las conclusiones y sugerencias que resultan del análisis.

## CAPÍTULO I

### ASPECTOS METODOLÓGICOS

#### 1.1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

##### 1.1.1. Contextualización o problemática

Del problema de investigación identificado surgió la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico peruano el régimen excepcional por estado de alarma, previsto en diversos sistemas constitucionales de derecho comparado. A diferencia del régimen constitucional contemplado en la Carta Constitucional del Perú, este modelo extranjero se impulsa bajo supuestos mucho más específicos y está condicionado a contextos problemáticos concretos definidos bajo una fórmula de *númerus clausus*.

Esta característica permite la distinción entre los sistemas de excepción hoy contemplados en la ley suprema del país, el régimen excepcional por estado de alarma presenta un mayor grado de especificidad, particularmente está vinculado a asegurar que las libertades fundamentales sigan ejerciéndose sin impedimentos. La finalidad primordial no consiste en restringir tales prerrogativas, sino más bien en restablecer plenamente el marco jurídico fundamental en situaciones donde no resulta imprescindible la limitación de las libertades primordiales.

Desde esta perspectiva, se reconoce que el Estado peruano, como parte de diversos tratados y normas internacionales en materia de

derechos humanos —tales como el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCyP, 1966), la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH, 1969) y la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* (1990)—, tiene la capacidad de implementar acciones extraordinarias o sistemas excepcionales en situaciones de irregularidad constitucional. Sin embargo, este poder debe cumplir de manera rigurosa las garantías y principios inherentes al Estado de derecho.

En este marco, los mencionados instrumentos internacionales permiten la restricción de determinados derechos con el objetivo de restablecer la normalidad constitucional. Sin embargo, exigen el respeto de ciertas garantías inderogables, como la prohibición de la tortura, la desaparición forzada y la expulsión arbitraria del territorio nacional. Estas garantías deben observarse conforme al Principio de Siracusa, que establece los criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad para cualquier medida restrictiva de derechos humanos adoptada en contextos de emergencia.

En ese contexto la Constitución Política del Perú establece dos sistemas de excepción, siendo estos: I) El estado de emergencia, y II) el estado de sitio, ambos previstos en el artículo 137 de la norma glosada, sin embargo, estos guardan un carácter de insuficiencia, pues ante la presencia de circunstancias de fuerza mayor o crisis económica no recogen los supuestos concretos para restablecer el orden constitucional interno alterado.

A partir de lo expuesto, se evidencia la necesidad de que el marco constitucional nacional se adapte adecuadamente a las circunstancias excepcionales que pueden comprometer la solidez del Estado y la defensa de los derechos esenciales. Esta necesidad justifica la incorporación de un régimen excepcional que cuente con altos estándares de eficiencia y especificidad, características que, según el análisis del derecho comparado, son propias del régimen excepcional denominado estado de alarma.

Cabe señalar que dicho régimen no se encuentra previsto ni en los tratados o acuerdos internacionales firmados por el Estado peruano ni en la vigente Constitución Política del Perú, lo que destaca la necesidad de su inclusión en la normativa.

En este sentido, el escenario descrito exige que el ordenamiento constitucional peruano contemple este régimen excepcional como un instrumento jurídico que garantice de manera efectiva la vigencia y protección de los derechos fundamentales, incluso en contextos de crisis o situaciones extraordinarias que pongan en riesgo la subsistencia del Estado y el bienestar de la ciudadanía.

#### **1.1.2. Descripción problema**

Es importante precisar que, frente a la ocurrencia de situaciones que pusieron en riesgo la salud pública y la estabilidad económica del país, el marco constitucional peruano no cuenta con un régimen específico que salvaguarde de manera plena el ejercicio de los derechos fundamentales y, al mismo tiempo, permita restablecer el

orden interno sin que tales derechos sean suspendidos o restringidos injustificadamente.

Un ejemplo paradigmático de esta carencia normativa se dio en el año 2019, cuando, debido a la crisis sanitaria global ocasionada por la difusión del virus SARS-CoV-2 (conocido como COVID-19), el Gobierno peruano emitió diversas disposiciones normativas orientadas al control de la crisis sanitaria. No obstante, dichas medidas no alcanzaron plenamente los fines propuestos, generando un escenario de incertidumbre generalizada, tanto a nivel ciudadano como institucional.

Entre las principales normas emitidas, se encuentra el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, a través del cual se proclamó el estado de emergencia nacional, ordenando la cuarentena obligatoria para la ciudadanía. Esta acción implicó la limitación de diversos derechos fundamentales, incluyendo la libertad de culto y el derecho a reunirse, entre otros. De igual manera, se publicaron consecutivos decretos que extendieron la situación de emergencia sanitaria, tal como establece el artículo 4 del decreto mencionado.

A partir de ello, la investigación analizó las implicancias jurídicas que conllevó a la suspensión del ejercicio de los derechos básicos mientras se desarrollaban los eventos mencionados. En tal contexto, se partió del análisis constitucional de los regímenes excepcionales vigentes en el ordenamiento peruano, los cuales, por su naturaleza, están destinados a hacer frente a situaciones de peligro extremo, pero

no siempre ofrecen respuestas normativamente adecuadas ni específicas a nuevas realidades, como pandemias o colapsos económicos.

Cabe destacar que diversos instrumentos internacionales establecen medidas para salvaguardar los derechos humanos, en circunstancias excepcionales, la suspensión de ciertos derechos, siempre que se mantenga el principio de legalidad y se sigan los criterios de necesidad y proporcionalidad. En efecto, como señalan Carrasco, Gonzales y Sanjinés (2020), “la limitación de los derechos esenciales durante un estado de emergencia debido a la pandemia de COVID-19, establecida en el Decreto Supremo 044-2020-PCM, es justificada y se ajusta a la constitución, ya que los derechos fundamentales pueden ser relativos en situaciones de emergencia” (p. 28).

Sin embargo, lo expuesto permite afirmar que, ante circunstancias de fuerza mayor o crisis económicas, la declaratoria de un régimen excepcional debe estar precedida por un criterio de especificidad, establecido de manera expresa en la norma constitucional. No es jurídicamente admisible que los supuestos de procedencia de estos regímenes excepcionales se determinen únicamente por vía interpretativa o con base en razones de Estado.

Por tanto, la restricción de estos derechos debe estar prevista expresamente y con claridad normativa, a fin de evitar vulneraciones que carezcan de justificación constitucional. La ausencia de tal



previsión normativa evidencia una importante laguna en el actual régimen de excepción.

Desde esta perspectiva, la investigación se orientó a analizar el alcance y contenido del régimen excepcional denominado *estado de alarma*, pues la finalidad del estudio se basó en el análisis de su inclusión al ordenamiento constitucional nacional, motivo por el que se buscó demostrar la exigibilidad en su aplicación a partir de ciertos contextos extraordinarios en los que la limitación de los derechos fundamentales debe ser determinada con base en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, dado que su propósito es restaurar el orden interno sin que esto signifique la violación de los principios que fundamentan al Estado de Derecho Constitucional.

### **1.1.3. Formulación del problema**

¿Cuáles son los fundamentos jurídicos para incorporar el régimen excepcional por estado de alarma en la Constitución Política del Perú?

## **1.2. JUSTIFICACIÓN**

La importancia de la tesis radica en la incorporación del régimen excepcional denominado estado de alarma al marco constitucional del Perú, con base a supuestos concretos que exigen una respuesta normativa diferenciada. Así pues, la característica central de este régimen es que, a diferencia de los actualmente contemplados en la Carta Magna —el estado de emergencia y el estado de sitio—, ello no implica la restricción de derechos fundamentales no previstos expresamente.

En tal sentido, la propuesta expuesta en la investigación aportó argumentos jurídicos sólidos y coherentes que respaldan su admisión en el ordenamiento constitucional nacional. Asimismo, se formuló una propuesta legislativa concreta, la cual desarrolla los elementos esenciales del régimen excepcional de estado de alarma, así como su ámbito de aplicación, y los efectos jurídicos durante su vigencia, siempre bajo el respeto de los principios de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

### **1.3. HIPÓTESIS**

Los fundamentos jurídicos para incorporar el régimen excepcional por estado de alarma en la Constitución Política del Perú son:

- A. El restablecimiento del orden constitucional interno ante situaciones excepcionales de fuerza mayor, crisis económica, o provocadas por la voluntad humana, sin suspender el ejercicio de los Derechos fundamentales relativos a la libertad de religión, trabajo, contractuales, de la empresa, para garantizar los valores constitucionales de salud pública, y derechos ambientales.
- B. La prevalencia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad ante la eventual restricción en el ejercicio de los Derechos fundamentales.
- C. La funcionalidad del régimen excepcional por estado de alarma para retomar el orden constitucional interno en el Estado Constitucional de Derecho garantizando la vigencia de los Derechos Fundamentales colectivos.

## **1.4. OBJETIVOS**

### **1.4.1. Objetivo general.**

Determinar los fundamentos jurídicos para incorporar el régimen excepcional por estado de alarma en la Constitución Política del Perú.

### **1.4.2. Objetivos específicos.**

**A.** Explicar las situaciones de fuerza mayor, crisis económica, o provocadas por la voluntad humana que afectan el orden constitucional interno.

**B.** Analizar el fundamento restrictivo al ejercicio de los Derechos fundamentales para restablecer el orden constitucional interno.

**C.** Establecer la funcionalidad del régimen excepcional por estado de alarma con relación al régimen de emergencia previsto en la Constitución Política del Perú.

**D.** Elaborar una propuesta de reforma constitucional para incorporar el régimen excepcional por estado de alarma en el numeral 2 del artículo 137 de la Constitución Política del Perú.

## **1.5. DELIMITACIÓN Y LIMITACIONES.**

### **1.5.1. Delimitación**

**Espacial:** El límite espacial se aplica en el Perú.

**Temporal:** Teniendo en cuenta que se trata de una investigación jurídico-propositiva de reforma constitucional (que incluye el texto constitucional), se tomó en consideración el periodo comprendido desde que se implementó la Constitución Política del Perú en 1993 hasta el presente.

### **1.5.2. Limitaciones.**

Estuvieron constituidas por factores de tiempo, escaso material de consulta, principalmente.

## **1.6. TIPO Y NIVEL DE TESIS**

### **1.6.1. De acuerdo con el fin que se persigue:**

**Básica.** Ya que la investigación se orientó a crear conocimiento de los fundamentos jurídicos para incorporar el régimen excepcional por estado de alarma como régimen de especial en la Constitución Política del Perú.

### **1.6.2. De acuerdo con el diseño de investigación:**

#### **Descriptiva.**

Al respecto, se identificó un supuesto de anomia normativa, dado que el régimen excepcional por estado de alarma no está regulado como régimen excepcional en el marco constitucional peruano. Por ello, a partir de la descripción de dicho régimen —en cuanto a su naturaleza y supuestos de procedencia—, se expusieron los aspectos sustanciales que justifican su inclusión en los sistemas de excepciones establecidos en la norma fundamental nacional.

#### **Propositiva.**

Ya que a partir de la concreción de los aspectos fundamentales del régimen excepcional por estado de alarma en la legislación comparada se llegó a plantear una propuesta legislativa que incorpore al citado régimen al marco constitucional nacional.

### **1.6.3. De acuerdo con los métodos y procedimientos que se utilizan**

#### **Cualitativa.**

Dado que en el desarrollo de la investigación no se intervino

directamente en la ocurrencia del fenómeno estudiado, la recopilación de información se basó en fuentes legislativas, doctrinarias y jurisprudenciales, lo que implicó la no utilización de métodos de medición numérica.

A partir de ello, se buscó determinar los fundamentos jurídicos que justifican la adopción de una reforma constitucional para incorporar el régimen excepcional por estado de alarma como régimen excepcional en la Constitución Política del Perú.

## **1.7. MÉTODOS**

### **1.7.1. Genéricos:**

#### **A. Analítico – sintético.**

Se llevó a cabo un análisis profundo de las categorías esenciales del estudio, que incluyen: principios, normas, limitación de derechos fundamentales, razonabilidad y proporcionalidad, así como la concordancia práctica entre la Constitución y los regímenes de excepción, con el objetivo de argumentar a favor de la reforma constitucional orientada a incorporar el régimen excepcional por estado de alarma al marco constitucional nacional.

#### **B. Deductivo**

El método deductivo es un procedimiento racional que consiste en inferir consecuencias a partir de un precepto aceptado por la comunidad científica, cuya observancia y obligatoriedad han sido reconocidas.

Así, a partir del análisis de cada categoría, fue posible arribar a generalizaciones con relevancia científica, las cuales permitieron

respaldar las afirmaciones planteadas en la hipótesis, al determinar los fundamentos jurídicos suficientes para incorporar el régimen excepcional por estado de alarma como un sistema de protección de los derechos de los ciudadanos ante la ocurrencia de las situaciones previamente descritas.

### **1.7.2. Propios del Derecho:**

#### **A. Hermenéutico**

La investigación se enfocó en analizar la inclusión del régimen extraordinario por estado de alarma en la Constitución Política del Perú, para ello se analizó al artículo 137 del texto constitucional, luego a la legislación peruana, así como doctrina, jurisprudencia constitucional y judicial comparada.

#### **B. Argumentación jurídica**

Se expusieron razones lógico-jurídicas suficientes que justificaron la incorporación del régimen excepcional por estado de alarma en la norma constitucional vigente.

En la misma línea, se establecieron los presupuestos del régimen excepcional por estado de alarma, desde la limitación de ciertos derechos básicos, con la intención de proteger otros que tienen un mayor valor en la constitución.

#### **C. Comparativo**

Dado que se analizó el orden constitucional comparado, se pudo evidenciar que el régimen de excepción por estado de alarma se encuentra regulado en varios sistemas jurídicos, teniendo como finalidad concreta el restablecimiento de los aspectos sustanciales y

trascendentales que inspiran los derechos constitucionales fundamentales. Su funcionalidad se justifica plenamente, especialmente en comparación con el orden constitucional nacional, en el cual, hasta la fecha, dicho régimen no está contemplado.

## **1.8. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN**

### **1.8.1. Técnicas de Investigación:**

#### **A. Registro de datos**

Pérez y Merino (2021) definen el registro como la acción que consiste en almacenar algo o dejar constancia de ello en algún tipo de documento.

A partir de esta definición, el registro de datos fue una herramienta útil en la investigación, ya que permitió documentar la información de manera física y digital, en relación con el marco teórico, el cual aborda principalmente los regímenes de excepción, por estado de alarma, así como la relatividad de los derechos fundamentales a nivel legislativo, doctrinal y jurisprudencial.

#### **B. Nemotécnica**

Se utilizó para el análisis de la legislación, doctrina y jurisprudencia peruana e internacional con la finalidad de examinar información relevante de las posturas doctrinarias y las tendencias jurisprudenciales respecto al tema de investigación.

#### **C. Análisis documental**

Se utilizó para el análisis de la legislación, doctrina y jurisprudencia peruana e internacional, con la finalidad de examinar información relevante sobre las posturas doctrinarias y las tendencias

jurisprudenciales relacionadas con el tema de investigación.

#### **D. Discursiva**

Se incluyeron modalidades textuales o discursivas con la finalidad de organizar adecuadamente los elementos dentro del texto y transmitir el mensaje de manera más efectiva, especialmente en lo referido al análisis de la legislación, doctrina y jurisprudencia internacional sobre el régimen excepcional por estado de alarma. Con base en dichos argumentos, se concluye que resulta factible su incorporación a la Constitución Política del Perú.

### **1.8.2. Fichas de Registro de Investigación:**

#### **A. Ficha resumen**

Se utilizó para el registro de ideas principales, conceptos y definiciones relacionadas con el régimen excepcional por estado de alarma, establecidas en la legislación, doctrina y jurisprudencia tanto nacional como internacional, que abarcan la conexión y el contenido de los documentos del marco legal de Perú relacionados con los temas de investigación.

#### **B. Hoja de análisis**

Se utilizó para el registro y estudio de las leyes, teorías y fallos judiciales, tanto a nivel nacional como internacional, en lo que respecta a la inclusión del sistema extraordinario por estado de alarma en la Carta Magna del Perú.

#### **C. Hoja de registro de datos**

Se utilizó para el registro detallado y ordenado del análisis de la legislación y doctrina, tanto nacional como internacional, sobre el



régimen excepcional por estado de alarma como régimen de excepción, y su posible incorporación en la Constitución Política del Perú.

### **1.9. UNIDADES DE ANÁLISIS O UNIDADES DE OBSERVACIÓN**

Dado el enfoque de la investigación, no es apropiado el uso de una unidad de análisis y/o de observación.

### **1.10. UNIVERSO Y MUESTRA**

Para la investigación que se realizó no es relevante.

### **1.11. ESTADO DE LA CUESTIÓN**

Al momento de plantear el problema de investigación, no se evidenció la existencia de antecedentes relacionados directamente con la temática formulada.

Esta afirmación se sustenta en la revisión de los trabajos de investigación publicados en el Registro Nacional de Trabajos de Investigación (RENATI) de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEDU). Durante el desarrollo de la investigación, no se identificaron tesis ni estudios previos que aborden el problema de investigación planteado.

## **CAPITULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **2.1. Marco lus filosófico**

##### **2.1.1. Estado constitucional de derecho**

La investigación tuvo como objetivo general determinar los fundamentos jurídicos para incorporar el régimen excepcional por estado de alarma en la Constitución Política del Perú.

En este sentido, ante la ocurrencia de circunstancias que pongan en riesgo la subsistencia del Estado y de la ciudadanía, surgen situaciones de anormalidad constitucional, las cuales justifican que el gobierno adopte e implemente medidas excepcionales para restablecer el orden y la normalidad constitucional, tal como lo señala la doctrina.

Así, en dichos escenarios, los derechos esenciales no pueden ser limitados de manera caprichosa, por lo que es necesario implementar los principios de razonabilidad y proporcionalidad en su ejercicio específico. Un ejemplo de esto incluye los derechos relacionados con la libertad personal, el movimiento, la reunión, la religión, el empleo, la contratación y los negocios, entre otros, cuya protección debe mantenerse frente a otros valores constitucionales como la salud pública, el medio ambiente y el adecuado funcionamiento de los servicios públicos.

Desde este aspecto, una vez que entra en vigor el régimen excepcional por estado de alarma, quienes se vean afectados por una posible restricción de sus derechos fundamentales pueden recurrir al ente

jurisdiccional competente, a fin de que este determine si la afectación constituye o no una transgresión de tales derechos. Como consecuencia, el acto lesivo puede cesar o ser rechazado.

Bajo esta perspectiva, el sustento iusfilosófico de la investigación se enmarca a partir de un enfoque constitucionalista postpositivista, cuya idea central se esboza a partir no solo del reconocimiento de normas escritas, sino que también considera la existencia de principios y valores que aportan razones para sustentar la relevancia de los derechos esenciales en el marco del Estado de Derecho Constitucional.

En ese sentido, el profesor Ricardo Guastini (2018), sostiene que la constitucionalización del sistema jurídico ocurre gracias a cinco elementos: i) la presencia de una Constitución rígida; ii) la protección judicial de la Constitución; iii) el carácter normativo obligatorio de la Constitución; iv) la interpretación extensiva de la Constitución, lo cual implica la aplicación directa de las disposiciones constitucionales y la interpretación coherente de las leyes; y v) el impacto de la Constitución en las discusiones y en el proceso política.

En la misma línea, Prieto (2012) la rematerialización de la Constitución implica un cambio en la libertad de decisión, trasladándola de la esfera de la legislación a la judicial. No se trata de lo mismo, ya que la libertad del legislador carecía de motivación, mientras que la del juez busca apoyarse en un razonamiento claro y fundamentado. Sintetiza los componentes que definen ese neoconstitucionalismo en: Carácter normativo o poder vinculante de la Constitución, predominio en el orden

de fuentes, efectividad o aplicación inmediata, protección judicial, y existencia de un contenido normativo amplio, que tiene como destinatarios a los ciudadanos en sus relaciones con la autoridad, en sus conexiones en plano igualitario, compuesta por fundamentos, derechos y normativas, inflexibilidad constitucional, se torna más robusta cuanta más complicada sea la modificación de su contenido (pp. 126-127).

Además, Sanchís, (2014), sostiene “el constitucionalismo, es el término que resume de forma más completa, aunque como una guía general, numerosos o tal vez todos los ideales políticos y constitucionales actuales y venideros, en una perspectiva espacial y temporal cada vez más extensa” (p. 20).

También, Zagrebelsky (2012) respecto a la función unificadora de la Constitución, se basa en el principio de constitucionalidad, ya que las Constituciones modernas buscan contrarrestar estos efectos dañinos del sistema legal mediante la instauración de un derecho superior que tiene poder vinculante incluso para el legislador. La posibilidad de resumir esa unidad en un conjunto de principios y valores constitucionales elevados sobre los que, aun así, hay un acuerdo social suficientemente amplio (pp. 39-40).

Asimismo, Aguiló (2018) señala que ha ocurrido un auténtico tránsito desde el dominio de la ley hacia la constitucionalización de los ordenamientos jurídicos, es decir, de un sistema legal basado en leyes, se transita hacia uno que prioriza los valores y principios humanos. En consecuencia, la ley ya no se entiende de forma genérica y teórica,

sino que se enfoca en el análisis y uso de los principios constitucionales. En consecuencia, no debe perpetuarse el modelo positivista, también entendido como Estado legal de Derecho, sino que se requiere transitar hacia el modelo postpositivista, cuyo eje es la comprensión del Derecho como Estado Constitucional (pp. 17–19).

Para entender la incorporación del régimen excepcional por estado de alarma al orden constitucional nacional, es imprescindible considerar dicha adscripción a partir de un enfoque postpositivista ya que tal como lo afirma Atienza (2014), el constitucionalismo contemporáneo no es una corriente idealista, sino una propuesta normativa sólida, que plantea que el Estado Constitucional de Derecho es la mejor expresión posible del Derecho, pues se aproxima a una moral pública justificada (p.128)

Tal afirmación permite sostener que el Derecho no debe fundarse únicamente en consideraciones formales, sino también en su contenido sustantivo, es decir, en los valores esenciales que protege, los cuales deben tener vigencia real en la sociedad.

No obstante, este modelo se encuentra hoy en riesgo, pues sigue ligado únicamente al Derecho estatal, sin considerar otras esferas jurídicas más efectivas que protegen de manera más efectiva los derechos fundamentales. En ese contexto, los postulados de Luigi Ferrajoli, respecto a la vigencia y validez de los derechos fundamentales, se afirman con firmeza.

Desde esta línea argumentativa, se destaca que el modelo constitucional requiere un doble desarrollo: Por un lado, su sentido

extensional, que permite su aplicación a todos los poderes públicos y al ámbito privado —incluidos el derecho internacional y el derecho comercial; y por otra parte, su labor como garante, que refuerza el cumplimiento y eficacia de los derechos en todos los espacios del orden jurídico.

Por tal razón, tanto el poder constituyente como el poder constituido pueden restringir su ejercicio, siempre que se respete el núcleo de su contenido, ya que los derechos comprometidos tienen un reconocimiento claro en la Constitución.

En consecuencia, se sostiene que, en un régimen excepcional, es jurídicamente admisible la limitación del ejercicio pleno de los derechos básicos. Es el caso del régimen excepcional por estado de alarma, así que una reforma constitucional es necesaria y factible del artículo 137 de la Constitución Política del Perú. No obstante, dicha modificación requiere un procedimiento agravado, como lo establece la propia Constitución.

En efecto, la Constitución Política del Perú establece de manera explícita que: “Se lleva a cabo la reforma total o parcial de la Constitución a través de referéndum”. Asimismo, determina que: “Es necesario que el Congreso apruebe cualquier reforma constitucional con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y después sea ratificada por referéndum. Si el acuerdo del Congreso se consigue con una votación favorable en dos periodos ordinarios consecutivos, y en cada uno de ellos la mayoría de los votos es mayor a las dos terceras partes del número legal de congresistas, el referéndum puede

ser omitido” (Congreso Constituyente Democrático, 1993, art. 32.1 y 206).

Por lo tanto, para incorporar el régimen excepcional por estado de alarma al texto constitucional, debe partirse del hecho de que es *conditio sine qua non* que exista, previamente, un proceso de reforma constitucional parcial, específicamente en el capítulo referido a los regímenes de excepción, tal como ya se ha desarrollado en esta investigación.

### **2.1.2. La Constitución Política comprendida como norma jurídica**

La investigación se fundamentó en el reconocimiento de la Constitución como la norma principal del sistema legal, en tanto se propuso incorporar el régimen excepcional por estado de alarma al marco constitucional nacional, lo cual incide directamente en el vínculo entre los ciudadanos y los poderes del Estado.

Del mismo modo, la propuesta de modificación constitucional propone dar facultades al Poder Ejecutivo para que este pueda decretar la aplicación de dicho régimen ante la verificación de circunstancias de fuerza mayor o crisis económica, con el propósito de reinstaurar completamente el orden interno, sin que eso signifique la interrupción o violación de los derechos fundamentales.

Sobre esta base, el Tribunal Constitucional peruano ha determinado que la norma esencial posee una doble naturaleza. En primer lugar, desde una perspectiva política, organiza los poderes del Estado; en segundo lugar, funciona como la norma más elevada del ordenamiento legal, lo que implica que toda norma, sin importar su rango o

naturaleza, debe ser legítima y conforme a la Constitución, generando así obediencia jurídica por parte de los ciudadanos.

Esto permite sostener que la Constitución es la regla constitutiva del sistema legal, de cumplimiento obligatorio, y que ningún poder, ya sea público o privado, escapa a su supervisión. En esta línea, el propio Tribunal Constitucional ha expresado lo siguiente:

“La Constitución es una norma sui generis político-jurídica, ya que no solamente tiene un lugar singular en el sistema jurídico, sino que su función está enfocada en asegurar la plena vigencia de los principios, valores y normas constitucionales.” (Tribunal Constitucional, 2018, Sentencia 0008-2018-PI/TC, párrs. 3-4).

Este atributo se manifiesta en su Doble naturaleza: En primer lugar, organiza los poderes públicos y define sus competencias; en segundo lugar, establece un proyecto sociopolítico que encarna los valores esenciales de la comunidad. Asimismo, la Constitución es una fuente directa y esencial del derecho, y regula el modo en que se producen las demás fuentes normativas.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, ha indicado que la Constitución funciona como un parámetro normativo para elaborar normas infralegales, como se evidencia en el proceso de inconstitucionalidad, cuyo propósito es el control abstracto de leyes que tienen rango de ley, y tiene que ser evaluadas conforme a la Constitución como norma suprema:

“La Constitución es parámetro para la producción normativa de normas infralegales. Ejemplo de ello es el proceso de inconstitucionalidad, cuyo contenido estriba en la supervisión abstracta de las reglas con rango de ley, utilizando la Constitución como criterio para su evaluación” (Tribunal Constitucional, 2018, Sentencias 0018-2013-PI/TC y 0013-2018-PFTC, párr. 17).



Lo anterior evidencia que ningún poder del Estado está exento de cumplir con los valores constitucionales. Al ser la Constitución la norma suprema, los valores que esta consagra legitiman y condicionan toda actuación en la vida política:

“Está claro que los valores que propugna condicionan y legitiman toda actuación en la vida política.” (Tribunal Constitucional, 2020, Sentencia 00002-2020-CC/TC, párr. 6.9).

En consecuencia, la eficacia normativa de la Constitución obliga a todos los detentadores del poder. No basta con su regulación formal: su carácter normativo garantiza su aplicación efectiva y vincula a todas las personas, poderes públicos y entidades privadas, quienes están obligados a respetarla:

“El carácter normativo de la Constitución garantiza su eficacia en la medida que vincula a todos los poderes públicos y privados, así como propicia un deber de respeto a su contenido por todas las personas.” (Tribunal Constitucional, 2020, Sentencia 01594-2020-PA/TC, párr. 9).

Finalmente, la Constitución, como parámetro del sistema jurídico, permite evaluar la validez del orden legal-normativo, de acuerdo con la noción contemporánea del bloque de constitucionalidad. Este bloque contiene el texto constitucional y además las leyes orgánicas, las leyes de desarrollo de derechos fundamentales y los tratados internacionales sobre derechos humanos:

Dicho parámetro resulta particularmente importante en ordenamientos donde la determinación de lo que es o no constitucional no se agota en la norma formalmente constitucional, sino que se proyecta sobre aquel entramado normativo donde es posible encontrar desarrollos constitucionales extensivos.” (Tribunal Constitucional, 2021, Sentencia 00032-2021-PI/TC, párr. 3.7).

Por lo tanto, para garantizar que la incorporación del régimen excepcional por estado de alarma como régimen excepcional no debe contradecir los principios y valores constitucionales, lo que implica partir de la comprensión de que limitar algunos derechos esenciales no es incompatible con la Constitución, siempre y cuando el objetivo sea restaurar el orden constitucional y que se justifique mediante la verificación de circunstancias excepcionales.

### **2.1.3. Constitución formal y material.**

La Constitución, como piedra angular de los ordenamientos jurídicos contemporáneos, es concebida bajo dos enfoques jurídicos fundamentales. En primer lugar, se entiende desde una perspectiva formal, y en segundo, desde una perspectiva material o sustancial.

Desde el enfoque formal, la incorporación del régimen de excepción por estado de alarma implica que este adquiera el carácter de mandato de cumplimiento obligatorio para todos los sujetos del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, bajo la perspectiva material, dicha disposición constitucional se integra al conjunto de valores y fines superiores que la Constitución garantiza, tales como “la dignidad de la persona humana, fin supremo de la sociedad y del Estado” (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 1).

En consecuencia, la propuesta de reforma constitucional que se plantea tiene como objetivo garantizar la normalidad constitucional y restablecer el orden interno, con el propósito de preservar la continuidad del Estado y el bienestar del cuerpo social.

Las ideas aquí desarrolladas se alinean plenamente con lo señalado por Guastini (1999), quien sostiene que la Constitución escrita, en sentido formal, es fuente del Derecho, y que todos los enunciados constitucionales expresan normas, ya sea en sentido genérico o como mandatos normativos, los cuales regulan, como mínimo, la organización del Estado y las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. La concepción material o axiológica de la Constitución reposa, precisamente, en el conjunto de valores y principios supremos que la distinguen de otras constituciones (pp. 170-173).

En la misma línea, Del Rosario Rodríguez (2011) afirma que la Constitución es formal por su condición de norma jurídica suprema, la cual determina la validez del resto del ordenamiento jurídico, establece criterios para la producción normativa, e impone un procedimiento complejo para su reforma. A su vez, es material, en tanto reúne los valores y principios fundamentales que sustentan la organización político-social, enfocados en satisfacer las necesidades esenciales de justicia de todos los miembros de la sociedad (p. 100).

#### **2.1.4. Rol de los principios, directrices y reglas en el Estado**

##### **Constitucional de Derecho**

Con la propuesta esbozada, orientada a incorporar un nuevo régimen de excepción bajo el *nomen iuris* de estado de alarma a los regímenes excepcionales previstos en el artículo 137 de la Constitución, se plantea la posibilidad de activar dicho régimen ante la constatación de una perturbación de la estabilidad estatal y social. Durante su vigencia, pueden generarse conflictos derivados de la

restricción del ejercicio de ciertos Derechos constitucionales, razón por la cual corresponde a los operadores jurídicos — jueces ordinarios y constitucionales— establecer, a través de los principios de interpretación constitucional, si ha habido o no una violación eventual de esos derechos.

En este contexto, la postura asumida cobra especial relevancia la implementación del principio de razonabilidad y el test de proporcionalidad, los cuales posibilitan el análisis de si las decisiones adoptadas por el Estado son adecuadas, requeridas y proporcionales para lograr su propósito: garantizar derechos colectivos como el medio ambiente, la salud pública y el normal funcionamiento de los servicios públicos, incluso si ello implica restringir derechos individuales.

Asimismo, Aguiló Regla (2005) sostiene que en los sistemas jurídicos no solo existen normas entendidas como reglas de acción o de fin, sino también principios, entre los cuales es importante diferenciar entre normas programáticas o directrices y principios en sentido estricto.

Estos principios cumplen una doble función: por un lado, justifican las reglas jurídicas, y por otro, orientan la conducta de los órganos encargados de establecer normas o de aplicar las ya existentes a casos concretos (dimensión orientadora de los principios en relación con los órganos aplicadores).

Esto demuestra que, ante la inexistencia de reglas específicas aplicables en contextos de incertidumbre (como los contextos de

excepción) o cuando las reglas existentes entran en conflicto con los principios que las sustentan o con otros elementos esenciales del sistema jurídico, resulta necesario recurrir a elementos metajurídicos. Ello se explica porque el orden constitucional se sustenta no solo en normas, sino también en principios y valores, que desbordan los límites de un sistema puramente normativo de corte positivista.

En tal sentido, la distinción entre acciones y estados de cosas pierde relevancia, ya que los únicos estados de cosas que interesan son aquellos no vinculados causalmente, es decir, aquellos derivados de principios en sentido estricto, cuyo contenido permite justificar una acción con independencia de sus consecuencias. Así, una acción puede estar justificada por su valor intrínseco, sin necesidad de atender a su resultado.

Finalmente, Jiménez Benítez (2007) afirma que “el Derecho está compuesto por normas jurídicas (principios, reglas y directrices), pero son indispensablemente las directrices las que permiten la concreción de principios y reglas; por lo tanto, entenderemos a las directrices como políticas públicas” (p. 42).

## **2.2. Teoría de los derechos fundamentales**

Los derechos esenciales tienen una doble bifurcación, tal como lo explica el profesor Robert Alexy (1993):

“La separación entre principios y reglas es el aspecto más relevante para la teoría de los derechos fundamentales. Ella es la base de la fundamentación iusfundamental y resulta ser una clave en la resolución de problemas centrales de la dogmática de los derechos fundamentales” (p. 81).

En esa línea, los derechos fundamentales imponen límites tanto al poder constituyente como a los operadores de justicia, pues su protección resulta inexcusable. Al respecto, Bernal Pulido (2015) sostiene:

“Los derechos fundamentales ligan al legislador y, de este modo, instituyen límites al proceso democrático de toma de decisiones políticas”.

A partir de ello, estos derechos tienen que ser asegurados mediante mecanismos excepcionales de protección. En ese sentido, si todos los derechos subjetivos fuesen amparados por medios especiales, los derechos fundamentales perderían su condición privilegiada y representativa dentro del orden jurídico (p. 1573–1574).

Así, se llega a la conclusión de que los derechos fundamentales tienen dos aspectos. Como lo establece Nogueira Alcalá (2018), por un lado, revisten un carácter subjetivo, intangible, irrenunciable e imprescriptible, derivado de su reconocimiento constitucional; por otro lado, posee una dimensión que supone que asegurar su vigencia no debe restringirse solo a su reconocimiento formal, sino que su ejercicio efectivo debe ser asumido como un deber ineludible por parte del Estado (p. 55).

### **2.2.1. Eficacia de los derechos fundamentales**

Los derechos constitucionales o fundamentales, tal como lo afirma Fernández Segado (1993, pp. 207–211), poseen una doble naturaleza, pues constituyen la expresión más inmediata de la dignidad humana. En consecuencia, presentan una dimensión subjetiva, ejercitable frente a particulares, y una dimensión objetiva, dirigida al Estado como garante de su vigencia.

Esta doble perspectiva debe analizarse también desde la argumentación jurídica del Derecho. En ese sentido, Robert Alexy (2007) sostiene que los derechos fundamentales pueden considerarse primordiales o principales, y que pueden estar contenidos en el ordenamiento jurídico como principios o como normas o reglas (p. 366).

Asimismo, los derechos fundamentales tienen eficacia tanto frente al Estado como entre particulares, como lo afirma Ferrajoli, quien subraya la estrecha relación entre derechos fundamentales y sus garantías.

Desde esa concepción, los derechos fundamentales deben ser entendidos como derechos universales e internacionales —es decir, reconocidos a todas las personas por normas jurídicas—, pero también como derechos subjetivos, en tanto que suponen expectativas legítimas cuya protección genera obligaciones de prestación o prohibiciones de lesión. En este sentido, debe admitirse que la relación entre derechos y garantías no es simplemente asertiva, sino esencialmente normativa (Ferrajoli, 2016, p. 14).

### **2.3. Concepción de las situaciones de Fuerza mayor, crisis económica u provocadas por la voluntad humana que afectan al orden constitucional interno.**

Al haberse planteado como presupuesto la incorporación del régimen excepcional por estado de alarma, previsto en el Derecho comparado, es importante precisar que su vigencia se encuentra condicionada a la existencia de determinados contextos que lo justifiquen, especialmente considerando las eventuales consecuencias que conlleva, tales como la

restricción de derechos constitucionales fundamentales, con el objetivo de restablecer el orden interno.

Por tal motivo, resulta imprescindible identificar y desarrollar dichos contextos, pues su correcta delimitación permitirá explicar a la ciudadanía cómo su ocurrencia constituye un presupuesto válido para la entrada en vigor del mencionado régimen excepcional, cuya finalidad consiste en establecer un modelo normativo coherente con los principios y valores constitucionales vigentes.

En ese sentido, para una mejor comprensión de tales contextos, se procede a esbozar lo siguiente:

### **2.3.1. Contextos de Fuerza mayor**

Para estar en posibilidad plena de afirmar la existencia de una circunstancia que, revista los caracteres de fuerza mayor, la doctrina ha sido unánime al señalar que dicho contexto debe responder a ciertas características específicas que lo distingan de otras situaciones.

Asimismo, a nivel jurisprudencial se ha sostenido que la fuerza mayor se caracteriza por revestir ciertos atributos especiales, lo que impide calificar cualquier hecho extraordinario como tal. En esa línea, se ha subrayado que la aplicación de esta figura debe ser rigurosa, limitándose únicamente a supuestos excepcionales.

En relación con ello, el marco constitucional nacional, en su artículo 137, inciso 2, establece que:



“En relación con las situaciones que llevan a la declaración de un estado de emergencia, como los desastres o circunstancias graves que amenazan la vida del país, de la misma manera las circunstancias que pongan en riesgo la sanidad nacional” (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Art. 137.2).

Dicha disposición guarda semejanza con los presupuestos que permiten, según el derecho comparado, establecer el régimen excepcional por estado de alarma, a pesar de que en la legislación nacional se mantiene una formulación abierta y general, sin un desarrollo normativo más preciso.

En atención a ello, la doctrina ha identificado tres elementos esenciales para considerar configurada una situación de fuerza mayor:

a) Inevitabilidad:

El hecho acaecido debe ser inevitable, lo que implica que el sujeto no tiene forma alguna de impedir su ocurrencia ni los efectos que de él se deriven.

b) Imprevisibilidad:

Se refiere a la imposibilidad real y objetiva de prever el suceso, incluso aplicando criterios de prudencia y diligencia razonables.

c) Extraordinaria:

El acontecimiento debe ser resultado de una causa anormal o fuera del curso regular de los acontecimientos, ajena completamente a la voluntad humana, como fenómenos naturales.

En el plano infraconstitucional, el Código Civil peruano define la fuerza mayor en los siguientes términos:

“Un caso fortuito o fuerza mayor es un evento extraordinario, irresistible e impredecible que impide el cumplimiento de una obligación o la lleva a realizarse de manera defectuosa, tardía o parcial. Se considera una causa no imputable.” (Presidencia de la República del Perú, 1984, Art. 1315).

Cabe destacar que, si bien esta definición corresponde al ámbito del derecho civil y a las relaciones obligacionales, su conceptualización resulta útil como referencia interpretativa en materia constitucional, al momento de identificar contextos que justifiquen un régimen excepcional.

En este sentido, Pizarro Wilson (2010) sostiene que la fuerza mayor comprende hechos de origen natural, como sismos o terremotos, que deben analizarse tanto en su ocurrencia como en sus consecuencias, a fin de determinar si configuran una causa exonerativa de responsabilidad (p. 161).

De igual forma, Jiménez Bolaños (2010) señala que:

“Las situaciones de fuerza mayor pueden definirse como una fuerza irresistible cuya magnitud rompe totalmente el nexo causal. Por esta situación, el deudor no es responsable por el incumplimiento de la prestación, debido a una fuerza superior que se lo impidió. Se trata de situaciones imprevisibles e inevitables, como terremotos, huracanes, inundaciones, etc.” (p. 92).

De lo anterior se desprende que existen otras situaciones equiparables, como los casos fortuitos, que se diferencian de la fuerza mayor en que, mientras los primeros tienen intervención humana (protestas, incendios,

accidentes, etc.), los segundos se originan en causas naturales (terremotos, huaycos, sequías, etc.).

A partir de lo presentado, se llega a la conclusión de que, para legitimar la inclusión del régimen excepcional por estado de alarma como un régimen extraordinario en el marco constitucional, es necesario comprobar antes la presencia de uno de estos contextos. Su presencia posibilitaría determinar la proporcionalidad y necesidad de limitar temporalmente algunos derechos fundamentales, con el objetivo de restaurar el orden interno.

Aunque el artículo 137 de la Constitución determina una fórmula abierta respecto de los supuestos que justifican el estado de emergencia, no detalla taxativamente los escenarios específicos en los que no existe intervención humana directa. Por ello, la necesidad de definir tales supuestos con claridad respalda la propuesta de reforma constitucional, permitiendo la vigencia del régimen excepcional por estado de alarma responda a hechos naturales, extraordinarios y ajenos a la voluntad humana, siempre que sus efectos justifiquen razonablemente la adopción de medidas excepcionales en salvaguarda del orden constitucional.

### **2.3.2. Contexto de Desastre Natural**

A efectos de brindar sustento a la propuesta que viene siendo desarrollada en la investigación, es menester brindar ciertas definiciones que permitan al operador jurídico comprender la viabilidad del régimen excepcional por estado de alarma bajo la ocurrencia de ciertos contextos,

mismos que justifican la vigencia de ciertos regímenes excepcionales (tal como sucede en otros Estados).

En base a ello es que, si bien en doctrina y jurisprudencia no se puede apreciar una definición concreta acerca del concepto desastre natural, lo mismo no ocurre a partir de los esfuerzos desplegados por el legislador con la finalidad de regular una situación de especial naturaleza, misma que servirá de justificación para la imposición de un régimen de especial naturaleza como lo es en este caso el régimen excepcional por estado de alarma.

En base a ello es que el legislador mediante la Ley N°. 32106 (Ley de Declaratoria de Emergencia Ambiental) desarrolló ciertos conceptos a los que es posible remitirse para definir de manera correcta la presencia de un contexto de desastre natural, pues como se viene exponiendo, su ocurrencia constituye un presupuesto de observancia obligatoria para que en un determinado Estado se adopte el régimen excepcional por estado de alarma.

Ahora bien, a partir de los contenidos desarrollados en la acotada ley es que se puede apreciar el concepto de “Emergencia Ambiental”, la cual es desarrollada a partir de ciertos criterios tales como: I) El nivel de concentración de contaminantes por encima de los estándares de calidad ambiental; II) Volumen o cantidad de sustancia liberada, así como el área afectada; III) La detección de individuos que han sido impactados en su salud por metales pesados o por otras sustancias químicas; IV) Alto riesgo para poblaciones o ecosistemas; V) La afectación a la población o contaminación del ambiente donde se afecte al territorio nacional.

A partir de los conceptos desarrollados por el legislador es que el lector puede apreciar ciertos supuestos en los que de manera literal se han hecho esfuerzos orientados a ofrecer una definición concreta acerca de aquellas situaciones excepcionales que en buena cuenta justificarían la vigencia del régimen de estado de alarma a partir de la intervención del ser humano, ello con la finalidad de fijar parámetros objetivos a partir de los que se pueda determinar u deslindar responsabilidad, tanto a nivel administrativo como penal.

En base a dichos elementos es que a efectos de brindar una justificación plena a ciertos contextos en los que se desarrolle una situación excepcional, el operador jurídico deberá remitirse a tales disposiciones administrativas, pues el orden constitucional tal como se ha reconocido en doctrina no es completo, sino completable, más aún en contextos en los que el legislador, no ha especificado las propiedades y características de ciertos conceptos adscritos a la disciplina jurídica, los cuales deben ser determinados sobre la base de los contextos en los que serán aplicados, entre ellos a la situación de desastre natural, la cual no ha sido definida de forma específica (indeterminación del Derecho).

En segundo lugar, el legislador nacional a través de la Ley N° 29664, conocida como “Ley que establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)”, tiene como propósito la prevención, disminución y control constante de los elementos de riesgo de desastre en la comunidad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con

especial énfasis en aquellas relativas en materia económica ambiental de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible.

A partir de los contenidos desarrollados en la normativa es que el legislador no ha sido preciso para definir al concepto de “desastre natural”, sin embargo la legislación acotada establece que la política estatal adoptada en el Perú está basada en la prevención de desastres naturales, no obstante tal como se aprecia del contenido de las aludidas disposiciones, no existe plenamente una definición que permita (vía principio de legalidad) determinar en qué supuestos concretos es factible la implementación del régimen excepcional por estado de alarma.

Sobre la situación presentada para establecer la duración de un régimen excepcional por estado de alarma como primer paso debe ser examinada la gravedad de la situación, mientras que en segundo lugar debe ser examinada la proporcionalidad de la medida. En base a ello es que puede ofrecerse una definición del concepto “desastre natural” misma que puede construirse en base a un criterio de naturaleza netamente ambiental a partir de los contenidos desarrollados por las normas descritas, empero recobra importancia que en la actualidad no se haya incorporado una figura propia cuya vigencia esté reservada a esta clase de situaciones, pues es cierto que la relación existente entre el Derecho y la Sociedad debe materializarse a partir de brindar tratamiento a las situaciones que afectan a la sociedad en la actualidad.

Ejemplo de ello lo fue la situación excepcional a nivel mundial ocasionada por la enfermedad declarada como pandemia Covid-19 pues en lo que se

refiere al Estado Peruano, si bien se cuenta con los regímenes excepcionales desarrollados por la Constitución Política, no han demostrado ser muy eficaces ni precisos, pero eso no significa que los derechos fundamentales no se restrinjan o suspendan a partir de ciertos contextos en los que se afecta la “normalidad” a partir de ciertos contextos en los que se afecta el medio ambiente, carece de sustento adecuado afirmar que deba existir una restricción plena de los derechos fundamentales en contextos en los que se afecte al entorno (medio ambiente).

En ese contexto es que para que determinar la viabilidad del régimen excepcional por estado de alarma, es menester que el poder ejecutivo evalúe el contexto y que este sea afín a una situación en la que se afecta o afectará el medio ambiente, ya sea a partir de una actividad humana o desde situaciones fortuitas, y por ende se determine de forma proporcional la funcionalidad de la medida tomando como base al desarrollo del concepto “desastre natural” a ser incorporado en la legislación nacional y que a partir del análisis del contexto en específico se examine el alcance y naturaleza de la medida a ser adoptada.

En tal sentido se ofrece una definición del concepto desastre natural:

*“Un desastre natural se define como un acontecimiento de carácter biótico o abiótico que causa trastornos significativos en los sistemas de producción agrícola o en las estructuras forestales, y que finalmente provoca daños económicos considerables en la agricultura o la silvicultura”.*

En base al concepto expuesto el legislador deberá incorporar dicha definición para ofrecer un entorno de seguridad jurídica adecuado, ello tomando como base el hecho que afecta al medio ambiente a partir de

evaluar la gravedad del mismo y como este afectará a la actividad económica en sociedad (derecho que también el marco constitucional reconoce), ello a fin de evaluar la viabilidad y operatividad de la medida.

### **2.3.3. Crisis Económica**

Comprendemos que una crisis económica es un periodo específico dentro de un ciclo económico que se distingue por sus consecuencias desfavorables, como la recesión, reducción o depresión financiera, lo que implica que hay una disminución en la circulación de dinero. La crisis económica se mide a través del examen de la reducción del Producto Interno Bruto (PIB), el incremento en los niveles de desempleo, la inflación, la pérdida de confianza de los consumidores y el deterioro de ciertos indicadores financieros, como el endeudamiento público y la balanza de pagos. Se define una crisis por un descenso prolongado en la actividad económica que impacta la producción, el consumo y la calidad de vida.

En adición a los hechos que justifican la vigencia del régimen excepcional por estado de alarma, no solo deben considerarse aquellos derivados de fenómenos naturales o que ocurren sin intervención de la voluntad humana. También existen supuestos relevantes en los que el orden social se ve profundamente afectado, al generarse contextos de incertidumbre que obstaculizan el ejercicio completo de los derechos fundamentales que el Estado ha reconocido.

En tal sentido, se postula que la declaratoria de una crisis económica puede constituir presupuesto suficiente para la instauración del mencionado régimen de excepción. Ello debido a que ciertos escenarios



económicos críticos inciden directamente en la estabilidad de las unidades familiares, así como en el funcionamiento general del Estado.

Es importante tener presente que, aunque la Constitución Política del Perú define un modelo de economía social de mercado, en el cual se reconoce el involucramiento activo de los ciudadanos en la actividad económica, ello no implica un alejamiento del rol interventor del Estado. Por el contrario, artículo 58 establece de manera explícita que el Estado dirige el progreso nacional y tiene presencia en sectores fundamentales como la educación, la salud, el empleo, la seguridad, los servicios públicos y la infraestructura.

Asimismo, la aceptación del pluralismo en términos económicos (artículo 59) significa que en la economía nacional se basa en la coexistencia de varias formas de propiedad y empresa, lo cual fortalece la responsabilidad del Estado de preservar la estabilidad del sistema económico frente a eventos disruptivos.

En este contexto, el concepto de crisis económica adquiere especial relevancia como hecho justificante del régimen excepcional por estado de alarma. Diversos autores coinciden en definirla en términos técnicos y funcionales. Por ejemplo, Dávila Quintana y Gonzáles López-Valcárcel (2009) sostienen que:

“Cuando la economía de un país sufre una disminución negativa del Producto Interno Bruto (PIB) durante dos trimestres seguidos, se dice que está atravesando una recesión técnica. Las crisis de naturaleza económica, con frecuencia precedidas por crisis financieras, tienen como consecuencia

el aumento del desempleo y el empobrecimiento de las familias dentro de un determinado tiempo y espacio geográfico” (p. 261).

En el mismo sentido, Peláez Rodríguez (2011) explica que una crisis económica puede surgir a partir de una crisis financiera, afectando no solo los mercados, sino también el acceso a materias primas, los alimentos y la confianza en los sistemas económicos nacionales e internacionales (p. 120).

Por su parte, Roca (2010) destaca que la inflación es resultado del crecimiento desmedido de la cantidad de dinero en circulación, generando un aumento sostenido de los precios, mientras que Sevilla Arias (2015) subraya que:

“La inflación es un fenómeno que hace que el dinero cada vez valga menos. Por tanto, al día siguiente se compran menos cosas que hoy con el mismo dinero” (p. 15).

Además, el mismo autor define la deflación como una contracción de la oferta monetaria que puede provocar una bajada generalizada de los precios, aumentando el valor del dinero, pero generando a su vez efectos negativos en el sistema productivo nacional (2013).

#### **A. Indicadores clave para medir una crisis económica:**

Por su composición, es necesario precisar que indicadores se debe de tomar en cuenta los siguientes indicadores:

- a) Producto Interno Bruto (PIB): La disminución del PIB durante dos trimestres o más de manera consecutiva es la señal más evidente de una recesión, que podría desarrollarse en una crisis.
- b) Tasa de Desempleo: Un incremento marcado y duradero en la tasa de desempleo señala una debilidad económica y una reducción en la capacidad de gasto.
- c) Inflación y Pérdida del Poder Adquisitivo: Una inflación alta, especialmente si no va acompañada de un crecimiento en los ingresos, perjudica el poder adquisitivo de la población.
- d) Índice de precios al consumidor (IPC): Analiza las variaciones en el costo de bienes y servicios, revelando señales de inflación o deflación.
- e) Confianza del Consumidor: Una disminución en los índices de confianza del consumidor sugiere que los hogares retrasarán sus gastos, lo que influye en el consumo.
- f) Balanza de Pagos y Tipo de Cambio: Un desbalance en la balanza de pagos o una depreciación significativa de la moneda pueden ser indicativos de inestabilidad económica.
- g) Deuda y Déficit Público: Altos niveles de deuda o un déficit público en ascenso son signos de debilidad fiscal.
- h) Índices de Actividad Industrial (PMI): El índice de gerentes de compras (PMI) en el sector manufacturero es un indicador anticipado que indica una posible disminución en la producción.

## **B. Tipo de crisis económicas**

De acuerdo con su naturaleza desencadenante, se pueden clasificar diferentes tipos, tales como:

- a) Crisis agrícola. Provocada por variaciones climáticas y otros factores que impactan el rendimiento de la producción agrícola, reduciendo la cantidad de alimentos generados para satisfacer la demanda continua.
- b) Crisis de abastecimiento. Se refiere a aquellas que resultan de situaciones imprevistas que interrumpen la cadena de distribución, como desastres naturales, largos paros laborales o cierres de fronteras.
- c) Crisis de oferta. Se presentan cuando la disponibilidad de un bien o servicio no es suficiente para cubrir la demanda actual, lo que causa un aumento exorbitante en su precio, afectando de manera directa la capacidad económica de los consumidores, quienes deben renunciar a otros bienes para continuar consumiendo. A menudo, las crisis energéticas caen en esta categoría.
- d) Crisis de demanda. Ocurren debido a un exceso en la oferta o una disminución en la demanda, lo que desajusta el ciclo económico y provoca la reducción en los costos de reposición para vendedores y productores.

- e) Políticas económicas inadecuadas. La implementación incorrecta o errónea de políticas económicas por parte de los gobiernos puede desencadenar una crisis económica a nivel local.
- f) Desastres naturales, sociales o políticos. Como terremotos, revoluciones o conflictos bélicos, que interrumpen el funcionamiento normal de la economía y alteran la demanda existente.

Un ejemplo paradigmático es la crisis económica que se dio en nuestro país entre los años 1985 al 1990, en el primer mandato de Alan García, se destacó por una hiperinflación sin precedentes, la falta de productos esenciales, el colapso de los servicios públicos y una marcada caída en la calidad de vida provocada por políticas económicas populistas que drenaron las reservas fiscales, interrumpieron los créditos internacionales y resultaron en un aislamiento financiero. Este lapsus, que se inserta en la "Década Perdida" de América Latina, también se produjo al mismo tiempo que se intensificaba la violencia organizaciones terroristas como Sendero Luminoso.

A partir de estas definiciones, queda claro que la ocurrencia de una crisis económica grave exige la intervención inmediata del Estado. Sin embargo, actualmente las acciones estatales ante este tipo de contextos se limitan principalmente a medidas de política financiera o monetaria, sin un régimen constitucional que habilite acciones excepcionales integrales, especialmente cuando están en juego derechos esenciales, como la alimentación, el empleo, el acceso a la salud o incluso la seguridad social.

Es por ello, que se refuerza la necesidad de incorporar la crisis económica como supuesto constitucional que justifique la declaración del régimen excepcional por estado de alarma, en tanto esta situación compromete de manera directa el orden interno y la cohesión social.

Desde esta perspectiva, la propuesta de reforma encuentra sustento en la necesidad de brindar al Estado herramientas normativas más sólidas para enfrentar situaciones de emergencia económica, habilitándolo para adoptar medidas extraordinarias —aunque necesariamente limitadas, razonables y sujetas a control judicial— que incluyan la restricción temporal de ciertos derechos económicos fundamentales, como la libre empresa o la participación en el mercado, siempre que ello sea imprescindible para proteger derechos de mayor relevancia constitucional.

Por consiguiente, la declaratoria gubernamental de una crisis económica podría convertirse en presupuesto legítimo para la activación del estado de alarma, permitiendo implementar un marco de excepción constitucional específico, que a diferencia del estado de emergencia o de sitio, esté orientado exclusivamente a salvaguardar el funcionamiento del aparato productivo nacional, proteger la economía familiar, garantizar el suministro de bienes esenciales, y evitar el colapso institucional.

#### **2.3.4. Hechos en los que interviene la voluntad humana**

Habiéndose abordado previamente los presupuestos que justificarían el inicio de la vigencia del régimen excepcional por alarma en caso de sucesos de origen natural, corresponden ahora referirse a aquellas

situaciones en las que media la intervención de la voluntad humana, y que también pueden justificar la activación de dicho régimen. En la actualidad, el marco constitucional peruano no contempla un régimen específico para hacer frente a estos eventos de forma diferenciada, lo que deja un vacío normativo que debe ser atendido.

En la doctrina constitucional se reconoce que existen hechos provocados o agravados por la acción humana —sea por negligencia, omisión o falta de cumplimiento de estándares técnicos y administrativos— que generan consecuencias equivalentes o incluso superiores a las de un desastre natural. Esto pone de manifiesto que es necesario tomar medidas extraordinarias para mantener el orden constitucional, proteger los derechos fundamentales y restaurar la normalidad institucional.

Un ejemplo paradigmático de lo anterior es el derrame de petróleo ocurrido en enero de 2022 durante la operación de descarga del buque tanque italiano Mare Doricum en el terminal multiboyas de la Refinería La Pampilla, operada por Repsol. En un primer momento, la empresa informó que el derrame fue de solo siete galones. Sin embargo, se constató posteriormente que se trataba de más de 11 900 barriles de crudo vertidos al mar, afectando severamente el ecosistema marino, las actividades económicas de las comunidades costeras y varios derechos esenciales, como el derecho a tener un trabajo, a contar con salud y a vivir en un ambiente apropiado y equilibrado.

Este desastre fue calificado como un “accidente ambiental”, pero no fue enfrentado con medidas constitucionales excepcionales, ni se declaró un estado de emergencia para responder con celeridad y firmeza, lo que provocó críticas a nivel nacional e internacional por la pasividad y la falta de responsabilidad efectiva. La Defensoría del Pueblo constató, un mes después, que persistían las vulneraciones a derechos fundamentales y una grave demora en las labores de limpieza y ayuda humanitaria.

Esta experiencia pone en evidencia que los daños generados por la acción u omisión humana pueden ser tan graves como los producidos por fenómenos naturales. Sin embargo, el diseño constitucional vigente no prevé un régimen específico para su tratamiento, lo que obstaculiza una respuesta proporcional, rápida y eficaz por parte del Estado.

En ese sentido, la presente propuesta normativa justifica la incorporación del régimen excepcional por estado de alarma como un régimen excepcional autónomo, aplicable a situaciones en las que la intervención humana —sea por negligencia, dolo o error técnico— genera una perturbación severa del orden público, la salud, el ambiente o la economía nacional, afectando derechos fundamentales a gran escala.

Cabe precisar que, la adopción de este régimen no implica una suspensión arbitraria de derechos, sino que tiene que estar sujeta a principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, además de controles judiciales y constitucionales apropiados. De esta forma, se garantizará que



toda medida restrictiva sea excepcional, temporal, motivada y orientada exclusivamente a restaurar el orden constitucional afectado.

A mayor abundamiento, la adopción de este régimen excepcional debe estar precedida de protocolos técnicos y procedimientos institucionales rigurosos, mediante los cuales se evalúe si el evento ocurrido cumple con los elementos necesarios para justificar una declaración del régimen excepcional por estado de alarma, con base en criterios objetivos y verificables. Esto incluye no solo el análisis de las consecuencias, sino también la identificación de las causas y la evaluación del efecto sobre el ejercicio de derechos esenciales.

Aunque el artículo 137 de la Constitución prevé la oportunidad de declarar estados de emergencia en situaciones de "catástrofes" o "graves condiciones que impacten la existencia del país", el texto constitucional no desarrolla ni tipifica estos conceptos. Esta omisión ha generado incertidumbre jurídica y vacíos operativos que obstaculizan una gestión constitucional diferenciada ante hechos provocados por intervención humana.

Por ello resulta jurídicamente razonable y políticamente prudente proponer la incorporación expresa del régimen excepcional por estado de alarma como régimen constitucional autónomo, destinado a afrontar este tipo de situaciones, sin necesidad de subsumirlas forzosamente en los estados de emergencia tradicionales.

En suma, la posibilidad de establecer un régimen excepcional como el régimen excepcional por estado de alarma, aplicable tanto a hechos de origen natural como a los de origen humano, permitirá al Estado responder eficazmente ante contextos que amenacen la estructura constitucional y los derechos fundamentales, dentro de un marco jurídico claro, garantista y respetuoso de los principios democráticos.

### **2.3.5. Justificación a la restricción de los Derechos Fundamentales**

#### **2.3.1.1. Naturaleza jurídica de los Derechos fundamentales**

La teoría de los derechos fundamentales no permite sostener que estos tengan un carácter absoluto. En cambio, incluyen un elemento de relatividad que se manifiesta en la posibilidad de restringirlos en ciertas situaciones, siempre que su contenido fundamental sea respetado. Tal como lo destaca Fernández Segado (1994), en las sociedades contemporáneas, caracterizadas por un fuerte intervencionismo estatal y complejas relaciones entre el Estado y el individuo, es frecuente que los Estados restrinjan derechos fundamentales. Sin embargo, dicha intervención no puede ser ilimitada, pues debe respetarse el núcleo duro de los derechos y garantizar una motivación constitucionalmente válida para su limitación (p. 100).

En esa misma línea, Añón (2002) sostiene que los derechos fundamentales actúan como límites materiales al legislador, en tanto tienen un contenido normativo predeterminado por la Constitución. Aunque no son absolutos, el legislador no puede

restringirlos arbitrariamente, salvo que exista una habilitación expresa por parte del texto constitucional. Por ende, "el legislador no tiene la capacidad de imponer restricciones a los derechos en aquellos casos donde la Constitución no las establece" (p. 29).

A su vez, Nogueira Alcalá (2018) distingue entre dos escenarios en los que es posible limitar el ejercicio de los derechos fundamentales: primero, en circunstancias de normalidad constitucional, en las que los derechos pueden ser limitados por motivos de orden público; y segundo, en contextos de anomalía institucional, a través de los estados de excepción constitucional, que autorizan al gobierno a limitar o suspender transitoriamente ciertos derechos, por el plazo más breve posible y con el fin exclusivo de superar el contexto excepcional (p. 141).

No obstante, debe subrayarse que existen derechos fundamentales cuyo ejercicio no puede ser afectado bajo ninguna circunstancia, al estar reconocidos como intangibles en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 27) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 4). Estas normas establecen un conjunto de derechos que son inalienables, como el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud o de torturar; estos no pueden ser limitados ni siquiera durante estados excepcionales.

En este sentido, Barak (2017) indica que, en el derecho constitucional contemporáneo, la mayoría de los derechos fundamentales tienen una protección parcial, siendo excepcionales aquellos considerados absolutos, es decir, aquellos cuyo ejercicio no puede ser restringido ni limitado bajo ningún supuesto. Para estos, cualquier intento de restricción resultaría injustificable, incluso en circunstancias de emergencia (p. 51).

En suma, los autores citados coinciden en que los derechos fundamentales no son absolutos, sino que pueden ser objeto de limitaciones razonables y justificadas, tanto en contextos de normalidad como de excepción constitucional. Sin embargo, esta relativización debe respetar ciertos límites infranqueables, como la intangibilidad del núcleo esencial de determinados derechos, garantizando así su plena vigencia incluso ante la instauración de regímenes excepcionales como el régimen excepcional por estado de alarma, en consonancia con el principio de proporcionalidad y el respeto al orden constitucional democrático.

### **2.3.6. Límites a la restricción de los Derechos Fundamentales**

Los límites para la restricción de los Derechos Fundamentales deben estar basados en aspectos positivos y negativos, ya que, como lo afirma Barak (2017), la teoría de los derechos fundamentales debe estar fundada en un análisis compuesto por dos etapas: la primera, consistente en establecer el supuesto de hecho del derecho fundamental a partir de un alcance positivo —lo que debe hacerse para preservar el derecho—, un alcance negativo —lo que debe

hacerse para no afectarlo—, y los límites del derecho —lo que lo separa de otros derechos fundamentales—.

Mientras que, en una segunda etapa, se examina si concurren justificaciones constitucionales que limiten la realización del derecho a través de medidas infraconstitucionales, leyes o decisiones judiciales. Se examina si el ordenamiento suministra al derecho una protección total o una protección restringida (pp. 43-44).

A partir de ello, puede afirmarse rotundamente que los escenarios en los que se restringe concretamente el ejercicio de ciertos Derechos Constitucionales encuentran justificación en los fines que el propio Estado se ha propuesto, siendo que, para el caso del Estado peruano, está el objetivo/fin de garantizar la dignidad humana (en sus distintas vertientes), así como asegurar la plena eficacia y vigencia de los Derechos Fundamentales reconocidos (parte dogmática de la Constitución).

En razón de lo anterior, se puede tomar como base que, al tener como prioridad el Estado la consecución de un escenario de normalidad constitucional, lo que prima es el adecuado ejercicio de los Derechos Fundamentales (entendido dicho fin como una regla propiamente dicha); sin embargo, a partir de la ocurrencia de ciertos hechos que motivan la adopción de medidas con el carácter de extraordinarias, ello supone que tales derechos se vean restringidos en su ejercicio (tal como sucede con el estado de emergencia y el estado de sitio, respectivamente). No obstante, el constitucionalista debe reflexionar en que, para salvaguardar su ejercicio, la referida restricción resulta ser sumamente

excesiva, ya que no todas las situaciones requieren la adopción de medidas tan gravosas como las glosadas.

Es por ello por lo que se sugiere que los derechos constitucionales no se vean restringidos ante la existencia de situaciones que pueden —o no— ser resultado de la injerencia de la voluntad humana y que justifican que el Estado busque restablecer el orden interno.

Por lo tanto, no es menos importante que la posible restricción a los derechos fundamentales, reconocida constitucionalmente, se justifique en contextos que realmente la requieran (principios de proporcionalidad y razonabilidad); asimismo, estos aspectos deben ser considerados por el constitucionalista al analizar las medidas cuya prioridad es el restablecimiento del orden interno, no siendo siempre necesaria su aplicación en el Perú.

## **2.4. Funcionalidad del régimen excepcional por estado de alarma con relación a los Regímenes de excepción previstos en el Perú.**

### **2.4.1. Antecedentes**

Las constituciones han estipulado diversos regímenes de excepción, que se han establecido después de que se presentan situaciones anormales en la Constitución. Por lo tanto, frente a estos casos, se permite la limitación de algunos derechos esenciales de los individuos hasta que se restablezca un contexto normal, orientado a garantizar la vigencia del Estado.

García Toma (2010) denomina como estados de excepción a aquellas competencias, en caso de situaciones excepcionales, que provee la

Constitución al otorgar al Estado facultades extraordinarias, como instrumento para enfrentar sucesos, hechos o eventos que amenazan el funcionamiento ordinario de los poderes públicos debido a su naturaleza especial o que amenazan la continuidad de las instituciones estatales y los fundamentos esenciales de la convivencia en una comunidad política (p. 748).

Además, según el criterio del profesor Bernal Ballesteros (2012), el desarrollo dinámico del contexto sociopolítico se suele exteriorizar en situaciones excepcionales de gran seriedad que ponen en peligro la continuidad del Estado y de la sociedad, porque su carácter extraordinario tiene que ser regulado por la Constitución (p. 642).

#### **A. Características**

Según Manchego Muñoz Jorge, citando a García Toma, señala diez características afines a los regímenes de excepción siendo estas: 1. Concentración del poder, cuya meta es que la actuación del Estado sea eficiente y rápida, tal como lo requieren las serias condiciones de anomalía que afectan a la comunidad política; 2. Presencia de un riesgo inminente provocado por una particular situación anormal, independientemente de su naturaleza que puede ser de carácter político-social, de fuerza mayor o derivada de una crisis económica. 3. Incapacidad de resolver las situaciones anormales mediante la aplicación de los procedimientos legales comunes. 4. Transitoriedad, pues está vigente durante el tiempo necesario para conjurar la situación anormal. 5. Determinación espacial, dado que tiene lugar en el sitio

donde se presentan las situaciones anormales. 6. Limitación temporal de algunos derechos constitucionales. 7. Implementación de la proporcionalidad y la razonabilidad con el propósito de restablecer la normalidad constitucional. 8. El funcionamiento de otros órganos estatales que están sujetos, lo cual puede debilitarse en determinadas competencias ordinaria. 9. Su objetivo es salvaguardar la continuidad y el funcionamiento integral de la entidad político-jurídica estatal. 10. Ejercicio jurisdiccional que, con cuidado y atención, aplica los principios de razonabilidad y proporcionalidad de actos que limitan o suspenden los derechos constitucionales individuales, siguiendo el procedimiento definido en la Constitución. (2010).

## **B. Tipología**

Con relación a la tipología de los regímenes de excepción García Toma (2010), a nivel de derecho comparado exhibe gran variedad, como lo son: i) El estado de sitio ante una invasión, guerra exterior o guerra civil, también hace referencia plena al ii) Estado de desorden interno o de emergencia cuya instauración tiene como presupuesto sucesos de rebelión, sedición, motín, perturbación de la paz pública y demás circunstancias políticas o sociales que atenten directa y frontalmente contra el desenvolvimiento de la actividad gubernamental o agredan la tranquilidad y seguridad ciudadana. iii) El estado de calamidad por hechos que puedan originarse por dolo o negligencia humana o por acción de la naturaleza. iv) El estado de crisis económica el cual se establece cuando se presenten condiciones de anormalidad de naturaleza económica y financiera. v) El estado de prevención en ocasión en la que se muestren circunstancias de anormalidad político - social vinculadas al



desenvolvimiento de los agentes públicos o privados responsables de la conducción de los servicios públicos, lo que sin embargo aún no justifica la adopción de medidas extremas. (p, 58)

En adición a lo anterior, el profesor Salazar Soplapuco (2020) afirma que existen otras tipologías tales como lo son: 1. Tipología conforme a la naturaleza de los hechos y gradualidad de los derechos limitados. a. Estado de alarma, motivados por una situación de anomalía ocasionada por catástrofe, crisis sanitaria, paralización de servicios públicos o situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad que hacen imposible el mantenimiento de normalidad mediante poderes ordinarios de las autoridades competentes. b. Estado de emergencia ante supuestos de alteración de la paz o del orden interno, catástrofe o graves circunstancias que afectan la vida de la nación. c) Estado de asamblea en caso de anomalía grave que, si bien no se configura como conflicto armado externo, se puede parecer a una situación de guerra o de preparativos para ello, donde se prohíbe el derecho de reunión, de trabajo, la libertad de comunicaciones y puede disponerse requisa de bienes. d) Estado de guerra ante una hostilidad efectiva, de un conflicto armado con otra nación o internamente (guerra civil o movimiento guerrillero) ya se están dando. e) Toque de queda como escenario para los Estados de emergencia, estado de sitio o estado de guerra donde las fuerzas armadas toman el control absoluto del patrullaje de las zonas públicas para asegurar que las personas no salgan de sus casas. 2. Tipología conforme a la concentración de los poderes y competencias, lo cual conlleva como eventual consecuencia la afectación al ejercicio de los derechos constitucionales. Dicho régimen se instituye teniendo en cuenta los instrumentos normativos que produce la disposición del régimen

de excepción sobre la competencia de los órganos que concentran el poder en un Estado. (pp. 23-26)

### **C. Elementos o componentes constitutivos**

Para poder adoptar un régimen de excepción, es fundamental identificar las situaciones indispensables que generan dicha anormalidad y determinar si la intervención del Estado es necesaria, además de verificar la existencia de un sustento constitucional que ampare dicha intervención ante determinadas circunstancias.

En este sentido, para García Toma (2010), los elementos ineludibles para Se pueden sintetizar en tres los puntos sobre cómo establecer un régimen excepcional cuando hay anomalías constitucionales:

- 1.Una circunstancia anómala que supone la presencia de un acontecimiento real, riesgoso o peligroso que necesita una reacción inmediata del Estado.
- 2.Un acto estatal indispensable, que implica una reacción obligatoria e inevitable para enfrentar el contexto de anormalidad.
- 3.La legalidad excepcional, que se fundamenta en un marco normativo creado a raíz de una grave circunstancia de anormalidad.

Con respecto a las dimensiones de las situaciones anormales constitucionalmente, Néstor Pedro Sagüés menciona tres condiciones necesarias para establecer un régimen excepcional, según García Toma:

- a) Fático: Incluye los hechos, situaciones o casos anormales.
- b) Normativo: establece las normas que rigen situaciones de anormalidad.
- c) Axiológico: Se fundamenta en la legitimación de los objetivos que se buscan lograr mediante la implementación de ciertas acciones estatales.

(2010)

#### **D. Límites**

La adopción de regímenes de excepción no puede ser indiscriminada ni prolongarse por tiempo indefinido. Ello parte del hecho de que los límites los trazan las circunstancias de anormalidad constitucional, así como la garantía de vigencia de los derechos fundamentales frente a restricciones arbitrarias. Es imprescindible la existencia de un régimen concreto cuyo fundamento repose en la posibilidad de ejercer un control jurisdiccional, constitucional y político que justifique debidamente la medida impuesta a nivel gubernamental.

De acuerdo con Florentín Menéndez, la suspensión o limitación de los derechos esenciales durante un régimen excepcional tiene que basarse en cuatro principios fundamentales para ser legítima:

- i) Principio de proclamación, cuyo corolario es la obligación del Estado de anunciar con antelación que existe un contexto anómalo que lo obliga a implementar algún tipo de régimen excepcional.
- ii) Principio de proporcionalidad: este principio sostiene que el Estado debe garantizar una total concordancia entre las medidas tomadas y el contexto real o inminente de peligro.
- iii) Principio de provisionalidad o temporalidad, el cual sostiene que el Estado tiene la obligación de evitar, en lo posible, la prórroga continua del régimen excepcional.
- iv) Principio de intangibilidad, que establece que el Estado no tiene la potestad de limitar o suspender el disfrute de determinados derechos esenciales. (García Toma, 2010)

Por lo tanto, el ejercicio real de los derechos constitucionales y fundamentales —sin importar las circunstancias o las acciones tomadas por el Estado— tiene que ser respetado, porque no pueden ser restringidos en ninguna situación.

En este sentido, García Toma argumenta que la instauración de un régimen de excepción es impredecible, porque se trata de una cuestión principalmente política. Por lo tanto, cualquier intervención judicial en este aspecto específico implicaría una alteración de la distribución de competencias entre las entidades del Estado. Sin embargo, un órgano jurisdiccional puede intervenir para verificar si se está cumpliendo el procedimiento que la Constitución establece para implementar alguna de las modalidades del régimen de excepción. Esta facultad evidencia que se respeta el principio de indemnidad en beneficio de los derechos esenciales, que no pueden ser restringidos o suspendidos en ningún lugar ni momento. Así, se comprueba que los principios de razonabilidad y proporcionalidad se cumplan en la práctica, al tiempo que se asegura que ninguno de los modos del régimen de excepción supere el límite máximo de duración. (2010, p. 775)

#### **2.4.2. Tratamiento de los Regímenes de excepción en normativa internacional**

A partir de la ratificación y cumplimiento por el Estado peruano del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP, 1966), así como la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, 1981) se ha considerado la posibilidad de que los Estados-partes implementen regímenes excepcionales o medidas excepcionales, como se les conoce en ciertas situaciones, en los que pueden dejar de cumplir con algunas obligaciones.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece lo siguiente: *"En circunstancias extraordinarias que amenacen la vida de la nación y cuya presencia haya sido declarada oficialmente, los Estados parte tendrán la facultad de tomar medidas que suspendan las obligaciones contraídas bajo este pacto, con el único objetivo de cumplir con las exigencias de dicha situación. Esto será así siempre y cuando dichas medidas no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada exclusivamente por razones de raza, color, religión, origen social, lengua o género"* (Los Estados Parte, 1966, Artículo 4.1).

De igual manera, en la Convención Americana de Derechos Humanos al determinar lo siguiente: *"En caso de que se produzca una guerra, un peligro público o cualquier otra emergencia que ponga en riesgo la independencia o la seguridad del Estado parte, este podrá tomar medidas que suspendan las obligaciones asumidas bajo esta Convención por el tiempo y en la medida estrictamente necesarios para atender a las exigencias de la situación. Estas medidas no deben ser incompatibles con las demás obligaciones establecidas por el derecho internacional ni implicar discriminación alguna basada en raza, color, sexo, idioma, religión u origen social"* (Los Estados Americanos, 1981, Artículo 27.1).

De forma similar, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes establece que: *"La tortura no podrá justificarse en ningún caso, ni siquiera si hay guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública"* (Los Estados Parte, 1984, Artículo 2.2).

Por otra parte, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares establece que: *“Los trabajadores migratorios y sus familiares solamente podrán ser echados de la zona de un Estado parte en virtud de una resolución adoptada por la autoridad competente según las leyes. La decisión se les comunicará en una lengua que sea comprensible para ellos. Si lo piden, se les comunicará por escrito y siempre que no sea obligatorio de otra manera. A excepción de situaciones excepcionales justificadas por motivos de seguridad nacional, también se indicarán los motivos del fallo. Los interesados serán notificados de estos derechos antes de que se emita la decisión, o en el peor de los casos, en ese mismo momento”* (La Asamblea General de la ONU, 1990, Artículo 22.2 y 22.3).

Igualmente, la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas establece que: *“Nadie será víctima de una desaparición forzada. “En ningún momento se podrá invocar la desaparición forzada como justificación de circunstancias excepcionales, como una amenaza o estado de guerra, inestabilidad política interna u otro tipo de emergencia pública.”* (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2006, Artículo 1.1 y 1.2).

Es importante tener presente que los Estados-partes deben considerar el principio de Siracusa en lo concerniente a las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecido en 1984. Este principio se fundamenta en circunstancias excepcionales que amenazan la vida de la nación. Por esta razón, se

explican las condiciones que suponen un riesgo para la vida de la nación y se enfatiza que los problemas económicos por sí solos no son suficientes para justificar las acciones previstas en el artículo 4.

De este modo, al interpretarse a los principios de Siracusa se puede concluir que: Un Estado parte solo puede adoptar acciones para dejar de cumplir sus obligaciones según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 (en adelante, medidas de derogación), cuando se encuentra ante una situación extraordinaria y un riesgo concreto o inminente que ponga en peligro la vida del país.

Se comprenderá que una situación representa un peligro para la vida de la nación cuando: a) Afecte a toda la población y al territorio del Estado o a una parte de él, y b) amenace la integridad física de los ciudadanos, la independencia política o la integridad territorial del Estado, así como también el funcionamiento esencial de instituciones necesarias para garantizar y resguardar los derechos establecidos en el Pacto. Las derogaciones de acuerdo con el artículo 4 no pueden ser justificadas por la inestabilidad interna y la agitación que no supongan un peligro inmediato y grave para la vida del país. Las medidas de derogación no pueden estar justificadas únicamente por las dificultades económicas.

En esta línea, a partir de la declaración emitida sobre la COVID -19 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2020), Señaló que los estados deben afrontar las dificultades y problemas que surgen en esta coyuntura desde el punto de vista de los derechos humanos y

cumpliendo con los compromisos internacionales. La declaración señala la relevancia de promover el diálogo, la colaboración internacional y los enfoques multilaterales para coordinar esfuerzos en las regiones para contener la pandemia. Tal panorama requiere de una colaboración conjunta entre los Estados, puesto que exige que las limitaciones sean temporales y se adapten a objetivos concretos. Se debe tener cuidado para que el uso de la fuerza se limite a los principios de proporcionalidad, precaución y necesidad absoluta, según lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

En este sentido, surge la pregunta de si todos los derechos fundamentales pueden ser limitados en regímenes excepcionales.

Para responder a esto, es importante señalar que, aunque cada Estado debe definir los derechos que se limitan durante los regímenes de excepción, hay un catálogo de derechos que no pueden verse afectados. Esto está estipulado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual establece lo siguiente: *"No es posible limitar los derechos establecidos en los siguientes artículos de la convención mencionada, como el derecho a que se reconozca la personalidad jurídica, en un régimen de excepción; derecho a la vida; derecho a la integridad personal; prohibición de la servidumbre y esclavitud; principio de legalidad y retroactividad; libertad de religión y conciencia; protección familiar; derecho al nombre; derechos políticos, del niño, a la nacionalidad y garantías judiciales esenciales para proteger tales derechos"* (Los Estados Americanos, 1981, Artículo 27.2).



Además, se concluye de la revisión del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que los derechos siguientes no pueden ser suspendidos durante un régimen excepcional: *"A vivir, a no ser objeto de tortura ni de castigos o tratos inhumanos, crueles o degradantes; y a no ser sometido sin consentimiento libre a experimentos médicos o científicos; el derecho a no ser forzado a la esclavitud o a la servidumbre, así como la prohibición de la trata de esclavos; el derecho a no ser encarcelado simplemente por no poder cumplir con una obligación contractual; el derecho a no ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de su ejecución no eran consideradas delictivas según las leyes nacionales o internacionales, y el derecho a que no se imponga una pena más severa que la establecida cuando se cometió el delito; el derecho al reconocimiento jurídico; el derecho a pensar, creer y practicar libremente su religión, lo cual incluye tener o adoptar creencias o religiones propias y expresarlas abiertamente"* (Los Estados Parte, 1966, Artículo 4.2).

#### **2.4.3. Regímenes de excepción en el Perú**

Es preciso mencionar que al haber el Perú suscrito los tratados internacionales citados, a nivel constitucional instituye como regímenes de excepción el Estado de emergencia y al Estado de sitio.

Es así como el texto constitucional establece que: *"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 por 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. 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”* (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 137.1).

Por esta razón es que los regímenes de excepción deben ser interpretados a la luz del penúltimo párrafo sobre tutela de Derechos fundamentales cuyo contenido determina: *“Esta disposición garantiza, que, durante la vigencia de los regímenes de excepción decretados por el gobierno, no suspenda ni restrinjan el ejercicio de las acciones de hábeas corpus y de amparo, ya que es responsabilidad del juez pertinente examinar la proporcionalidad y la razonabilidad de la acción restrictiva”* (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 200).

Como se puede ver, el texto constitucional menciona la suspensión o restricción, por lo que es necesario interpretar los términos desde una perspectiva temporalmente restrictiva de los derechos fundamentales, que no son suspendidos ni sus garantías (acción de amparo y hábeas corpus), ya que son esenciales para proteger los derechos fundamentales; especialmente cuando se declara un estado de

excepción, que puede resultar en la concentración del poder ejecutivo en manos del presidente de la república.

Por lo tanto, dado que la norma suprema del país es una disposición extensa que establece las llamadas acciones de garantía (actualmente procesos constitucionales), es importante destacar la regulación legal de los principios de proporcionalidad y razonabilidad que los jueces constitucionales tienen que seguir al limitar derechos constitucionales a través de regímenes excepcionales, ya que el Código Procesal Constitucional estipula que: *“Los procesos constitucionales no se suspenden durante la vigencia de los regímenes de excepción. Cuando se interponen en relación con derechos suspendidos, el órgano jurisdiccional examinará la razonabilidad y proporcionalidad del acto restrictivo, atendiendo a los siguientes criterios: 1) Si la demanda está relacionada con derechos constitucionales que no se han suspendido; 2) si, en el caso de los derechos suspendidos, las razones que apoyan el acto de restricción del derecho no están directamente vinculadas a las causas o motivos que dieron lugar a la declaración del régimen de excepción; o bien, 3) si se refiere a derechos suspendidos, el acto que restringe el derecho es evidentemente injustificado o innecesario cuando se toma en cuenta la conducta del agraviado o la situación de hecho que el juez ha evaluado de manera sumaria. “Los derechos constitucionales serán suspendidos solo en las áreas geográficas que se especifiquen en el decreto que establece el régimen de excepción”* (El Congreso de la República del Perú, 2021, Artículo 10).

El caso del COVID-19 es un ejemplo. El gobierno peruano tomó medidas excepcionales, como declarar el estado de emergencia y determinarlo. Se emitió el Decreto Supremo N° 0044-2020-PCM, que estableció la cuarentena obligatoria (aislamiento social). Por esta razón, se limitaron los derechos constitucionales relacionados con la seguridad y la libertad personal, incluyendo la inviolabilidad del hogar, la libertad para reunirse y circular por el país. Estos derechos están previstos en el supuesto constitucional del estado de emergencia (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020, Artículo 4).

No obstante, tal limitación no abarcó otros derechos constitucionales como la libertad de culto religioso, el derecho al trabajo o algunos derechos contractuales. En razón a ello no resulta razonable y proporcional, que no se contemple su restricción a nivel constitucional.

Es necesario señalar que no se mencionó en ningún momento la restauración del orden interno como objetivo, a partir de la promulgación de los siguientes Decretos Supremos: N.º 045-2020-PCM, 046-2020-PCM, 051-2020-PCM, 053-2020-PCM, 057-2020-PCM, 058-2020-PCM, 061-2020-PCM, 063-2020-PCM, 064-2020-PCM, 068-2020-PMC y 072020-PMC; N.º075 -2020-PCM y otros. Es relevante destacar que, según el autor, las intervenciones realizadas por la policía y el ejército durante el estado de emergencia no estaban justificadas, pues violaban el principio de legalidad.

En tal situación, se emitió el Decreto Legislativo N° 1458, que establece lo siguiente: "Su objetivo es proporcionar el marco legal para la potestad

de fiscalización, así como regular el régimen sancionador de la policía nacional. De esta manera, se garantiza que los ciudadanos acaten las disposiciones emitidas por el ejecutivo en el contexto de emergencia sanitaria y durante la declaración del estado de emergencia. De acuerdo con el dispositivo mencionado, se incluye una lista de 11 infracciones que abarcarían los casos reales que permiten la imposición de multas. Estas van del 2% al 10% de la unidad impositiva tributaria (UIT), es decir, entre 86 y 430 soles, dependiendo de su gravedad. Enumeraremos algunas infracciones administrativas: i) transitar por la vía pública sin el pase personal laboral correspondiente, si es necesario; ii) no acatar la inmovilización social obligatoria en todo el domingo, a lo largo del tiempo que dure el estado de emergencia o en otros días que se establezcan por normativa especial; y iii) negarse a identificarse cuando los miembros de las fuerzas armadas o de la policía nacional lo requieran (El Presidente de la República del Perú, 2020, Artículo 4 y 5).

Tal panorama permite concluir que, a partir de la regulación de los regímenes de excepción previstos por la Constitución, los procedimientos y situaciones en las que el ejecutivo declara el estado de emergencia o estado de sitio, establece la limitación de ciertos derechos fundamentales mientras que los demás se mantienen vigentes durante dicho régimen.

De otro lado con la aparición de la pandemia de la COVID - 19, el Estado puso en vigencia el estado de emergencia, porque a su consideración afectaba gravemente la salud de los ciudadanos, lo cual motivó la restricción de Derechos, asimismo se restringió ciertos Derechos

fundamentales que no estaban autorizados por el constituyente, como son el Derecho al trabajo, a la religión y Derechos contractuales.

Es así como a partir de los argumentos esgrimidos el régimen excepcional de estado de emergencia guarda un carácter insuficiencia importante para afrontar concretas circunstancias de fuerza mayor, así como contextos de crisis económica.

En ese sentido se hace necesario regular a partir de la incorporación de otro régimen excepcional mucho más preciso que permita afrontar tales circunstancias como lo viene a ser el régimen excepcional por estado de alarma, mismo que se podría introducir vía reforma constitucional.

#### **2.4.4 Operatividad del Régimen de excepción por estado de alarma en el Estado Constitucional de Derecho.**

Garrido López señala que, para decretar un régimen excepcional por estado de alarma, es requisito indispensable la concurrencia de circunstancias catalogadas como catástrofes, calamidades o infortunios públicos, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales, así como accidentes de gran magnitud. También se incluyen las crisis sanitarias, tales como pandemias, epidemias y circunstancias de contaminación graves, ocurriendo lo mismo cuando se presenten situaciones que conlleven a la inmovilización de los servicios públicos básicos para la colectividad; así como cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28.2 y 37.2 de la Constitución Española, y concurra cualquiera de las demás condiciones o circunstancias contenidas en dicho artículo, o en contextos de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Al añadir al supuesto de inmovilización de servicios públicos esenciales la exigencia de que concurra con las circunstancias citadas, el legislador convirtió dicho supuesto en un mero contexto agravante de cualquiera de las tres emergencias, al comprender catástrofes, crisis sanitarias y desabastecimientos. Por lo tanto, el régimen de excepción se basa en la previsión frente a una emergencia utilizando una serie de reformas específicas y puntuales relacionadas con el estado excepcional o la vigencia normal de la Constitución.

Sin embargo, el autor mencionado agrega que el Derecho de excepción se convierte en una serie de estados excepcionales, cada uno relacionado con un tipo particular de emergencia (estados de alarma, de excepción y de sitio). En relación con este asunto, es esencial destacar tres rasgos generales del Derecho de excepción en la sistematización constitucional democrática del sistema español:

Primeramente, la finalidad última del Derecho de excepción es salvaguardar el Estado democrático de derecho. Sin embargo, se trata de una salvaguarda que debe ser excepcional, y esto puede explicarse por tres motivos: i) Última ratio, porque solo se puede recurrir a ella cuando fallan los procedimientos e instituciones —por ejemplo, la jurisdicción constitucional y las vías para modificar la Constitución— que garantizan el cumplimiento de la Constitución. ii) El Derecho de excepción está destinado a afrontar situaciones que el legislador o el constituyente, si es pertinente, consideran extremas, o sea, supuestos de emergencia que probablemente amenazarán la convivencia de elementos fundamentales del Estado. iii) La implementación de esta medida tiene como objetivo abordar situaciones

serias y, al mismo tiempo, garantizar el regreso a la normalidad constitucional. Aunque parezca contradictorio, este proceso requiere limitar temporalmente la plena vigencia de la Constitución. (2020, p. 59)

Sandoval destaca que el régimen excepcional por estado de alarma se establece en circunstancias de desastres, catástrofes o desgracias públicas, como inundaciones, terremotos, incendios urbanos y forestales o accidentes a gran escala. También incluye crisis sanitarias como pandemias, epidemias y situaciones graves de contaminación. Además, se añade la opción de adoptar medidas cuando los servicios públicos fundamentales para la comunidad estén inmovilizados, si no se garantiza lo estipulado en los artículos 28.2 y 37.2 de la Constitución y si se presenta alguna de las otras circunstancias mencionadas en ese artículo, como el desabastecimiento de productos esenciales. (2012, p. 158)

A partir de ello, Bravo (2022) precisa que debe recurrirse al estado de alarma porque este debe ser concebido como un medio forzoso para garantizar la gestión de situaciones excepcionales.

En primer lugar, sería conveniente enfatizar la importancia de su regulación como mecanismo constitucional, al ser empleado para garantizar la correcta gestión de situaciones especialmente gravosas o vulnerables, siempre que sea utilizado como última opción, por medio de la limitación de algunos derechos esenciales, como el derecho a la libre circulación. Esto con el objetivo de promover la creación de una gestión más efectiva. En consecuencia, en un estado de alarma, se deben analizar las posibles limitaciones teniendo en cuenta los supuestos de alteraciones públicas, que



impidan el libre ejercicio de las libertades y derechos, y que causen interferencia con la operación normal de las instituciones democráticas o con los servicios públicos fundamentales para la colectividad. (p. 242)

#### **A. Presupuesto inicial que justifica el régimen excepcional por estado de alarma**

El régimen excepcional por estado de alarma puede ser ocasionado cuando en un país se produce un acontecimiento cuya gravedad permita que el ente gubernamental le otorgue la calificación de gran catástrofe y que esta sea natural o en su defecto se haya demostrado la intervención del ser humano en su consecución.

#### **B. Características**

Las transcendentales características que tiene el régimen excepcional por estado de alarma son las siguientes:

- a) Puede ser declarado en todo el país o también por áreas específicas.
- b) No establece la suspensión total de los Derechos Fundamentales, pero sí una limitación o restricción por un tiempo determinado.
- c) Se produce una limitación en el consumo o uso de servicios o bienes de primera necesidad.
- d) Se implementan una serie de medidas de salud para luchar en contra de las enfermedades que ocasionen problemas, por ejemplo, en el caso de las epidemias o pandemias.

- e) Durante el estado de alarma, la resistencia ante la autoridad y ante lo que se ha establecido puede ocasionar una serie de sanciones tanto para los habitantes regulares como para los funcionarios.
- f) Debe de ser declarado por el gobierno.
- g) Por lo general tiene una duración entre 15 y 30 días, sin embargo, este tiempo puede ser modificado por medio de prórrogas en caso de que la situación país no logre mejorar.
- h) Cuando las medidas que han sido establecidas se incumplen, esto puede ocasionar una serie de sanciones las cuales estarán dispuestas en las leyes.

### **C. Requisitos**

Calderón Cerezo (2020), precisa que es menester el cumplimiento de ciertos aspectos previos para la configuración del régimen excepcional por estado de alarma, entre ellos los siguientes:

- a) Constatación de la ocurrencia de los respectivos presupuestos de hecho;
- b) Apreciación de la situación de necesidad;
- c) Subsidiariedad, porque para el mantenimiento de la normalidad no bastaría la actuación de las potestades ordinarias de las autoridades competentes;
- d) Determinación de las medidas que se adoptan, en régimen de proporcionalidad respecto de la finalidad que se pretende;

- e) Temporalidad;
- f) Ámbito territorial de aplicación;
- g) Publicidad del acuerdo de proclamación;
- h) Vigencia inmediata;
- i) Determinación de la autoridad competente y, en su caso, autoridad delegada.

#### **D. Finalidad**

En adición a los presupuestos descritos, se debe tener en cuenta que entre los fines perseguidos a partir de la instauración del régimen excepcional por estado de alarma se tiene a los siguientes:

- a) La continuidad del ejercicio ordinario de los poderes constitucionales estatales;
- b) Se orienta al restablecimiento del control político y jurisdiccional;
- c) Busca otorgar nuevamente responsabilidad a las autoridades y funcionarios intervinientes en el proceso de declaración de la emergencia y de su ejecución;
- d) Carece de ultraactividad.

A partir de los presupuestos y caracteres esbozados es que puede afirmarse que el régimen excepcional por estado de alarma encuentra concretos fundamentos para su incorporación al orden constitucional nacional, ya que además de establecer supuestos concretos para su

vigencia, los cuales no son definidos actualmente, se orienta a finalidades concretas.

A partir del reconocimiento del régimen excepcional por estado de alarma se dota de mayor legalidad y legitimidad a las medidas que el Estado adopta para el afronte de ciertas circunstancias que pueden afectar de sobremanera el normal desenvolvimiento de los particulares en sociedad, además de brindar una respuesta concreta a aquellas situaciones que por sus particularidades requieren de medidas mucho más efectivas, ya que su vigencia no impide el ejercicio de los Derechos constitucionales al tener como prioridad el restablecimiento del orden interno, por lo tanto es válido afirmar que su incorporación guarda un carácter de validez importante ya que además de brindar seguridad jurídica, en los contextos antes descritos, ello guarda correspondencia plena con los valores que propugna la Constitución, entre ellos la salvaguarda de los Derechos Fundamentales y el respeto a la dignidad humana en sociedad.

## **2.5. Regímenes de excepción a nivel de Derecho comparado**

A efectos de reforzar la funcionalidad que acarrea la incorporación del régimen excepcional por estado de alarma en el Perú, es importante exponer los aspectos sustanciales acerca de los regímenes de excepción adoptados en otros Estados, ya que, a partir del análisis de su tratamiento, se permitirá comprender mucho mejor su carácter y elementos esenciales, siendo los siguientes:

## A. Chile

La Constitución Política de la República de Chile estipula lo siguiente: "En caso de calamidad pública, conmoción interior, guerra externa o interna y emergencia, el ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución garantiza a cada individuo solo puede ser interrumpido en esas circunstancias excepcionales". Es importante precisar que el Presidente de la República, en situación de guerra externa, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea. Sumado a ello, en caso de guerra interna o conmoción interior, el Presidente de la República podrá, con acuerdo del Congreso, declarar todo o parte del territorio nacional en estado de sitio. La declaración de estado de sitio solo podrá hacerse hasta por un plazo máximo de noventa días; sin embargo, el Presidente de la República podrá solicitar su prórroga, la cual se tramitará conforme a las normas precedentes. La Constitución Política de Chile reconoce dos regímenes de excepción, uno de ellos es el estado de emergencia, que es dictado por el Presidente de la República en caso de grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la Nación. Puede ser declarado en todo o parte del territorio nacional y no puede exceder un plazo de quince días, sin perjuicio de que el Presidente de la República pueda prorrogarlo por igual período.

## B. Ecuador

Con relación a la República del Ecuador, los regímenes de excepción son desarrollados de la siguiente forma: “La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él, en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado”. La imposición del estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el período de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse, y las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales. Durante el estado de excepción, el Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, este se entenderá caducado. Cuando las causas que motivaron el estado de excepción desaparezcan, el Presidente de la República decretará su terminación y lo notificará inmediatamente con el informe

correspondiente. Las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción. (Asamblea Constituyente, 2008, artículos 164-166).

La Constitución de Ecuador establece que el Presidente tiene la capacidad de limitar o suspender el derecho a la libertad de tránsito, asociación, reunión e incluso a la información en caso de emergencia, y también le faculta a utilizar fondos públicos para que sean destinados a la salud.

#### C. Colombia

Especial similitud guarda la Constitución Política de Colombia al concretizar que “el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de guerra exterior.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad. La declaración del estado de guerra exterior solo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que, a juicio del Presidente, fuere necesario repeler la agresión. Mientras subsista el estado de guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos. Los decretos legislativos que dicte el

Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el estado de guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al estado de conmoción interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el estado de excepción. La vigencia de los citados regímenes se concretizó con las medidas adoptadas durante el brote de gripe porcina de 2009 (virus AH1N1). También se dispuso el estado de emergencia durante el colapso de varias pirámides, en las cuales millares de ciudadanos perdieron su dinero a través de esta modalidad de estafa.

#### D. Argentina

Con relación a los regímenes de excepción, la Constitución Argentina estipula lo siguiente: Autoriza al poder ejecutivo a proclamar la guerra o establecer la paz. del mismo modo, le permite al Poder Ejecutivo dictar represalias y crear normativas para las presas. Fija las fuerzas armadas en tiempo de paz y



guerra, y dicta las normas para su organización y gobierno. Permite la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él. Del mismo modo, declara el estado de sitio en uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, así como aprueba o suspende el estado de sitio declarado, durante su receso, por el poder ejecutivo. Realiza una legislación única en la zona de la capital del país y establece las normas necesarias para cumplir los objetivos particulares de los establecimientos de utilidad nacional dentro de las fronteras de la República. Mientras no interfieran con el cumplimiento de esos propósitos, las autoridades municipales y provinciales mantienen los poderes de policía. La intervención federal de una provincia está disponible, y también puede aprobar o anular la intervención que el Poder Ejecutivo haya establecido durante su receso. Crea todas las normas y leyes que sean necesarias para implementar los poderes previos y todos los demás otorgados por la Constitución vigente al Gobierno de la Nación Argentina. (Congreso General Constituyente, 1853, artículo 75).

En la República de Argentina, la denominación brindada es la de estado de sitio, ya que la Constitución establece que este se propone en caso de conmoción interior o ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de la Constitución y las autoridades creadas por ella.

## E. España

Para el caso del Estado español, se estipula que mediante ley orgánica se determina la vigencia del estado de alarma, de excepción y de sitio, así como las competencias y limitaciones correspondientes.

El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto, y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial al que se extienden los efectos de la declaración. En la Constitución Española hay tres grados de estado de emergencia o regímenes de excepción, que son, desde el menos restrictivo al más restrictivo: el estado de alarma, el estado de excepción y el estado de sitio. Dichos regímenes, encuentran tratamiento en el artículo 116 del texto constitucional español, desprendiéndose de su contenido la limitación de los derechos que pueden ser suspendidos. Es importante precisar que, durante la vigencia de estos regímenes no puede disolverse el Congreso; asimismo, los demás poderes constitucionales del Estado no pueden interrumpirse. De darse la disolución del Congreso, sus competencias serían asumidas por su Diputación Permanente. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modifica el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes, reconocido en la Constitución y en las leyes. De la

exposición del régimen excepcional por estado de alarma desarrollado en el marco constitucional del Derecho comparado, se puede evidenciar que sus causas no solamente están referidas a la ocurrencia de ciertos hechos que condicionan la subsistencia del ser humano en sociedad, sino que, además, recogen supuestos en los que, producto de la voluntad humana, se produce un contexto grave que altera de manera significativa el ejercicio de los Derechos Constitucionales Fundamentales.

En esa línea, es que, al concretar los presupuestos para su incorporación en la Constitución Política, no debe dejarse de lado las eventuales consecuencias que puede traer su imposición a nivel legislativo, ya que, como se ha expuesto, las competencias y atribuciones se ven trastocadas sustancialmente durante la vigencia del citado régimen excepcional. Por lo tanto, las medidas resultantes a ser adoptadas por el Estado peruano refuerzan la idea de respeto a la vigencia de la Constitución, la cual encuentra justificación al tener como alta prioridad el restablecimiento del orden interno, situación que se conjuga concretamente con la no restricción del ejercicio de los Derechos Fundamentales durante la vigencia del citado régimen excepcional, lo cual denota la vigencia de los preceptos que inspiran al Estado Constitucional de Derecho, paradigma que pregonan el Estado peruano.

## **2.6. Eventual restricción de los derechos fundamentales en situaciones de fuerza mayor o crisis económicas, para garantizar otros valores constitucionales.**

### **2.6.1. Libertad personal, reunión y religión**

#### **A. Personal**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que "nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado", y ha reconocido el derecho a la libertad personal y a la libre circulación (Asamblea General, 1948, Artículo 9).

Para Colmenar, (1998), la libertad individual es aquella perspectiva simplificadora que destaca los límites que el derecho pone a los demás derechos, en el sentido que hoy recibe ese término más específico, o libertad de cada individuo que puede adoptar sus propias decisiones, pautas o principios para su acción, y más concretamente a las justificaciones de esos límites en nombre del bien moral del propio individuo o de la comunidad de que forma parte (p. 52)

De la misma manera, Castañeda (2017), sostiene que la libertad es esencial para que el ser humano pueda desarrollar su vida de manera efectiva, y que el Estado debe asegurar y establecer las condiciones necesarias para su disfrute completo, es decir, brindar seguridad personal. La libertad no cumple su función sin seguridad. La seguridad permite que se ejerza plenamente el derecho a la libertad. Sin seguridad, el hombre viviría temeroso de los demás hombres. Las leyes deben proteger la seguridad (p. 75)

En ese sentido, se puede afirmar que la libertad personal, de locomoción, tránsito o translación, se equipara a la integridad de cada individuo. Esta última exige libertad para moverse y actuar con el cuerpo.

La Constitución Política del Perú sostiene que "*En ningún caso se admite restricción de la libertad individual, excepto en aquellos casos establecidos por la ley*". "*La servidumbre, la esclavitud y el tráfico de personas están prohibidos en todas sus formas. Asimismo, establece que no se puede arrestar a nadie sin una orden escrita y fundamentada del juez o de las autoridades policiales en caso de un delito flagrante*" (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 2.24. b y f).

En este contexto, el derecho a la libertad tiene que ser protegido en situaciones normales ante el peligro o la violación arbitraria de la libertad individual por parte de los ciudadanos o de los funcionarios públicos; del mismo modo, en circunstancias anormales constitucionales, como el estado de sitio y el estado de emergencia, las garantías constitucionales relacionadas con la libertad no se detienen. Un ejemplo es el Hábeas Corpus y a nivel legal el Código Procesal Constitucional.

Así, el constituyente ha proporcionado instrumentos de protección rápidos y efectivos para el ejercicio del derecho a la libertad y sus derechos relacionados frente a su violación o amenaza. Ha establecido diferentes tipos de habeas corpus: el más relevante es el habeas corpus reparador, que se aplica ante una privación arbitraria; otros son

el restringido, que se usa en caso de alteraciones a la libertad; el instructivo, que se utiliza cuando un individuo es desaparecido por agentes estatales; y también está disponible si hay privación de documentos de identidad. Además, puede ser invocado incluso cuando el Estado declare un régimen excepcional, entre otros muchos casos.

En cambio, el Código Penal ha determinado y considerado castigos con penas privativas de libertad para las privaciones arbitrarias realizadas por agentes del Estado o individuos. En este sentido, se establecen como crímenes el acoso, la coacción y el secuestro, ya que nadie tiene permitido restringir la libertad personal o de locomoción.

Es importante aclarar que el derecho a la libertad no es absoluto, ya que puede ser limitado o restringido en determinadas circunstancias de normalidad constitucional. Un individuo puede ser privado de su libertad por diversas razones: si comete un delito flagrante, si es arrestado por los ciudadanos o detenido por personal policial, o si existe una orden judicial emitida por un juez. Además, la libertad personal también puede estar restringida cuando surgen situaciones de anormalidad constitucional que amenazan la vida del país, ya sea en caso de guerra interna o externa, el ejecutivo proclamará durante un periodo específico el régimen de excepción de estado de emergencia o estado de sitio. Esta medida busca recuperar la normalidad y asegurar la supervivencia del Estado.

Siguiendo esta línea, Arzoz, En los ordenamientos constitucionales, se ha fijado como una aspiración máxima garantizar la libertad de cada

uno de los ciudadanos, incluso hasta el extremo de que la Constitución misma establece la libertad "como un valor superior del sistema jurídico" (2014 p. 142). Por eso, los textos constitucionales y sus leyes complementarias necesitan regular con detalle los derechos fundamentales, estableciendo métodos jurídicos que hagan posible la protección efectiva de esos derechos, ya sea frente a individuos particulares o frente a los poderes públicos del Estado.

## **B. Reunión**

En la Constitución Política del Perú se ha consagrado el derecho a reunirse pacíficamente y sin armas. No es necesario dar aviso con anticipación para las reuniones que se realicen en lugares abiertos al público o en recintos privados. Los eventos que se convocan en espacios públicos y plazas requieren de un aviso previo a la autoridad, quien solo tiene la facultad de prohibirlos por razones demostradas de salud o seguridad pública (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 2.12)

Por lo tanto, el derecho a reunión debe interpretarse como una facultad subjetiva, ya que los individuos tienen la libertad de reunirse sin limitaciones en espacios públicos o privados. Si se organizan encuentros masivos en plazas o vías públicas, solo es necesario notificar a las autoridades con antelación.

Para Solozábal Echevarría, (2001) el derecho de reunión debe ser comprendido como el poder que tienen dos o más individuos para expresar sus actitudes u opiniones; desde una dimensión individual,

es un reconocimiento de la libertad de autodeterminación de realizar una conducta, como expresión de la sociabilidad de las personas que tienden a la comunicación de los unos con los otros sin la cual se producirá el aislamiento de los individuos perdiendo su carácter social.

Se puede considerar que el derecho a la reunión también tiene un aspecto positivo, que se manifiesta como una actividad activa o participativa de aquellos que forman parte de ella.

Asimismo, contiene una dimensión negativa, la cual concibe éste Derecho como la libertad que asegura su ejercicio sin perturbaciones ni exigencias de parte del Estado u otros individuos, pues se tiene el Derecho de reunión, pero también el de no hacerlo o el de no asistir obligatoriamente a reuniones (p. 105)

En la misma línea Pérez Serrano, (1989) considera que el derecho a la libertad de reunión es un derecho público subjetivo que se reconoce para cada persona, aunque se ejerce en forma colectiva o agrupada. Esto significa que el titular del derecho no es el colectivo o grupo social, sino que el derecho le asiste a cada sujeto para que se pueda configurar en su extensión colectiva al momento de agruparse para hacer pedidos o solicitudes a entidades privadas o poderes públicos. (p. 250)

### **A. Elementos**

- a) Subjetivo. Es el derecho que asiste a las personas que están en reunión.



- b) Temporal. Estas reuniones son momentáneas o transitorias, no son de larga duración que se mantengan en el tiempo.
- c) Finalista. Se traduce que la reunión debe de ser lícita, con la finalidad de exponer ideas, y defender interés, colectivos e individuales.
- d) Objetivo. Lugar donde se llevará a cabo la reunión de un grupo de individuos.

El derecho a la libertad de reunión no es incondicional, ya que puede ser restringido en circunstancias ordinarias, cuando los encuentros tienen propósitos ilegales como los subversivos, siempre y cuando se demuestre que estas situaciones pueden comprometer la seguridad.

La Constitución y el Código Procesal Constitucional establecen procedimientos para proteger los derechos frente a detenciones arbitrarias. Esto se hace tratando de limitar y restringir el derecho a la libertad de reunión en situaciones de normalidad. Entre las herramientas que se pueden mencionar están el hábeas corpus reparador, que busca remediar la privación injusta del derecho a la libertad de reunión, así como el hábeas corpus excepcional en estados de emergencia, que tiene como objetivo revisar si la medida adoptada por el gobierno es razonable y proporcional con respecto al fin que persigue.

### **C. Religión**

La Constitución Política del Perú reconoce la libertad de religión en el primer capítulo de los derechos fundamentales: “Cada individuo tiene el

derecho de practicar su religión libremente, ya sea individualmente o en grupo.” (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 2.3).

Así, se comprende que el derecho a la libertad de religión no solo supone respetar el claustro privado de creencias o el espacio de autodeterminación de cada individuo frente al hecho religioso; sino que, conforme a su indiscutible ejercicio público, también presta atención al desarrollo de los grupos formados en torno a la necesidad de compartir y expresar esas creencias.

En resumen, el respeto a los derechos de las organizaciones religiosas está asegurado, pues el Tribunal Constitucional sostiene que la libertad religiosa, en su aspecto subjetivo interno, implica que cada individuo tiene la capacidad de autodeterminarse según sus creencias y convicciones en términos religiosos. En cuanto a su dimensión externa y subjetiva, incluye la libertad de practicar la religión en todas sus formas (privadas o públicas), individuales o colectivas; así como también para enseñar, observar, adorar y cambiar de religión (Tribunal Constitucional, 2011, Sentencia 03372-2011-PA/TC, párr. 11).

De manera complementaria, Revilla (2017) señala que la doctrina jurídica entiende que el contenido de la libertad religiosa comprende tener, adoptar, cambiar, guardar reserva y manifestar, la religión o creencias religiosas (p. 53); sin embargo, en la libertad de expresar la propia religión o creencias religiosas de forma individual o colectiva; específicamente, mediante actividades de culto público, ya que son

estas pueden verse limitadas por el Gobierno en determinadas situaciones.

De acuerdo, con el citado en el dispositivo constitucional, el ejercicio público de todas las confesiones religiosas es libre, siempre que no ofenda la moral ni altere el orden público.

#### **D. Derecho a la salud y religión**

En cuanto al ejercicio de este Derecho no se advierte que la legislación peruana lo defina concretamente, por lo que se entiende que este límite aludiría al resguardo de la salud de las personas y/o la vida de la población humana (Santos, 2018, p. 46).

Utilizando el régimen de excepción por salud pública, el 15 de marzo del 2020, el Gobierno cual declaró el estado de emergencia en todo el territorio nacional del Perú, a consecuencia del brote del COVID-19.

Este decreto dispuso la cuarentena social obligatoria de la población, por lo que se suspendió el ejercicio público de varios derechos fundamentales, incluyendo el de libertad religiosa.

Durante los primeros meses del estado de emergencia, las personas únicamente pudieron circular por las vías de uso público para la prestación y acceso a los servicios y bienes esenciales, clasificados así por el Gobierno; no obstante, no se consideró como actividad esencial, y por ende permitida, el uso de los templos para orar, en soledad o en comunidad, ni para celebrar ritos religiosos.

Tiempo después, pese a que paulatinamente se fueron reactivando las actividades económicas en el país, continuaron suspendidas las actividades religiosas comunitarias. No fue sino hasta el 04 de noviembre de 2020, que el Decreto Supremo 178-2020-PCM, establece que las entidades religiosas pudieron volver a celebrar ritos y prácticas religiosas de naturaleza colectiva, pero con un aforo no mayor a un tercio de la capacidad total del templo o lugar de culto (Presidencia del Consejo de ministros, 2020, Artículo 1).

Al respecto, cabe resaltar que el Tribunal Constitucional, señala que el derecho a la libertad religiosa no es un derecho absoluto, sino que es susceptible de ser limitado en su ejercicio, sin que ello suponga que las eventuales restricciones queden libradas a la entera discrecionalidad de la autoridad; por lo que, en todo caso, la legitimidad de tales restricciones radica en que deben ser dispuestas con criterios objetivos de razonabilidad y proporcionalidad (Tribunal Constitucional, 2010, Sentencia N° 03045-2010-HC, párr. 7).

Entonces, respecto a las normas dadas por el Estado peruano con motivo de la pandemia, si bien tratar de cortar la cadena de contagios mediante el aislamiento social, entre otras medidas, fueron y son, en principio, razonables, proporcionales y ajustados a derecho, las disposiciones de orden público restrictivas no pueden ser absolutas ni permanentes en el tiempo, porque, de ser así, afectarían gravemente el ejercicio de derechos fundamentales.

Para remediar este mal, pudo haberse definido un límite máximo de ingreso a los templos para fines de oración personal o culto público, teniendo en consideración los protocolos aprobados por el Ministerio de Salud para reducir el riesgo de contagio al mínimo posible. En otras palabras, habiendo el Estado flexibilizado el ejercicio de las libertades de desplazamiento y de reunión, y consintiendo que se reanuden las actividades económicas, debió permitir el culto público mucho antes.

Por otro lado, es importante resaltar que los grupos religiosos sin suficientes recursos no podían adaptarse a un formato virtual, necesario en el contexto de la cuarentena. Sin perjuicio de ello, de acuerdo con Mosquera, algunas capas del contenido de la libertad religiosa pueden mantener una garantía mínima cuando su ejercicio es trasladado a una modalidad remota, es indudable que, la efectiva realización de los actos litúrgicos que requieren la presencia física de los fieles y del ministro son imposibles de transferir al mundo virtual, lo cual afecta la dimensión colectiva de esta libertad (2021, p. 6).

### **2.6.2. Trabajo**

Se entiende por trabajo, de una manera amplia, todo tipo de actividad humana realizada para transformar la naturaleza y procurarse los elementos necesarios para la propia subsistencia, la de familia o del entorno más cercano, así como para la propia realización personal, es decir, para desarrollar nuestro proyecto de vida.

Por ello, dada su importancia para la persona y la sociedad en general, el trabajo es objeto de protección por parte del Estado, pues se

constituye en un medio de bienestar personal y familiar. Sin embargo, a fin de comprender adecuadamente lo establecido en la constitución, debemos diferenciar entre la libertad de trabajo y el derecho al trabajo, derechos reconocidos a nivel constitucional.

En dicho sentido, la libertad de trabajo está constituida por un conjunto de decisiones asociadas al trabajo. Así, forma parte de dicha libertad el derecho a decidir o elegir trabajar o no trabajar, así como a trabajar por cuenta propia trabajo independiente o para otros trabajo subordinado o dependiente. También la libertad de trabajo comprende el derecho a cambiar libremente de empleo o a decidir ya no trabajar derecho de cese.

De otro lado, a partir de la libertad de trabajo se prohíbe el trabajo forzoso u obligatorio, así como cualquier forma de esclavitud. Si tenemos en cuenta que la libertad de trabajo garantiza la libre decisión de trabajar o no, de ella se desprende que está prohibido imponer el trabajo a quien no quiere realizarlo. Por ello, de la libertad de trabajo se derivan la prohibición del trabajo forzoso y la esclavitud.

Por su parte, el derecho al trabajo comprende el derecho de acceso al trabajo y el derecho a la adecuada protección frente al despido arbitrario. De tal modo, la libertad de trabajo y el derecho al trabajo tienen un contenido autónomo y distinto, y no se pueden confundir ambos derechos. Esto no impide que exista una relación sustancial entre la libertad de trabajo y el derecho al trabajo.

Toda persona tiene derecho a acceder al empleo, siempre que cumpla los requisitos y condiciones requeridas, así como a ser protegido de

manera adecuada contra el despido injustificado y a cesar en el empleo (derecho a renunciar).

### **2.6.3. El Derecho a la libre contratación en el marco constitucional.**

El derecho a contratar se define en la Constitución Política del Perú de la siguiente manera: "El derecho a contratar con fines legales, siempre que no se violen las leyes de orden público. El derecho a contratar libremente asegura que las partes pueden acordar de manera válida conforme a las normas vigentes en el momento de celebrar el contrato. Las leyes o cualquier otro tipo de disposición no tienen la capacidad de alterar los términos contractuales. Los conflictos que surgen de un contrato solo pueden resolverse por medio de la vía judicial o arbitral, dependiendo de lo que estipulan el contrato o la ley en términos de mecanismos de protección. El Estado tiene la capacidad de establecer garantías y conceder seguridades a través de los contratos-ley. "Sin menoscabo de la protección mencionada en el párrafo anterior, no pueden ser alterados a través de la ley" (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 2.14, 62).

#### **A. Límites**

Para Landa Arroyo, la libertad contractual y la capacidad de formalizar todo tipo de pactos, como derechos esenciales, tienen restricciones intrínsecas en otros derechos fundamentales, que a la larga constituyen el orden público del sistema jurídico. Este orden, cuya observancia siempre ha sido un requisito para la validez de la autonomía privada, actúa como un marco regulador esencial. En ese sentido, los dos principales límites a

la libertad contractual son: (i) el orden público; y (ii) otros derechos fundamentales y bienes constitucionalmente protegidos (Landa Arroyo, 2014, p. 316).

#### **2.6.4. Libertad de asociación empresarial.**

La libertad económica ha sido consagrada en la legislación nacional como uno de los grandes principios del orden económico, y ha inspirado importantes transformaciones en el ámbito del derecho patrimonial. En la actualidad, constituye uno de los fundamentos más invocados por las constituciones económicas modernas y ha adquirido un carácter vinculante dentro del texto constitucional, lo que ha llevado a su perfeccionamiento mediante el reconocimiento del derecho a crear o integrar una empresa, desde una perspectiva esencialmente económica.

La libertad de empresa fue nominada por primera vez en la Constitución de 1993, en la cual se incorpora a su denominación tradicional —libertad de comercio e industria— un concepto más amplio y moderno: la empresa, entendida como fenómeno económico-jurídico. El término “libertad de empresa” ha adquirido hoy un uso generalizado, reemplazando de manera comprensiva a la antigua noción de libertad de comercio e industria, dotándola de un contenido y alcance más ricos y profundos. Así, la libertad de empresa representa la formulación actualizada de la libertad económica.

El estudio de la libertad de empresa resulta fundamental, ya que sobre ella se sustenta uno de los fines asignados al sistema económico por la



Constitución vigente: la defensa de la competencia económica, tanto entre empresas como entre agentes económicos en general. Esta competencia es vista como un medio idóneo para alcanzar mejoras en el nivel de vida de los ciudadanos.

No obstante, dicha libertad no es absoluta. El texto constitucional faculta al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo a intervenir con el propósito de evitar abusos por parte de los particulares en el ejercicio de esta libertad, y de garantizar la supervivencia de un sistema económico de mercado orientado a la protección del interés público, dentro del marco de la economía social de mercado.

Este marco, ha sido el elegido para construir y fortalecer el Estado democrático y social de derecho, rescatando así el objetivo consensuado que estuvo plasmado en el artículo 4 de la Constitución de 1979, el cual, sin embargo, fue excluido por decisión mayoritaria del Congreso Constituyente Democrático que aprobó la Constitución de 1993.

En ese contexto, los textos constitucionales han reconocido históricamente el derecho individual a ejercer actividades económicas, partiendo de la premisa de que ello repercutirá en beneficio de la sociedad, será compatible con el interés público y contribuirá al bienestar de los ciudadanos.

### **2.6.5. Principios y valores constitucionales.**

La problemática de la investigación esboza la vigencia de un régimen excepcional concreto por estado de alarma ante la ocurrencia de circunstancias que afecten gravemente la subsistencia del Estado.

En ese sentido, al haber hecho referencia plena a como el legislador peruano ha previsto tales escenarios a partir de reconocer a los contextos regulados por la norma fundamental, se parte por afirmar que estos revisten de un carácter de insuficiencia importante ya que su finalidad concreta es la plena garantía de la vigencia de los Derechos Fundamentales ciudadanos, los cuales son afectados con restricciones innecesarias y muchas veces inconstitucionales afectando a varios principios y valores constitucionales.

En este sentido, Bernal Ballesteros, María José y De Paz González, Isaac, mencionan que el fundamento axiológico de los derechos humanos justifica la presencia y necesidad de garantizar la realización de ciertos valores que son propios de las personas, que son de gran importancia ya que trascienden a la existencia del ser humano, y que por lo mismo deben gozar de una protección reforzada. El catálogo de estos valores es cambiante, pero por lo general, son los mismos que justifican la existencia del derecho. La vida, la libertad, la igualdad y la dignidad ocupan desde luego un papel primordial en cualquier enumeración de ellos (2016, p. 42).

Los principios y valores constitucionales, con considerados como expresiones indiscutibles que tienen condiciones jurídicas y éticas, no

pueden tener un abordaje de igual forma que las tienen las normas positivizadas.

Por lo tanto, el primer paso en la aplicación y estudio de las normas constitucionales es interpretar estas disposiciones constitucionales reguladas por una norma. Esto se debe a que, además de la disposición subyacente y sus contenidos axiológicos o metas perseguidas, se sustentan como un sistema de valores preestablecidos. Por esta razón, para cumplirlas es necesaria una interpretación teleológica y finalista. Dado que son principios y valores, su vigencia depende de que exista un sentimiento jurídico que los reconozca.

Algunos, dispositivos constitucionales y legales contienen valores y principios que han sido recogidos de una determinada sociedad, que han sido acogidos por los sistemas jurídicos, y estos, son los que rigen a un determinada sociedad en su comportamiento, y su observación en algunos casos las sanciones son de carácter constitucional, civil, penal, administrativo; y en otros casos las sanciones son morales de las cuales no se ocupa el sistema jurídico, sino la sociedad al sancionarlos, por ello se enuncia algunos valores constitucionales que son fundamentales en el sistema jurídico constitucional y legal:

- a) Respeto. Es la creencia de que una persona o una cosa son dignas y deben ser aceptadas. La Constitución debe contemplar la consideración hacia los individuos con diferentes habilidades, cultura, fe o religión, nacionalidad, inclinación política, identidad de género, orientación sexual, condición socioeconómica y capacidades

mentales o físicas. Esto es necesario porque el respeto es la base de las relaciones humanas. Además, es necesario que la constitución garantice el respeto del medioambiente a través de un desarrollo sustentable del país y la conservación del medio ambiente, flora y fauna.

- b) Igualdad. significa asegurar que todas las personas tengan los mismos derechos y oportunidades, sin importar su religión, cultura o creencias; nacionalidad; identidad de género; orientación política; situación socioeconómica; o capacidades físicas o mentales. Esto tiene que incluir la igualdad de la identidad de género.
- c) Justicia. El Estado tiene la obligación de asegurar que todos los individuos puedan acceder a una justicia equitativa, clara y transversal. En la práctica, que tengan la posibilidad de reclamar justicia.
- d) Libertad. Que cada persona tenga la libertad de escoger (aborto, culto, drogas, entrega de dinero de pensiones) y asociarse. Esto debe ir acompañado de una asignación de responsabilidad a la persona que ejerce su opción. Para ello, los individuos deben contar con toda la información acerca de las diversas alternativas.
- e) Ciudadanía. El Estado tiene la obligación de asegurar que exista educación cívica y promover que los ciudadanos participen en todos los niveles (asambleas vecinales, elecciones de autoridades populares, centros de alumnos, etc.). Para lograr esto, es

fundamental que el gobierno asegure la posibilidad de acceder a la información y que esta sea transparente, veraz y clara.

- f) Equidad. El Estado tiene la responsabilidad de asegurar las reglas para que, al final, todos tengan las mismas oportunidades en condiciones equitativas. Además, debe garantizar que cada individuo reciba lo que le corresponde según sus logros y méritos.
- g) Salud. Es lo fundamental para una vida digna. El acceso a un servicio de salud oportuno y de alta calidad.
- h) Educación de calidad y gratuita. desde la cuna hasta el nivel superior (profesional y técnico). Es obligación del estado asegurar que se tenga acceso a una educación de calidad.
- i) A una Vida digna. Derecho a la vida, a una vivienda digna, a no sentirse vulnerable y a que tus derechos sean respetados. Esto abarca una vivienda digna y seguridad en todas las áreas de la vida, como la propiedad privada, la protección ante catástrofes naturales y la infraestructura pública
- j) Respeto a los derechos del otro. El Estado tiene la responsabilidad de asegurar y supervisar que todas las personas e instituciones presentes en el país respeten unos a otros.
- k) Deber y responsabilidad con la familia que formas. El que decide formar una familia y tener hijos, está obligado a hacerse responsable de su cónyuge e hijos. La ley debe castigar tanto el abandono directo (dejar el hogar) como el indirecto (no cuidar a la pareja y a los hijos).

- l) Cumplimiento de las leyes y las normas. Es nuestro deber como seres humanos acatar las leyes y normas que regulan la sociedad en todos sus niveles.

## **2.7. Test de proporcionalidad y razonabilidad en el régimen excepcional por estado de alarma.**

El test de proporcionalidad o de razonabilidad se presenta debido a la indeterminación de los dispositivos constitucionales, la misma que se manifiesta cuando se producen colisiones entre preceptos constitucionales, particularmente en materia de derechos y libertades.

En ese sentido, si bien del contenido de las normas recogidas en la Constitución no se advierte contradicción en abstracto, pueden generarse conflictos en supuestos concretos, los cuales pueden presentarse en dos casos; a) Cuando el juicio de una medida, norma o decisión pública enfrenta un bien o valor constitucional protegido por esta con otro bien o valor constitucional que se ve afectado o limitado por ella; y b) cuando en el juicio de una acción específica se confrontan el derecho constitucional que protege dicha acción y otro derecho o bien constitucional que resulta perjudicado o limitado por la misma.

Así, según Clérico (2018), el reconocimiento sólido de los derechos en las constituciones y en los instrumentos internacionales de derechos humanos (como tratados y declaraciones) incrementa la posibilidad de que surjan conflictos entre derechos. Es poco probable, entonces, que el derecho que finalmente se impone en un conflicto determinado elimine al otro derecho.

A tal efecto, los tribunales emplean la metodología de la proporcionalidad, ya sea para resolver conflictos en torno a derechos o para analizar si una

norma está en consonancia con el bloque de constitucionalidad o con el derecho interamericano de los derechos humanos, entre otros.

Se aplica la subsunción cuando se examina la proporcionalidad y las violaciones a los derechos ocurren por acción, omisión o insuficiencia, o por regresión. Esto implica evaluar una infracción que se encuentra en el contenido del derecho como norma. En cambio, si la evaluación se refiere a una infracción que se encuentra dentro del contenido del derecho como principio (normas abiertas), entonces se emplea el análisis de proporcionalidad o la comparación de casos (p. 13-14).

#### **2.7.1.Fases.**

Según Clérico (2018), el primer paso es identificar con exactitud el problema que debe resolverse. Es necesario llevar a cabo una reconstrucción detallada de la circunstancia en la que se halla la persona afectada a raíz de la limitación al derecho, y en la que habría estado si no hubiera sucedido tal limitación, o en la que debería estar si se hubiera llevado a cabo la acción correcta (es decir, si no hubiera habido restricción por omisión o insuficiencia).

Esta reconstrucción va a incluir los siguientes componentes de preparación para el examen de proporcionalidad en cualquiera de sus múltiples versiones:

- a) El derecho que se ve afectado.
- b) La limitación del derecho que se origina debido a la acción, a la omisión o a la insuficiencia. Esta acción se suele reconocer como medio, abreviado como M.

c) Después, se hace referencia al derecho o bien colectivo que el Estado busca fomentar con la acción estatal. Este derecho o bien colectivo es conocido, a menudo, como fin legítimo también.

d) Sin embargo, este entrenamiento puede incluir referencias al contexto más amplio de producción de la afectación al derecho, ya sea de manera separada o transversal. Este elemento se puede denominar "las circunstancias ampliadas del caso". Hasta este punto, podría decirse que es un asunto más de definición y reconstrucción que de ponderación o comparación, el identificar la colisión entre dos normas: una que justifica la promoción del derecho (llámese P2), y otra que trata sobre el derecho impactado por dicha promoción (llámese P1). Ambas no pueden llevarse a cabo simultáneamente bajo las mismas condiciones. Un paso adelante en la realización de uno exige la disminución de la realización del otro (es decir, su restricción) y a la inversa, salvo que pueda encontrarse una forma de realización en la que se evite la restricción al derecho afectado (p.29-32).

### **2.7.2.Los tres pasos.**

Para, Pozzolo, (2011) el juicio de proporcionalidad como método para resolver controversias, se desarrolla en tres sub-test: a) examen de relación entre los fines legítimos, o test de racionalidad; b) el examen de la necesidad de la medida restrictiva respecto de otras posibles, test de necesidad; c) el examen de los beneficios



obtenidos en relación con los derechos comprendidos, o test del balancing verdadero y propio (p. 68-69).

En ese orden de ideas, Marina Gascón señala los pasos del examen de legitimidad de una norma o medida limitadora, precisando los siguientes: a. fin legítimo (norma o medida debe presentar un fin constitucionalmente legítimo), b. idoneidad o adecuación (norma o medida ha de ser adecuada, apta o idónea para la protección de ese fin legítimo), c. necesidad de la norma o medida limitadora examinada (no existe medida menos gravosa o restrictiva que obtenga la finalidad perseguida), d. test de proporcionalidad (acreditar que existe un cierto equilibrio entre los beneficios que se obtienen con la medida limitadora examinada, en orden a la protección de un bien constitucional, y los daños o lesiones que de dicha medida se derivan para el ejercicio de un derecho o para la satisfacción de otro bien o valor constitucional).

A continuación, se desarrollará cada uno de los sub pasos con mayor detalle:

#### **A. Examen de idoneidad o adecuación técnica.**

León Rodríguez Indica en este primer subprincipio que "es necesario justificar la conformidad con la constitución de la acción, describiendo de forma clara la conexión entre los medios utilizados y el objetivo, sin olvidar que su implementación puede perjudicar otro principio o derecho constitucional" (2018, párr. 10).

Ruiz Molleda, el análisis de idoneidad incluye dos fases; a. Determinar si el objetivo de la restricción es constitucional, o sea, si se intenta alcanzar un bien jurídico constitucional (un principio, un valor o una directriz constitucional, o un derecho fundamental). b. Establecer que la medida sea apropiada para salvaguardar otros derechos y bienes constitucionales, así como para lograr el objetivo. (2019, párr. 11)

A partir de estas dos premisas, se sostiene que la idoneidad implica la legitimidad del propósito y que este ayude a salvaguardar otro derecho esencial de gran importancia legal.

En el mismo sentido, Clérico, (2018) el examen de idoneidad revisa la conexión entre el medio que ha elegido el Estado y el objetivo o derecho que intenta fomentar mediante la aplicación de dicho medio. Este examen es requerido por el derecho que se considera perjudicado (P1). Por lo tanto, desde la perspectiva del derecho limitado surgen varias preguntas. Se espera, al menos, que el medio —la vacunación obligatoria— tenga la capacidad de promover la consecución del objetivo o de los derechos promovidos (P2), si el afectado tiene que soportar una limitación a su derecho (P1). En caso contrario, la perspectiva empírica desvanecería las razones que intentan justificar esa limitación. (p. 37-38).

**B. Examen de medios alternativos menos lesivos o de necesidad.**

El subprincipio de necesidad supone que "se debe verificar que el medio seleccionado es necesario, ya que no existe otro medio que logre el mismo fin sin perjudicar el principio o bien jurídico constitucional contrapuesto" (León Rodríguez, 2018, párr. 10), en términos más simples, argumentamos que la necesidad está relacionada con el medio, que debe cumplir una finalidad de la misma categoría sin dañar al derecho o principio contrario.

Para Clérico, (2018) una medida estatal puede ser apropiada, pero aún, así estar desproporcionada en términos generales si no se aprueba el examen del medio alternativo menos lesivo. En otras palabras, si la restricción al derecho dañado pudo haberse evitado mediante un medio alternativo que fuera menos dañino o restrictivo, entonces es injustificadamente desmedida. La estructura de este examen incluye al menos tres componentes y dos comparaciones. Implica, al igual que el examen de idoneidad:

- i) Relación de medio-fin, que es más complicada porque señala: más de un medio técnicamente apropiado; sin la comparación de medios, el examen no puede realizarse.
- ii) Comparación doble: Los medios alternativos se comparan con el implementado en términos de promover

el fin estatal y de su adecuación, así como con la intensidad del impacto en el derecho, evaluando los medios alternativos menos restrictivos del derecho. Tras la comparación, se puede verificar que el medio alternativo no es igual de apropiado o más apropiado que el establecido.

En lo que concierne a la menor afectación del derecho restringido, esta puede ser: "a. total: si un medio alternativo promueve el objetivo que busca el Estado, pero no limita el derecho afectado. b. Parcial: cuando un medio limita el derecho afectado, aunque lo hace en menor grado que el medio elegido por el Estado" (p. 39-42).

### **C. El examen de la proporcionalidad en sentido estricto**

Ruiz Molleda, indica que el examen de proporcionalidad, en su sentido más estricto, se dará únicamente si se prueba que la intensidad de la afectación a los derechos fundamentales y/o bienes jurídicos constitucionales es menor que la intensidad de la satisfacción del derecho o bien jurídico constitucional que busca concretarse mediante la medida propuesta. Por el contrario, si la gravedad de la afectación del derecho es mayor, se prohibirá y no se implementará dicha medida. (2019, párr. 33)

En relación con esta premisa, es posible enmarcarla en la definición de que "cuanto más elevado sea el grado de incumplimiento o daño a un principio, mayor debe ser la

importancia de cumplir con el otro", Alexy, (2009), señala que, expresándolo de otra manera, en este subprincipio se trata de identificar el derecho fundamental a proteger y que cederá en función de las circunstancias legales que surjan. Por último, pero no menos importante, es esencial señalar que la proporcionalidad puede calcularse utilizando la siguiente fórmula: "1. Determinar el nivel de impacto en uno de los principios. 2. Establecer la importancia del principio que actúa en sentido contrario; y 3. Determinar si la relevancia de satisfacer el principio opuesto compensa la limitación o la insatisfacción del otro". Alexy, (2007, pp. 458-459), apunta, además, que, tras haber llevado a cabo esos pasos, se logrará un resultado apropiado de la prueba de proporcionalidad que posibilitará la salvaguarda del derecho fundamental más relevante en una circunstancia jurídica específica.

Villalobos, (2020) sostiene una de las sugerencias para que el Estado intervenga en contextos jurídicos y aplique el régimen excepcional por estado de alarma, según se indica en la Constitución política del Perú, es utilizar la ponderación o racionalización de derechos fundamentales. Esto se debe a que "cualquier intervención del Estado a través de su ius imperium debe llevarse a cabo conforme al principio de razonabilidad" (Villalobos, 2020, párr. 24) en este contexto, se deberá comprender el principio mencionado "como la adecuada alineación de los tres componentes que cada norma jurídica debe

poseer (el propósito, el fin y el medio) con los valores constitucionales" (párr. 58).

El abogado Renzo Santiago Angulo Valdivia, en su tesis de maestría titulada "La ponderación como medio para equilibrar los derechos laborales entre empleador y empleado, en Arequipa 2015-2018", sostiene que los conflictos de derechos son una realidad cotidiana. Se conoce la continua discrepancia de derechos entre las personas; la diferencia es que cada individuo pretende o argumenta tener más derechos que el otro, lo que genera una desigualdad. Estos derechos deben ser equiparados para alcanzar una solución justa y pacífica, y aquí es donde entra en juego la autoridad judicial para resolver estos conflictos sociales. (p.134)

Por lo tanto, tomaremos como definición del test de proporcionalidad lo que el doctor Marcial Rubio Correa (2011) nos señala que es un instrumento metodológico que surgió en los tribunales constitucionales de Europa. Su propósito es evaluar si la magnitud de limitación o restricción de un derecho fundamental, establecido por la ley o alguna medida del gobierno, es congruente con la constitución, considerando lo razonable y proporcional de dicha afectación al derecho. Nuestro tribunal constitucional lo emplea para examinar situaciones de disputas entre derechos fundamentales o la limitación de un derecho concreto. (p. 426).

Al respecto, Marina Gascón (S/F), en el juicio de ponderación en ese sentido estricto, se distinguen tres etapas a considerar: "i) determinar la intensidad de la intervención desde el principio, ii) evaluar la importancia de los motivos para intervenir, iii) decidir si dicha relevancia justifica la intensidad de la intervención" (p. 40)

Para Clérico, (2018) una medida estatal apropiada y necesaria puede ser excesiva. Sucede esto si el peso de los argumentos que apoyan la importancia del fin estatal o derecho que el Estado intenta fomentar no supera al peso de los que abogan por evitar una limitación intensa; en tal caso, la interferencia no es proporcional en un sentido amplio. El foco de este examen es la relación entre el peso de los argumentos que apoyan y contradicen la limitación del derecho implicado. Esto significa:

- a) La evaluación del grado de restricción sobre el derecho afectado.
- b) La identificación del peso abstracto de los derechos de las personas afectadas.
- c) La determinación del peso abstracto y concreto de los derechos y objetivos que el Estado intenta fomentar a través de la medida estatal.
- d) La evaluación del nivel y la relevancia de la implementación del derecho o de la finalidad estatal que se promueve;
- e) la ponderación específica entre la importancia y el peso de los principios concretos y abstractos, así como la intensidad

con la que se limitan los derechos que se ven afectados, y el nivel e importancia de cumplir con los derechos o fines promovidos;

f) La reconfiguración de la solución de la colisión en una regla-resultado de ponderación para resolver situaciones parecidas que puedan surgir en el futuro. (p.43-55).

### **2.7.3.Tribunal constitucional.**

El Tribunal Constitucional, señala que “el principio de razonabilidad, implícitamente derivado del principio de igualdad, y expresamente formulado en el artículo 200 de la Constitución, no tolera ni protege que se realicen o expidan actos o normas arbitrarias. Razonabilidad, en su sentido mínimo, es lo opuesto a la arbitrariedad y a un elemental sentido de justicia” (Tribunal Constitucional, 2004, Sentencia 00090-2004-AA/TC, p. 15).

En esta misma línea se señala que “el test de proporcionalidad es una justificación constitucional, el principio de proporcionalidad es un principio general del derecho expresamente positivizado, cuya satisfacción ha de analizarse en cualquier ámbito del derecho. Se deriva de la cláusula del Estado de Derecho, que exige concretas exigencias de justicia material” (Tribunal Constitucional, 2002, Sentencia 0010-2002-AI/TC, p. 134).

También, se sostiene que “debe ser entendido como la dimensión sustancial del debido proceso abre la posibilidad de la corrección no solo formal de la decisión judicial, sino también la razonabilidad



y proporcionalidad con que debe actuar todo juez” (Tribunal Constitucional, 2006, Sentencia 1209-2006-AA, p. 28).

Asimismo, se reafirma que “la razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado al valor Justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, y exige que las decisiones que se toman en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias” (Tribunal Constitucional, 2004, Sentencia 1803-2004-AA, p. 12).

Finalmente, se determina que "ningún límite a los derechos fundamentales, por serlo, debe sobrepasar, por así decirlo, el límite de los límites; es decir, los principios de proporcionalidad y razonabilidad" (Tribunal Constitucional, 2010, Sentencia 4677-2004-AA, párr. 28).

Respecto, al test de proporcionalidad o razonabilidad se debe de indicar no solo se aplica en situaciones de normalidad constitucional por la indeterminación del derecho y en determinados casos concretos la colisión entre principios y derechos fundamentales o también entre reglas y principios, se hace indispensable optimizar un derecho fundamental respecto a otro, sino en situaciones de anormalidad constitucional como son los regímenes de excepción se hace fundamental que las disposiciones normativas emitidas por un gobierno sean razonables

y proporcionales, pues, las disposiciones puedan ser arbitrarias, pudiendo trasgredir o lesionar derechos fundamentales de los particulares, en aras de cautelar otros derechos fundamentales colectivos, como derechos de salud pública, ambientales o crisis económicas, con ese afán, pueden limitar derechos fundamentales que no están dentro del catálogo constitucional de derechos que se pueden limitar transitoriamente, en suma, se debe de aplicar obligatoriamente el test de proporcionalidad y razonabilidad de las medidas excepcionales adoptadas para restablecer la normalidad constitucional, y si estas logran la finalidad propuesta por las cuales fueron adoptadas.

## **2.8. Límites al poder ejecutivo para declarar el régimen excepcional ante crisis económica, y desastres naturales.**

Los límites a los regímenes de excepción están dados por las restricciones establecidas por la Constitución y la ley que previenen el uso injustificado de las medidas excepcionales por parte de un gobierno de turno. Estas medidas extraordinarias deben ser esenciales, proporcionales, temporales y no deben discriminar; además, siempre deben estar bajo el control jurisdiccional de las medidas excepcionales, a fin de evaluar que las medidas cumplan con el fin propuesto.

Los límites al poder ejecutivo para declarar el régimen excepcional por estado de alarma en el Perú, se dará por dos circunstancias, la primera circunstancia estará establecido por el principio de legalidad constitucional, con la reforma constitucional propuesta como un objetivo específico planteado como línea de investigación, se autorizara la restricción de determinados derechos

fundamentales, el otro límite, estará dado por las circunstancias excepcionales que se den en la realidad, las mismas que se dieron contenido en el objetivo de investigación, los mismos que puede ser catalogadas como extraordinarias, imprevisibles, irresistibles, o circunstancias de crisis económicas de manera mundial o de manera local, como crisis agrícolas, crisis políticas, malos manejos arancelarios, por guerra interna o externa, o ante circunstancias de desastres naturales, maremotos, pandemias, epidemias globales, o acciones humanas, que causen daños ambientales de gran magnitud, ante ello, el poder ejecutivo debe de valorar cada situación o situaciones, debiendo de analizar la proporcionalidad y razonabilidad, temporalidad, e intangibilidad de algunos derechos fundamentales que son garantizados por declaraciones y convenciones de las cuales el Perú es parte, que podrían ser afectados por la medida adoptada, pues esta podría ser lesiva en la restricción de determinados derechos fundamentales, para restablecer el orden interno y la subsistencia de los ciudadanos y del Estado en un tiempo y lugar específicos, es necesario llevar a cabo un análisis exhaustivo de cada situación antes de adoptar cualquier medida, con el objetivo de no infringir derechos esenciales cuya restricción está permitida. y de otros derechos que puede ser suspendidos o restringidos de manera directa o de manera indirecta, debiendo de actuar el Estado como garante del fin constitucional legítimo de la optimización de los derechos sociales de acceso a los servicios públicos, salud pública, derechos ambientales, derechos económicos, a los productos de primera necesidad que puedan ser escasos durante las circunstancias excepcionales, de esta manera garantizando la estabilidad social y perdurabilidad del Estado.

### **CAPÍTULO III**

#### **CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS**

Se utilizó la argumentación a través de la exposición del discurso jurídico-filosófico, teniendo en cuenta su tipología dogmática y filosófica-jurídica, para contrastar la hipótesis de investigación. Se emplearon, para tal fin, el método general deductivo y los métodos analítico-sintético, además de las metodologías que la ciencia jurídica reconoce, como la hermenéutica, la dogmática y la exegética. Estos métodos posibilitaron que se explicaran las categorías filosóficas y jurídicas tratadas en la tesis, basándose en la teoría, la jurisprudencia y la normatividad.

A partir de dicho análisis, se sostiene que los fundamentos jurídicos que respaldan la incorporación del régimen excepcional por estado de alarma en la Constitución Política del Perú son los siguientes:

Recuperar el orden constitucional durante circunstancias excepcionales de fuerza mayor, crisis financieras o aquellas que son causadas por la intervención humana, sin que eso suponga la suspensión de los derechos fundamentales vinculados a la libertad de religión, trabajo, contractual y de empresa.

La garantía de los valores constitucionales, como la salud pública y los derechos relacionados con el medio ambiente.

La prevalencia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad ante cualquier posible limitación en el ejercicio de los derechos fundamentales.

La capacidad del sistema de alarma como herramienta para restaurar el orden constitucional de derecho, garantizando la vigencia de los derechos colectivos establecidos por la Constitución.

Para llegar a esta conclusión, fue fundamental tomar en cuenta la noción de Estado desde el paradigma del Estado democrático y social de derecho. Según lo indica García Toma, este modelo se basa en principios y valores democráticos que tienen como eje central los derechos ciudadanos.

**3.1.1. EL RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL INTERNO ANTE SITUACIONES EXCEPCIONALES DE FUERZA MAYOR, CRISIS ECONÓMICA O PROVOCADAS POR LA VOLUNTAD HUMANA SIN SUSPENDER EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES RELATIVOS A LA LIBERTAD DE RELIGIÓN, TRABAJO, CONTRACTUAL, EMPRESARIAL, PARA GARANTIZAR LOS VALORES CONSTITUCIONALES SALUD PÚBLICA Y DERECHOS AMBIENTALES.**

El estudio mostró que el enfoque postpositivista, al reconocer la importancia de la moral, los principios y la interpretación en el Derecho, ayuda a fortalecer el constitucionalismo moderno. Esta perspectiva posibilita tratar ideas y elementos cruciales que aseguran la vigencia de los derechos fundamentales, incluso si dicha vigencia supera los límites de lo estrictamente normativo.

El postpositivismo ofrece al constitucionalista herramientas para armonizar normas constitucionales con principios axiológicos, permitiendo así interpretar adecuadamente las nuevas realidades sociales y brindar respuestas estatales acordes, sin incurrir en restricciones indebidas a los derechos ciudadanos.

En ese contexto, la implementación de un nuevo régimen excepcional, por "estado de alarma", hará posible concretar y fortalecer la vigencia del

paradigma constitucional mediante su aplicación específica en situaciones como desastres naturales o crisis económicas graves, sin que esto signifique que se suspenda el ejercicio de los derechos fundamentales. Con base en lo anterior, se puede sostener que la propuesta va más allá de la idea tradicional de los regímenes excepcionales que están establecidos en la Constitución Política del Perú.

La investigación evidenció que, mediante la incorporación de principios y valores al marco constitucional por el post-positivismo, se puede sostener que el orden jurídico no tiene que ser visto como un sistema de reglas cerrado, sino como un orden irradiado por valores sociales que confieren legitimidad y eficacia a las normas.

Este enfoque se manifiesta en una práctica constitucional que, al defender de manera continua los derechos fundamentales, otorga más efectividad al principio de seguridad jurídica. De este modo, se sugiere un modelo que disminuye la arbitrariedad del Estado y posibilita la adecuación del orden constitucional a situaciones que el legislador constituyente no había previsto en principio.

La Constitución, al ser el espejo de los principios, valores y normas esenciales del orden político y jurídico, tiene que interpretarse como un proyecto de vida, un estatuto de poder y una protección de los derechos básicos del individuo. García Toma sostiene que el Estado de derecho democrático y social se basa en principios que requieren un marco constitucional sensible y dinámico a las necesidades de la sociedad.

Se sostiene que es factible añadir un régimen excepcional adicional para salvaguardar valores como la salud, el medio ambiente y la prestación de los servicios públicos. Asimismo, autores como Guastini (2009) y Del Rosario Rodríguez (2011) resaltan la necesidad de comprender la Constitución tanto desde un enfoque formal —como sistema normativo vinculante— como desde una perspectiva material, en cuanto consagra principios supremos que distinguen al texto constitucional peruano de otros marcos comparados.

La necesidad de un nuevo régimen excepcional surge precisamente ante el vacío normativo que existe frente a contextos de anormalidad constitucional no previstos por la carta magna. Atienza (2014) fundamenta esta necesidad desde el constitucionalismo postpositivista, al subrayar que toda limitación de derechos esenciales debe estar de acuerdo con los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

Este régimen nuevo, se enfoca en la restauración del orden interno, tiene explícitamente establecido que el ejercicio de los derechos fundamentales no se suspenderá mientras esté vigente. Como sostienen Reyes Morris (2008) y Garrido López (2021), la existencia de vacíos en el texto constitucional genera escenarios de anomia que deben ser subsanados para mantener la coherencia del sistema jurídico.

La propuesta de incluir en la Constitución el régimen excepcional por estado de alarma, a diferencia de los regímenes tradicionales de excepción, no limita derechos, sino que se orienta a restaurar el orden constitucional sin afectar las garantías esenciales. Esta figura encuentra

respaldo en principios como la legalidad y la supremacía constitucional, elementos indispensables para evitar la arbitrariedad estatal.

La investigación también abordó un análisis fáctico: durante la emergencia sanitaria y la crisis política iniciadas en 2020, la aplicación del régimen de emergencia no fue suficiente para restablecer el orden interno, evidenciando una posible ineficacia del sistema de excepción vigente. La falta de eficacia puede atribuirse, entre otras razones, al desconocimiento ciudadano sobre sus implicancias, en especial las relativas a la restricción de derechos.

Por lo tanto, se propone establecer un régimen más específico y garantista, como el régimen excepcional por estado de alarma. Este régimen estaría enfocado en respetar la dignidad de las personas y los derechos fundamentales, al mismo tiempo que se alinea con los valores del Estado Constitucional de Derecho. Esta figura no solo reaccionaría con más exactitud ante circunstancias de crisis, sino que también consolidaría la legitimidad de la respuesta del Estado ante los ciudadanos.

A nivel comparado y en la doctrina constitucional contemporánea, se encuentran antecedentes suficientes para sustentar esta propuesta, que promueve una adaptación razonable del texto constitucional a las nuevas realidades sociales.

Por último, la inclusión del régimen excepcional por estado de alarma como un régimen constitucional de excepción posibilitaría el uso de esta figura en consonancia con los principios esenciales del orden constitucional peruano. Esto fortalecería su papel como instrumento eficaz para restaurar la



normalidad constitucional sin limitar el ejercicio total de los derechos fundamentales.

### **a) Libertad de Religión**

En el primer capítulo de los derechos fundamentales, la Constitución Política del Perú afirma que: “*Cada individuo tiene el derecho de practicar su religión libremente, ya sea individualmente o en grupo*” (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 2.3).

El respeto a los derechos de las entidades religiosas está garantizado por el tratamiento proporcionado en la constitución. Según la Sentencia N° 03372-2011-PA/TC, la libertad religiosa implica, en su aspecto interno y subjetivo, que cada individuo tiene la capacidad de autodeterminarse basándose en sus creencias y convicciones espirituales. Por otro lado, en su aspecto subjetivo externo, supone la libertad de practicar la religión en todas sus formas —ya sean individuales o colectivas—, tanto en el ámbito público como privado. Esto incluye la enseñanza, el culto, la observancia y la conversión religiosa.

De forma complementaria, Revilla (2017) indica que este derecho incluye la libertad de manifestar las creencias religiosas o la religión, ya sea individualmente o en grupo, sobre todo a través de actividades de culto público, aunque el Estado puede restringirlas en situaciones excepcionales (p. 53).

**b) Libertad Contractual.**

Según Baldo (2017), la libertad de contratar asegura que las partes tengan la posibilidad de acordar válidamente, conforme a las normas vigentes al tiempo de la celebración del contrato. Sin embargo, esta libertad tiene que ser ejercida dentro de los márgenes establecidos por la ley. Se manifiesta en tres facetas su contenido fundamental: 1. El derecho a determinar si se celebra o no un contrato. 2. El derecho de escoger con quién contratar. 3. El derecho de regular el contenido del contrato sin restricciones, es decir, las obligaciones y derechos de las partes (p. 40).

Por su parte, Landa Arroyo (2014) argumenta que el orden público y otros derechos fundamentales o bienes protegidos por la Constitución son los límites naturales de los derechos esenciales a la libertad contractual y a la celebración de acuerdos. En esa dirección, las dos restricciones más importantes a esta libertad son: (i) el orden público; y (ii) otros derechos esenciales y bienes resguardados por la Constitución (p. 316).

**c) Libertad de Trabajo.**

Baldo (2017) plantea que el derecho al trabajo puede comprenderse desde dos dimensiones: (i) la inhibición del Estado en la actividad económica individual, y la prohibición de prácticas privadas que limiten el libre ejercicio del trabajo; y (ii) la protección frente a barreras que impidan ejercer libremente dicha actividad.

Este derecho se vincula directamente con la libertad individual, que se expresa a través del derecho al libre desarrollo y bienestar (artículo 2, numeral 1 de la Constitución) y con la libertad personal (artículo 2, numeral 24, literal a), que consagra que *“nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”*.

Asimismo, la libertad de trabajo se relaciona con las libertades de empresa, industria y comercio. Debe ser entendida en un sentido amplio, abarcando tanto al trabajador asalariado como al independiente. La protección de este derecho implica no solo la facultad de contratar servicios personales, sino también el derecho a elegir libremente un empleo, e incluso el derecho a no trabajar, al descanso y al ocio (pp. 44–45).

#### **d) Libertad Empresarial.**

Baldo (2017) sostiene que, la libertad de empresa constituye la base sobre la cual se edifica el sistema económico constitucional. Por ello, su interpretación debe hacerse de forma sistemática, en armonía con otros preceptos constitucionales.

Para que, esta libertad se realice plenamente, se requiere una regulación promercado, entendida como una política antiburocrática, orientada a la generación de riqueza, su distribución equitativa y el servicio al consumidor. Tal regulación debe garantizar y supervisar el funcionamiento del mercado,

evitando intervenciones estatales que puedan distorsionar su dinámica.

Los ámbitos esenciales de la libertad empresarial incluyen:

- i) la libertad de creación de empresa y de acceso al mercado;
- ii) la libertad de organización; iii) la libertad de competencia; y iv) la libertad para cesar actividades.

En consecuencia, la libertad empresarial está garantizada en el Perú para todo tipo de empresa o sociedad mercantil. Si bien estos son conceptos jurídicos complejos, su definición debe partir del ámbito público, evitando una visión subjetiva que genere inseguridad jurídica (pp. 65–67).

### **Consideraciones Finales**

Se puede afirmar que concuerda con los objetivos constitucionales del Estado, una vez se ha entendido el contenido y la extensión de los derechos fundamentales que no deben ser limitados mientras dure el estado de alarma. El ejercicio de estos derechos no debe ser obstaculizado, incluso si hay situaciones que podrían causar inestabilidad, pues su limitación puede resultar en circunstancias de inseguridad jurídica que alteren seriamente el sistema constitucional.

Con tal propósito, la función del Estado debe ser consistente con los principios que lo guían, evitando limitaciones excesivas que puedan poner en riesgo la confianza de la ciudadanía. Tal y como se ha sostenido en esta investigación, el Estado tiene la obligación de cumplir su función tuitiva con un rigor axiológico,

garantizando que los derechos fundamentales permanezcan vigentes incluso en circunstancias que no requieren mecanismos onerosos como su restricción debido a su naturaleza e intensidad.

Es necesario asegurar que los principios y valores del Estado Constitucional de Derecho se mantengan, aun en situaciones excepcionales. Esto justifica la inclusión de un régimen excepcional como el régimen por estado de alarma, que posibilita conservar los derechos fundamentales sin alteraciones y, así, consolidar la legitimidad y la efectividad del orden constitucional.

### **3.2. LA PREVALENCIA DE LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD ANTE LA EVENTUAL RESTRICCIÓN EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

Luego de desarrollar el marco teórico, puede afirmarse que ante la ocurrencia de ciertos hechos que alteran gravemente la normalidad en la sociedad, así como el ejercicio de los derechos fundamentales de la ciudadanía, resulta evidente la insuficiencia del diseño constitucional vigente respecto a los regímenes de excepción, específicamente el estado de emergencia y el estado de sitio.

El artículo 137 de la Constitución Política del Perú establece que, durante la vigencia de estos regímenes, se puede suspender o restringir el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y el derecho de tránsito. Esta fórmula, por su rigidez, conlleva a una afectación excesiva de los derechos ciudadanos, incluso en situaciones donde tal nivel de restricción podría no estar debidamente justificado.

Ante este escenario, es indispensable que cualquier limitación al ejercicio de los derechos fundamentales se sustente en los principios constitucionales rectores, particularmente en los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Estos principios deben ser entendidos no solo como herramientas de control constitucional, sino como criterios vinculantes que el Estado está obligado a observar antes de adoptar o ejecutar medidas excepcionales.

En tal sentido, la imposición de un régimen excepcional debe partir de un análisis riguroso y fundamentado, que evalúe con objetividad la magnitud de la amenaza al orden constitucional. Este análisis debe incluir:

- La gravedad del hecho que justifica la medida.
- La idoneidad y necesidad de la medida tomada.
- La proporcionalidad estricta entre la medida y el fin constitucional que se persigue.

Esta exigencia responde a la necesidad de evitar respuestas estatales desmedidas, que puedan derivar en arbitrariedad o vulneraciones injustificadas a los derechos fundamentales. De ahí la importancia de que el Poder Ejecutivo efectúe una evaluación previa y detallada del contexto que motivaría la adopción de un régimen excepcional, considerando tanto las consecuencias jurídicas como sociales de su aplicación.

El principio de proporcionalidad, según ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional (en las sentencias STC N.º 0020-2005-AI/TC y STC N.º 0008-2003-AI/TC), es un principio general del Derecho que se encuentra explícitamente reconocido en la constitución. Su uso no se restringe

solamente a la evaluación de las limitaciones establecidas bajo regímenes excepcionales, sino que es aplicable en cualquier acción del Estado que afecte un derecho fundamental, sin importar si se ha proclamado o no un estado de emergencia.

Asimismo, el principio de razonabilidad opera como un criterio de coherencia normativa y lógica jurídica, que exige que toda medida estatal sea congruente con los fines constitucionales y adecuada al contexto en que se aplica.

Este estudio trató el problema a través de un análisis detallado de los rasgos fundamentales de ambos principios. Se identificó así su impacto significativo en la arquitectura del orden constitucional peruano y se evidenció su importancia frente a circunstancias no previstas, como las que surgieron a raíz de la crisis política del 2020 o la emergencia sanitaria por la COVID-19; sus efectos mostraron que era necesario adecuar el régimen excepcional a los retos del presente.

En este sentido, se puede observar que, en el sistema jurídico peruano, los principios de razonabilidad y proporcionalidad tienen un tratamiento específico relacionado únicamente con la vigencia de los regímenes de excepción. Esto es corroborado por lo estipulado en la parte final del texto constitucional<sup>2</sup>.

Se puede observar que el orden constitucional establece explícitamente que la autoridad que dispuso la vigencia del régimen excepcional (sin importar

---

<sup>2</sup> Constitución Política del Perú. Congreso Constituyente democrático de 1993. Cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo. No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio.

cuál sea) puede abusar de sus facultades durante los regímenes de excepción. Un caso ilustrativo es lo ocurrido durante el estado de emergencia nacional debido a las serias circunstancias que afectaron a la vida de la nación como resultado del brote de COVID-19<sup>3</sup>, pues cuando se impuso el aislamiento social obligatorio, el gobierno en ese momento determinó que aquellos que no cumplieran con dicha orden serían arrestados y entregados a las autoridades. Sin embargo, tras la evaluación hecha en su momento, se concluyó que esas detenciones fueron arbitrarias (se les llamó "retenciones"), ya que la defensa técnica de los afectados por esa limitación de la libertad de movimiento presentó un Hábeas Corpus porque consideraban esos actos como arbitrarios.

En función de esto, se concede el reconocimiento completo al juez para determinar la razonabilidad y proporcionalidad del acto restrictivo. Se debe considerar que a la judicatura le está prohibido pronunciarse sobre la declaración en sí misma del estado de emergencia, lo cual es una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.

En este sentido, se busca que la implementación del régimen excepcional por estado de alarma mejore el ejercicio de los derechos fundamentales, los cuales están fundamentados en el funcionamiento normal de los servicios públicos (por ejemplo, la salud pública) y en el suministro regular de productos esenciales, además de los derechos medioambientales.

---

<sup>3</sup> Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM de fecha 15 de marzo de 2020. Decreto Supremo que declara estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19



Lo que se ha expuesto tiene un fundamento sólido, basado en lo que Robert Alexy (2007) sostiene: para optimizar los derechos fundamentales es necesario aplicar el principio de proporcionalidad, a partir de los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, y viceversa.

Asimismo, es necesario utilizar el juicio de proporcionalidad para resolver los conflictos, ya que tal como lo afirma Pozzolo, (2011), este encuentra fundamento a partir de tres ítems siendo estos: a) El examen de relación entre los fines legítimos o test de racionalidad; b) El examen de necesidad de la medida restrictiva respecto de otras posibles o y, c) El examen de los beneficios obtenidos en relación con los derechos comprendidos, o test del balancing verdadero y propio.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional del Perú determinó que los Derechos Fundamentales son relativos, como se deduce de la STC N°. 06201-2007-HC, cuyo contenido establece que no son absolutos, sino relativos, ya que su ejercicio y disfrute están condicionados por otros bienes y derechos constitucionales.

En esa orden de ideas, Figueroa Gutarra, (2020), afirma que los estados de excepción son de carácter temporal y al instituir limitaciones aplicadas por el Estado, estas deben ser aceptadas sin más, sin evaluar su razonabilidad ni eficacia durante la vigencia de un estado excepcional.

A partir de las ideas esbozadas es que, a criterio del investigador, a partir de la ocurrencia de circunstancias de fuerza mayor tales como maremotos, cataclismos, emergencias sanitarias, desastres ambientales u otros

desastres creados por el hombre o ante un escenario de crisis económica (inflaciones, deflaciones), de forma previa a cualquier medida a ser adoptada por el Estado, éste debe realizar una evaluación previa sobre la gravedad de la situación de emergencia a afrontar, a partir de la determinación concreta de los Derechos constitucionales que serán restringidos, lo cual conlleve a la aprobación de un régimen excepcional como el estado de alarma.

Por lo tanto, esa evaluación debe llevarse a cabo con base en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ya que son ampliamente aceptados en el campo del derecho comparado; la Constitución ecuatoriana es un ejemplo de esto, porque establece que durante el estado de excepción se aplicarán los principios de legalidad, necesidad, territorialidad, razonabilidad, temporalidad y proporcionalidad.

La Constitución de Colombia, en la misma línea, determina que las medidas a tomar deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos. En esa línea, es relevante aclarar que no hay un tratamiento explícito en la legislación de Chile, Argentina y España.

Por lo dicho anteriormente, el poder ejecutivo tiene que hacer un análisis riguroso en contraste con los principios de razonabilidad y proporcionalidad para presentar las razones por las que se adoptó una medida excepcional, la cual debe estar basada exclusivamente en los subprincipios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Esto está de acuerdo con los siguientes criterios que respaldan su imposición:

**A. Fin legítimo**

Por lo tanto, la acción que se adopte debe tener como objetivo un fin constitucionalmente legítimo. Por ejemplo, al aprobar la vigencia del régimen de alarma, este tiene que tener como propósito garantizar la subsistencia y permanencia a nivel social y estatal mediante la protección del correcto funcionamiento de los servicios públicos. Estos incluyen los servicios básicos, los de salud, el abastecimiento de productos esenciales y también los derechos ambientales.

Si se va a establecer un régimen excepcional de estado de alarma y, por ende, se van a restringir ciertos Derechos Fundamentales, esta decisión debe tener una justificación completa cuando haya circunstancias de fuerza mayor o crisis económica en todo el país o en parte de él.

**B. Idoneidad o adecuación:**

Para garantizar un objetivo legítimo, la norma o medida que se debe adoptar tiene que ser adecuada, capaz e idónea. Esto se basa en que el Estado tiene que especificar qué derechos esenciales serán limitados después de examinar las situaciones de fuerza mayor o crisis económica, porque esto le dará legalidad a la medida adoptada siempre que esté enfocada en alcanzar el objetivo legítimo, como es asegurar el funcionamiento normal de los servicios públicos y básicos, la salud, el abastecimiento regular de productos esenciales y la posibilidad de ejercer los derechos ambientales.

**C. Necesidad de la norma o medida limitadora examinada:**

En este criterio, el Estado tiene que demostrar que no hay ninguna medida menos perjudicial o restrictiva para lograr el objetivo buscado. Es

decir, cuando se implemente el régimen de alarma por circunstancias de fuerza mayor o crisis económica, el Estado debe explicar por qué es apropiado y conveniente adoptar un régimen excepcional específico, siempre que haya una relación con los eventos ocurridos. Si no es así, debería elegirse otro régimen excepcional con la finalidad de recurrir a la medida menos gravosa en términos del impacto sobre los derechos fundamentales para gestionar adecuadamente las situaciones excepcionales que lo motivaron.

En este contexto, se puede afirmar que, tras superar este análisis, la opción a seguir es el régimen excepcional de alarma. Este responde a aspectos cuya idoneidad y correspondencia justifican su imposición, pues resulta menos oneroso respecto al ejercicio de los derechos a la libertad de religión, reunión, trabajo, contratos y empresariales para asegurar el funcionamiento normal de los servicios públicos y básicos, así como del derecho a la salud y a productos de primera necesidad. Además, respeta los derechos ambientales y económicos; en resumen, todo esto apunta hacia la restauración del orden constitucional.

#### **D. Test de proporcionalidad**

Este criterio busca establecer si existe un equilibrio entre las ventajas que resultan de la adopción de la medida limitadora analizada en oposición a la defensa de un bien constitucional, y los daños o lesiones que dicha medida cause para el adecuado ejercicio de un derecho o para la satisfacción de otro bien o valor constitucional importante, como el bien común.

Por lo tanto, el análisis del poder ejecutivo es relevante porque antes de adoptar el régimen de alarma se deben justificar por completo las razones que llevaron a no optar por la implementación del régimen excepcional de emergencia. Esto se debe a que una de sus características es su menor gravedad e impacto en el ejercicio de los derechos fundamentales, recordando siempre que su objetivo es alcanzar el orden constitucional y la supervivencia del Estado frente a situaciones de fuerza mayor o crisis económica, mediante una limitación menos severa de los derechos a la libertad religiosa, laboral, contractual y empresarial. Esto asegura que los derechos al funcionamiento adecuado de servicios públicos y básicos, a la salud pública, a productos esenciales, así como los derechos económicos y ambientales en un espacio y tiempo determinados sean protegidos.

Lo que se ha expuesto hasta ahora se ha materializado a partir de los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional colombiano, la Corte Suprema argentina, la Corte Constitucional ecuatoriana y el Tribunal Constitucional peruano. Esto es así porque todos comparten sus argumentaciones sobre las medidas excepcionales que fueron tomadas en el contexto de la pandemia por COVID-19 y concuerdan en que es preciso aplicar los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad. Esta coincidencia se puede observar en la sección correspondiente de las sentencias que serán citadas a continuación:

En el fallo de la Corte Constitucional ecuatoriana N° 4-20-EE/20 alertó que, para acatar los principios de necesidad y proporcionalidad, las acciones tomadas en un estado de excepción tienen que restringirse al tiempo estrictamente necesario por las demandas de la circunstancia y al

espacio donde ocurren específicamente los hechos que fundamentan la declaración, sin que esto signifique que el límite debe ser siempre el tiempo máximo o todo el país.

En el dictamen N°. 5-20-EE/20, acerca de la renovación del segundo estado de excepción establecido debido a la pandemia por COVID-19, el tribunal subrayó que es necesario implementar los mecanismos institucionales existentes para gestionar la pandemia mediante el sistema jurídico regular.

Desde entonces, se ha mencionado la promulgación de leyes, reglamentos administrativos, políticas públicas y campañas masivas de divulgación y educación, entre otras acciones destinadas a mitigar los efectos de circunstancias excepcionales como la pandemia. En esa dirección, se hizo patente la urgencia de que los órganos colegisladores sancionen una ley orgánica que controle el ejercicio de los derechos fundamentales de forma proporcional a las exigencias de situaciones extraordinarias. Esta propuesta se basa en la necesidad de que la transición a la normalidad institucional sea perentoria, lo que significa que un estado de excepción no puede prolongarse indefinidamente con decretos sucesivos que lo extiendan o establezcan uno nuevo sin una justificación adecuada.

Bajo esta perspectiva, el Tribunal Constitucional colombiano, a través de la Sentencia C-205/20, argumentó que las acciones tomadas en el transcurso de la pandemia estaban correctamente restringidas a su propósito particular: frenar el virus y reducir la emergencia sanitaria. Se

estableció que la reintegración gradual a la vida productiva de la nación tenía que hacerse cumpliendo en su totalidad los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. Al demostrarse que la medida no fue desproporcionada ni excesiva en relación con la naturaleza de la crisis sanitaria, sino que se centró únicamente en lograr su meta, esta decisión concretó el principio de proporcionalidad.

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de Argentina mantuvo que incluso en situaciones de emergencia, como lo fue la pandemia del COVID-19, las limitaciones a derechos fundamentales tienen que ser proporcionales, legales, razonables y estrictamente necesarias, siguiendo estándares constitucionales y criterios científicos. En esta línea, exhortó al gobierno de la provincia de Formosa a acatar los derechos humanos de acuerdo con los tratados internacionales y a que los tribunales de justicia se encarguen de protegerlos con efectividad, sobre todo en lo que respecta a acciones que pongan en riesgo la libertad personal y corporal.

Por su parte, el Tribunal Constitucional de Perú, afirmó que la restricción de utilizar medios de transporte interprovincial sin presentar una prueba molecular negativa o una vacuna era un procedimiento legítimo y razonable, dado que su objetivo era salvaguardar la vida y la salud del pueblo. Al no acreditarse una afectación relevante al contenido constitucional del derecho reclamado, el Tribunal desestimó la demanda.

Con base en estos antecedentes, se evidencia que la proporcionalidad y la razonabilidad constituyen fundamentos fundamentales del

constitucionalismo contemporáneo, sobre todo en situaciones excepcionales no contempladas en el diseño original del orden constitucional. En consecuencia, el marco constitucional debe estar diseñado para reaccionar de manera apropiada ante nuevas amenazas, sin tener que recurrir automáticamente a regímenes excepcionales que limitan o interrumpen derechos esenciales, debido a la imprevisibilidad de ciertos acontecimientos sociales.

Bajo este razonamiento, es fundamental distinguir entre los regímenes de excepción actuales en Perú (estado de sitio y estado de emergencia) y la sugerencia del régimen excepcional por estado de alarma. Este último posibilitaría enfrentar ciertas situaciones excepcionales (como catástrofes naturales o crisis económicas o de salud) sin tener que interrumpir derechos básicos, lo cual proporciona más coherencia al modelo constitucional y asegura una mejor armonía entre los derechos humanos y el orden público.

Así, de acuerdo con los argumentos doctrinales acerca de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, se reitera que cualquier medida del Estado que impacte el ejercicio de derechos fundamentales tiene que pasar un riguroso examen, demostrando:

- La necesidad de su adopción frente al contexto concreto.
- La idoneidad o adecuación de la medida para lograr el objetivo legítimo que se busca.
- La proporcionalidad entre el medio que se emplea y el nivel de impacto sobre los derechos.



La instauración del régimen excepcional por estado de alarma como un nuevo sistema constitucional responde a la necesidad de adecuar las normas a nuevas situaciones que surjan debido al desarrollo social y a la naturaleza impredecible de los eventos que tienen el potencial de modificar el orden constitucional.

Como sostiene Siles (2017), el régimen excepcional que se establece en el artículo 137 de la Constitución es incompleto y asistemático. Por esta razón, se sugiere incluir un tercer régimen autónomo que aborde circunstancias diferentes a las contempladas por los estados de excepción vigentes. De manera similar, Castañeda Otsu (2020) sugiere que se necesita una enmienda constitucional para incluir el régimen excepcional por estado de alarma como un sistema enfocado en las crisis económicas, pandemias y desastres naturales, a diferencia de los escenarios que justifican los regímenes de emergencia y de sitio, vinculados a conflictos internos o políticos.

Complementariamente, Garrido López (2021) y Sandoval (2012) coinciden en que la declaratoria del régimen excepcional por estado de alarma debe estar asociada a eventos catastróficos o infortunios públicos (terremotos, inundaciones, incendios, accidentes de gran magnitud), así como a crisis sanitarias, paralización de servicios esenciales o contaminación ambiental grave, todo ello en aras de proteger el Estado democrático de Derecho y asegurar el retorno a la normalidad constitucional.

Por último, de acuerdo con Bravo (2022), la aplicación del régimen excepcional por estado de alarma tiene que estar sujeta a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, aun en el caso de que se trate de hacer frente a disturbios públicos que obstaculicen el ejercicio libre de los derechos y las libertades ciudadanas. Así, al ser incluido en el marco constitucional, se podría ofrecer una respuesta estatal equilibrada y eficiente, manteniendo el núcleo esencial de los derechos fundamentales y robusteciendo el modelo del Estado Constitucional de Derecho.

### **3.3. LA FUNCIONALIDAD DEL RÉGIMEN DE ALARMA PARA RETOMAR EL ORDEN CONSTITUCIONAL INTERNO EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO GARANTIZANDO LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS**

Para mostrar la funcionalidad del régimen de alarma, es necesario indicar que su inclusión en el marco constitucional responde a la necesidad de tener un instrumento excepcional que posibilite enfrentar circunstancias extraordinarias sin limitar o interrumpir el ejercicio de los derechos fundamentales. Este sistema se basa en la legitimidad y validez constitucional, y su diseño busca asegurar resultados funcionales, coherentes y viables, particularmente en situaciones que perturben de manera grave el orden interno sin que sea estrictamente necesaria la suspensión de derechos.

El régimen excepcional de alarma, en línea con los axiomas que respaldan su existencia, se basa en la idea de restaurar el orden constitucional. Esto reconoce que algunos contextos, como las crisis sanitarias o los desastres naturales, no fueron considerados al crear los regímenes excepcionales

descritos en el artículo 137 de la Constitución Política del Perú. La experiencia del derecho comparado demuestra que, en estas circunstancias, el régimen excepcional por estado de alarma es especialmente importante porque posibilita una respuesta estatal rápida, efectiva y menos onerosa sin poner en riesgo el contenido esencial de los derechos fundamentales.

Una de las virtudes más notables del régimen de alarma es que, a diferencia de los regímenes de excepción actuales en Perú (estado de sitio y estado de emergencia), cuya activación conlleva necesariamente la limitación de derechos fundamentales, estos no se restringen ni suspenden durante su vigencia. En esta línea, el régimen de alarma es una solución intermedia apropiada para afrontar circunstancias de emergencia sin modificar significativamente los principios y objetivos que guían al Estado Constitucional de Derecho.

El Estado, desde este punto de vista, debe llevar a cabo un análisis exhaustivo de la condición que amenaza el orden constitucional antes de implementar cualquier acción extraordinaria, considerando si es necesaria, razonable y proporcional. Esta evaluación no solo valida su adopción frente a los ciudadanos, al asegurar que los derechos no se verán afectados de manera arbitraria o innecesaria, sino que además robustece la naturaleza democrática del régimen.

Este, planteamiento consolida una nueva comprensión del Derecho Constitucional, que exige que la suspensión o restricción de derechos no sea la regla ante situaciones excepcionales, sino la última ratio, únicamente admisible cuando el restablecimiento del orden no pueda lograrse por otros

medios. Así, el régimen de alarma responde mejor a las necesidades actuales, en las que emergencias no necesariamente políticas o militares – como pandemias, catástrofes naturales o colapsos de servicios públicos– demandan intervención estatal, pero sin justificar el sacrificio de los derechos fundamentales.

Desde esta óptica, la incorporación del régimen excepcional por estado de alarma se alinea con los fines y valores esenciales del Estado constitucional, al brindar un instrumento que permite la gestión de crisis sin socavar el orden democrático ni debilitar las garantías ciudadanas. En consecuencia, su funcionalidad se ve plenamente reforzada al consolidar la idea de un modelo constitucional adaptativo, capaz de responder con eficacia ante desafíos contemporáneos sin replicar esquemas autoritarios o desproporcionados.

Por eso, es fundamental distinguir claramente entre los regímenes de excepción que la Constitución reconoce en la actualidad y el régimen de alarma, usando como fundamento los antecedentes del derecho comparado. En ese contexto, el artículo 1 y el artículo 44 de la Constitución peruana, que establecen la obligación del Estado de asegurar la seguridad y el bienestar de los individuos, así como la protección del ser humano, explican completamente por qué es necesario modificar el ordenamiento constitucional al incorporar un régimen adicional.

Por lo tanto, la lógica garantista es el fundamento de la comprensión del papel y las funciones del régimen de alarma: brinda una opción legítima, equitativa y razonable ante situaciones excepcionales, en el marco de un modelo de Estado de Derecho enfocado en el bienestar individual. Para que su

implementación se lleve a cabo, es necesario que el Estado analice minuciosamente las circunstancias antes de implementar cualquier régimen excepcional, con el objetivo de averiguar si una medida de menor efecto — como el régimen excepcional por estado de alarma— podría ser suficiente para recuperar la normalidad sin afectar el núcleo de los derechos fundamentales.

La postura aquí asumida se basa en que, además de los instrumentos jurídicos y normativos, el constitucionalista debe emplear un análisis complejo e integral, que permita ponderar no solo los efectos jurídicos de la medida, sino también sus consecuencias sociales y políticas. Esta labor interpretativa y propositiva habilita la incorporación del régimen excepcional por estado de alarma como un régimen autónomo, con funcionalidad específica y diferenciada respecto a los regímenes ya existentes.

Sin embargo, es esencial aceptar que hay algunas barreras prácticas para su implementación. El análisis de la legislación comparativa muestra que el régimen excepcional del estado de alarma tiene que incluir procesos y mecanismos definidos, los cuales garanticen su activación adecuada, su duración y su control. Esto significa que el Ejecutivo en Perú, para su caso, deberá fundamentar con exactitud lo grave del panorama y crear un protocolo normativo técnico que asegure que los derechos esenciales sean respetados a lo largo de su duración.

Por lo tanto, debe ir de la mano con una reforma constitucional que establezca su marco normativo, sus competencias, sus límites, su temporalidad, los mecanismos de control y la participación del Poder

Legislativo. Solo de esta manera podrá asegurarse que sea efectivo y legítimo desde un punto de vista democrático.

Seguidamente, se mostrará un gráfico explicativo que resume la manera en que el régimen excepcional por estado de alarma ayuda al restablecimiento del orden interno sin tener que suspender derechos y cómo este régimen se distingue funcionalmente de los existentes en Perú.

**Tabla N° 01**

***Comparación de los regímenes de excepción a partir de la incorporación del Estado de Alarma a la Constitución Política del Perú.***

Regímenes de excepción en el Perú
Base normativa. - Artículo 137 de la Constitución Política del Perú
estado de emergencia
Se activa con ocasión de Perturbación de la paz u orden interno; catástrofes y graves circunstancias que afecten la vida de la nación.
Suspende los Derechos a:
Inviolabilidad de domicilio; libertad de tránsito, reunión, libertad y seguridad personales
estado de sitio
Se activa por peligro inminente de: Invasión, guerra civil, guerra exterior
Se Especifica los Derechos suspendidos y los que se restringen
estado de alarma
Se activa con ocasión de:
Se entiende como desastres públicos a los terremotos, las inundaciones, los incendios en ciudades y bosques o los accidentes de gran escala que incluyen crisis de salud pública como epidemias y pandemias; además se incluyen situaciones graves de contaminación. También son considerados desastres aquellos causados por el ser humano o crisis económicas.
La medida se valora conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en relación con el contexto que fundamenta su imposición por parte del gobierno.

Su vigencia no significa que los derechos constitucionales relacionados con la libertad de movimiento, laboral o empresarial, de reunión y otros se limiten o suspendan.

Está orientado al restablecimiento del orden constitucional interno

*Nota: Tabla de elaboración propia*

## **CAPITULO IV**

### **PROPUESTA NORMATIVA**

Con el fin de proporcionar desarrollo a la propuesta normativa, cuyos elementos argumentativos han sido ya desarrollados, es necesario aclarar que esta sección entiende la Constitución como una norma jurídica. Según lo sostiene Castillo Córdova, todo el ordenamiento jurídico se convierte en un instrumento vinculante.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 0008-2018-PI/TC, afirma que la Constitución es una norma jurídico-política especial o sui generis, pues constituye un criterio normativo para elaborar normas infralegales y vincula a todos los titulares del poder; por ende, exige obediencia. Finalmente, como se establece en la Sentencia 00032-2021-PI/TC, la Constitución es el parámetro de todo el sistema y ordenamiento jurídico para evaluar si las normas infralegales son compatibles con la norma suprema para ser válidas.

En consecuencia, es legítima la reforma constitucional, ya que, como sostiene De Cabo Martín (2003), ante situaciones no reguladas existirá siempre la exigencia de constitucionalidad frente a hechos de distinto origen que involucren circunstancias no salvables de real anomia constitucional. Este carácter de necesidad no solo es compatible con la rigidez, sino que es el requisito indispensable para su reforma.

Siguiendo esa misma línea, la Sentencia N.º 0006-2018-PI/TC establece que el Tribunal Constitucional ha diseñado un procedimiento de reforma inflexible para garantizar la permanencia de los principios constitucionales en el tiempo. La Sentencia N.º 0008-2018-PI/TC indica que, en Perú, cualquier reforma constitucional está regulada y presenta barreras muy altas para su



implementación. La Sentencia 00002-2020-CC/TC establece que, en un Estado Constitucional Democrático de Derecho, la separación de poderes asegura las reformas constitucionales. Finalmente, de acuerdo con lo que se estableció en la Sentencia N.º 00032-2021-PI/TC, para que la producción normativa infralegal sea válida frente a la Constitución, se debe tomar esta última como parámetro.

A partir de lo expuesto, se propone la implementación de un nuevo régimen excepcional, conocido como estado de alarma, ya que ha quedado demostrado que el régimen excepcional por estado de emergencia establecido constitucionalmente para situaciones de fuerza mayor (terremotos, cataclismos, emergencias sanitarias, desastres ecológicos y otros fenómenos naturales provocados por el hombre o la naturaleza) o crisis económicas (inflaciones y deflaciones) es insuficiente. En un escenario de crisis económica, uno de sus propósitos sería regular los precios frente a aumentos desmedidos provocados por epidemias, pandemias, desastres ecológicos, efectos naturales o crisis económicas.

La implementación de estas medidas asegurará el funcionamiento normal de los servicios públicos para lograr el objetivo constitucional legítimo. Además, se trata de una medida adecuada, necesaria, razonable y proporcionada, porque no limitará por completo la ejecución de los Derechos Fundamentales (de carácter relativo)

Por lo tanto, con base en los argumentos presentados, se propone la siguiente reforma constitucional del artículo 137 de la Constitución Política del Perú, añadiendo el numeral 2, que se muestra a continuación:



Proyecto de Ley N° \_\_\_\_\_

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO  
137 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

**SUMILLA: Ley de Reforma Constitucional para  
Incorporar el Régimen de Excepción por Estado de  
Alarma en la Constitución Política del Perú.**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República y tomando la iniciativa, con base en lo que establece el artículo 107 de la Constitución Política, el congresista que suscribe expone el siguiente proyecto de ley:

**I.- Fórmula Legal**

**Proyecto de Ley De Reforma Constitucional del Artículo 137 de la  
Constitución Política del Perú, Adicionando el Numeral 2.**

El Congreso de la República.

Ha promulgado la siguiente ley:

**Artículo 1.- Objeto de la ley**

El propósito de esta Ley es implementar el régimen excepcional por estado de alarma en circunstancias de crisis económica o fuerza mayor, utilizando los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la medida extraordinaria, restringiendo de manera temporal y transitoria, determinados derechos fundamentales, respetando la intangibilidad de determinados derechos, garantizando el control judicial de la medida, Para asegurar que los servicios

públicos funcionen normalmente, optimizando así los derechos fundamentales de la ciudadanía nacional.

**Artículo 2.- Modificación del artículo 137 de la Constitución Política del Perú de 1993.**

El artículo 137 de la Constitución Política del Perú es modificado, de la siguiente forma: estados excepcionales. estado de sitio y estado de emergencia.

Con la aprobación del Consejo de Ministros, el presidente de la República tiene la facultad de declarar los estados de excepción mencionados en este artículo por un período específico, ya sea en todo el país o solo en una sección. Además, debe informar al Congreso o a la Comisión Permanente acerca de estas declaraciones:

1. Declaración de estado de emergencia si la paz o el orden interno se ven perturbados, si hay desastres o si ocurren situaciones graves que impactan la vida del país. En este caso, se puede limitar o interrumpir la aplicación de los derechos constitucionales relacionados con la seguridad y la libertad individual, el derecho a la inviolabilidad del domicilio y el derecho a reunirse y transitar dentro del país, contenidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2, así como en el inciso 24 (apartado f) de ese mismo artículo. Bajo ninguna circunstancia se puede exiliar a alguien. La duración del estado de emergencia no sobrepasa los sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. Si el presidente de la República lo aprueba, las Fuerzas Armadas se encargan del control del orden interno durante el estado de emergencia.

2.- El sistema excepcional por estado de alarma, en situaciones de fuerza mayor (cataclismos, maremotos, emergencias sanitarias, calamidades

medioambientales, otras catástrofes naturales provocadas por el ser humano o la naturaleza) o en momentos de crisis económica (crisis agrícolas, guerras internas o externas, inflación y deflación, disminución del Producto Interno Bruto (PIB), aumento del desempleo y escasez), que tiene la capacidad de regular los precios frente a incrementos injustificados causados por enfermedades o eventos naturales; Para asegurar que los servicios públicos, la salud pública y los derechos ambientales operen normalmente, se podrá limitar los derechos relacionados con la libertad de religión, el trabajo, los contratos y la empresa. Estos están incluidos en el artículo 2, numerales 3, 12, 14 y 17; así como en el artículo 22. El estado de alarma no dura más de noventa días. Se necesita un nuevo decreto para su extensión. Las Fuerzas Armadas se hacen responsables de la seguridad interior en el caso de una situación excepcional, si así lo decide el presidente de la República.

3. Estado de sitio, si existe un peligro inmediato de guerra civil, invasión o guerra exterior, mencionando los derechos fundamentales que no se limitan ni se suspenden. El plazo no sobrepasa los cuarenta y cinco días. Cuando se declara el estado de sitio, el Congreso se convoca automáticamente. El Congreso debe aprobar la prórroga.

## **II.- Exposición de Motivos**

Esta propuesta legislativa tiene como finalidad modificar el artículo 137 de la Constitución política del Perú, con el fin de regular los precios frente a aumentos desmedidos provocados por epidemias, pandemias, cataclismos, crisis económicas o desastres ambientales. Se propone hacer esto cuando ocurran situaciones de fuerza mayor (como terremotos, huracanes y otras calamidades

naturales producidas tanto por la naturaleza como por el ser humano) o en momentos de crisis económicas (como deflaciones, inflaciones y caídas en el Producto Interno Bruto).

La adopción de las medidas mencionadas permitirá asegurar que los servicios públicos funcionen normalmente, con el objetivo de alcanzar el fin legítimo constitucional que persigue la medida excepcional. Se debe examinar su imposición a través de un examen de razonabilidad, proporcionalidad, idoneidad y necesidad, ya que limitará temporalmente el ejercicio de algunos Derechos Fundamentales. Estos derechos no tienen una protección absoluta en la constitución, así que la limitación debe venir de esta misma norma. Para este propósito, los Derechos Constitucionales y fundamentales que se busca restringir son aquellos relacionados con la libertad laboral, religiosa, contractual y empresa.

Esta justificación se establece sobre la premisa de que el Estado tiene la obligación de tener como objetivo supremo al ser humano y honrar su dignidad. Por lo tanto, con el objetivo de optimizar los derechos sociales y garantizar que los servicios públicos, la salud pública y los derechos ambientales funcionen adecuadamente, se propone esta medida.

Como resultado, se demuestra que existe una anomia constitucional en el texto de la Constitución. El régimen excepcional por estado de emergencia no incluye las situaciones de fuerza mayor como pandemias, catástrofes naturales y ambientales, crisis económicas, inflaciones o deflaciones. Además, no contempla la posibilidad de limitar derechos laborales, religiosos o de reunión. Por lo tanto, es necesario optar por modificar el artículo 137 de la Constitución para incluir en él el régimen excepcional por estado de alarma. Este puede ser sometido a

referéndum para su aprobación porque implica restricciones a ciertos derechos fundamentales que pueden afectar a distintos ciudadanos dentro del régimen excepcional adoptado.

### **III. Impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional**

Esta propuesta legislativa busca modificar la Constitución Política del Perú, añadiendo el régimen excepcional por estado de alarma en el numeral 2 del artículo 137. Una propuesta legislativa que se someterá a referéndum para su aprobación, ya que implica la limitación de ciertos derechos esenciales de los ciudadanos. Dicha modificación se ajusta a los estándares constitucionales y no tiene ningún otro efecto dentro del sistema normativo que esté en vigor.

### **IV. Análisis Costo — Beneficio**

Siguiendo lo que establece el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, se lleva a cabo un análisis que determine los efectos sobre la limitación y optimización de ciertos derechos fundamentales en las personas o en grupos de personas afectadas por la propuesta en relación con la reforma constitucional. Así, se presenta el siguiente cuadro:

<b>Actores involucrados</b>	<b>Efectos</b>		<b>Costos</b>
	<b>Directos</b>	<b>Indirectos</b>	
<b>Población</b>	Mejorar la respuesta del Estado ante situaciones de fuerza mayor o crisis económica.  Para optimizar los derechos fundamentales a la salud y al medio ambiente, se limitarán ciertos derechos fundamentales	Generar menos costo social ante epidemias, desastres ambientales, pandemias o crisis económica	Ninguno

<b>Actores gubernamentales</b>	<p>Que el poder Ejecutivo actúe de manera inmediata ante circunstancias excepcionales, analizando la proporcionalidad y razonabilidad de la medida, temporalidad.</p> <p>A través de esta medida efectiva se restablecerá el orden constitucional garantizando el normal funcionamiento de los servicios públicos.</p>	<p>Asegurar un Estado eficaz en el servicio a la ciudadanía</p>	<p>No irroga gastos al erario nacional</p>
--------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------	--------------------------------------------

### **V.- Disposiciones Complementarias Finales.**

**Primera:** Las medidas reglamentarias y completas para una mejor ejecución e implementación de la ley actual serán dictadas por decreto supremo dentro de los 90 días hábiles posteriores a su entrada en vigor

**Segunda:** Derogación.

Las normas que contradigan la presente ley quedan derogadas o sin efecto.

## CONCLUSIONES

1. A partir de la comprensión de situaciones específicas de fuerza mayor, crisis económica o provocadas por la voluntad humana que impactan el orden constitucional interno desde un enfoque pospositivista, es posible integrar elementos fundamentales que conecten los objetivos de bienestar y restablecimiento de la normalidad constitucional con las medidas excepcionales establecidas en la Constitución Política. Este método ha posibilitado detectar el marco constitucional y las restricciones que deben ajustarse a los contextos sociales y fácticos contemporáneos, dándole prioridad a opciones distintas a los gobiernos con los regímenes de excepción reconocidos en la actualidad. Así, se asegura que se implementen acciones proporcionales que atiendan la necesidad de ajustar el sistema constitucional a los requerimientos del Estado Constitucional de Derecho.
2. Al haber estudiado el fundamento para el ejercicio de los derechos fundamentales durante el período excepcional del régimen por estado de alarma, con el objetivo de restaurar el orden constitucional interno, se pudo comprobar que es un recurso esencial en la práctica jurídica para sostener los principios y valores constitucionales en situaciones donde se intenta restablecer dicho orden. Este enfoque, al trascender las restricciones del actual orden constitucional en referencia estricta a los regímenes de excepción reconocidos, va más allá de la concepción tradicional del Derecho constitucional al reconocer los propósitos que proclama la Constitución, esto se basa en la comprensión de nuevos contextos que justifiquen la medida a tomar, que está fundamentada en una limitación razonable y proporcionada de estas facultades, lo cual permite afirmar decisiones coherentes con el marco constitucional.



3. El análisis de la funcionalidad del régimen excepcional por estado de alarma pone en evidencia que es necesario regular escenarios que impactan la normalidad constitucional, integrando circunstancias que el constitucionalista no tuvo en cuenta al desarrollar los regímenes de excepción reconocidos por el orden constitucional. Esto permite garantizar que la restauración del orden constitucional se realice completamente en situaciones donde no se requiere la limitación y/o suspensión de los derechos fundamentales. Esto enfatiza la relevancia de los valores y principios como restricciones esenciales al orden constitucional, porque al establecer estos fundamentos se asegura que sea coherente con los objetivos a los que se dirige, propiciando un sistema constitucional más racional y eficaz.
4. Finalmente, la directriz sugerida para la reforma de la Constitución incluye el artículo 137 de la Constitución Política de 1993, lo cual proporciona un marco de seguridad jurídica para los ciudadanos y los legisladores constitucionales. Al establecer supuestos claros para determinar la idoneidad del régimen excepcional por estado de alarma, esta directriz refuerza su implementación y evita el uso de medidas más gravosas. Además, aseguran que el Derecho Constitucional se aplique en situaciones cuya importancia social y real lo exija, reafirmando así la dignidad humana como el objetivo más alto del Estado de Derecho constitucional y fomentando un sistema constitucional más equitativo y proporcionado.

## RECOMENDACIONES

1. Se recomienda a los investigadores llevar a cabo estudios sobre cómo se ha incorporado el régimen excepcional de alarma en la Constitución Política del Perú, utilizando la perspectiva del constitucionalismo pospositivista. Esto se debe a que las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales pueden dar lugar a múltiples interpretaciones acerca de su contenido y alcance, especialmente en situaciones donde su ejercicio es limitado, con el fin de mejorar valores distintos a los servicios públicos, la salud pública y los derechos ambientales.
2. De otro lado, desde el aspecto académico, se sugiere a las Facultades de Derecho, y las Escuelas de Postgrado del Perú, sigan impulsando el desarrollo de trabajos de investigación en materia jurídica referida a las anomias en el derecho, específicamente en el derecho constitucional, pues el sistema jurídico no es completo, sino completable ya que con el devenir del tiempo y la dinamicidad del derecho surgen situaciones no reguladas, lo cual genera afectaciones a los derechos fundamentales al implementar regímenes excepcionales que no reflejan la optimización de derechos.
3. Asimismo, la sugerencia en específico es que se favorezca la investigación jurídica en torno a la implementación del régimen excepcional de alarma en la Constitución del Perú, pues se considera, que es una oportunidad para seguir difundiendo el debate a nivel local y nacional en la lucha por la optimización de los derechos fundamentales ante determinadas circunstancias excepcionales.

### LISTA DE REFERENCIAS.

- Administrador. (2022b). Sentencia TJUE. Asunto C-205/20 (Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Efecto directo)) de 8 de marzo de 2022. Copyright (c) 2023 Centre de documentación europea de Universitaria de Valencia. <https://acortar.link/OfAnJK>.
- AFP. (23 de enero de 2022). OMS: Tras ómicron, es "plausible" que termine la pandemia en Europa. *RPP Noticias*, págs. <https://acortar.link/y7zg8K>.
- AFP. (23 de enero de 2022). OMS: Tras ómicron, es "plausible" que termine la pandemia en Europa. *RPP Noticias*, págs. <https://cutt.ly/LCQVmCT>
- Aguiló Regla, J. (2005). Tres preguntas sobre principios y directrices. *DOXA, cuadernos de filosofía del derecho*, 332-333.
- Aguiló Regla, J. (2018). Positivismo y pospositivismo. Dos paradigmas jurídicos en pocas palabras. En *Interpretación jurídica y teoría del derecho* (págs. 17-19). Lima: Palestra Editores.
- Aguiló, R. J. (2018). Positivismo y pospositivismo. Dos paradigmas jurídicos en pocas palabras. En *Interpretación Jurídica y Teoría del Derecho* (págs. 14-16). Lima: Palestra Editores.
- Aguiló-Regla, J. (2007). Positivismo y postpositivismo. Dos paradigmas jurídicos en pocas palabras. alicante. <https://shre.ink/HFOv>.
- Alexy, R. (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Foreso S.A.
- Alexy, R. (2007). *Teoría de los Derechos Fundamentales. Cuestiones Constitucionales N° 17*, 366-368.
- Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda, García Toma. (2004 4). Sentencia Del Tribunal Constitucional.

- Recuperado el 7 de Julio de 2022, de Sitio Web del Tribunal Constitucional del Perú website: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003-AI.html>
- Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzáles Ojeda, García Toma, T. C. d. P. (26 de abril de 2004). Sentencia del Tribunal Constitucional. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003-AI.html>
- Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzáles Ojeda, García Toma, T. C. d. P. (5 de julio de 2004b). Sentencia del Tribunal Constitucional. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>
- Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzáles Ojeda, García Toma, T. C. d. P. (7 de diciembre de 2005). Sentencia del Tribunal Constitucional. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04677-2004-AA.pdf>
- Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Rey Terry, Aguirre Roca, Revoredo Marsano, T. C. d. P. (3 de enero de 2033). Sentencia del Tribunal Constitucional. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2002-AI.html>
- Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Revoredo Marsano, T. C. d. P. (16 de marzo de 2004). Sentencia del Tribunal Constitucional. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00017-2003-AI.html>
- Alva Orlandini, Landa Arroyo, T. C. d. P. (14 de marzo de 2006). Sentencia del Tribunal Constitucional. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/01209-2006-AA.pdf>

- Alzate Monroy, P. (2008). *El contrato. Definición y tipos*. Recuperado de <https://acortar.link/7q4JK4>.
- Andrés, P. B. R. (2021, 28 septiembre). COVID-19 y libertad de culto de Chile: la jurisprudencia de la Corte Suprema. <https://acortar.link/ydkTDw>.
- Angulo Valdivia, R. (2018). *La Ponderación como Medio de Solución de Equilibrio de Derechos Laborales entre el Empleador y Trabajador, en Arequipa 2015-2018*. (Tes. Para obtener el grado de Maestro en Derecho del Trabajo y Seguridad Social) Universidad Católica de Santa María, Arequipa.
- Añon, M. J. (2002). Derechos fundamentales y estado constitucional. *Cuadernos constitucionales de la catedra Fadrique Furio Ceriol N° 40*. Valencia. <https://cutt.ly/HCQV8Ou>, 29.
- Arango-Restrepo, A. C. (2020). ¿Son los estados de excepción el problema? El ejercicio de la función legislativa a partir de la delegación expresa del Congreso: el caso colombiano. <https://shre.ink/HFOH>.
- Arévalo Miró Quesada, J. A. (23 de enero de 2022). Lluvias y granizo afectan cultivos en Tambomachay - Cusco. *El Comercio*, págs. <https://acortar.link/irsnDH>.
- Arévalo Miró Quesada, J. A. (23 de enero de 2022). Lluvias y granizo afectan cultivos en Tambomachay - Cusco. *El Comercio*, págs. <https://cutt.ly/RCQVgKi>.
- Argentina, C. I. (5 de julio de 2008). Resolución. Recuperado de <https://cdh.defensoria.org.ar/wpcontent/uploads/sites/3/2020/04/Comunidades-Indigenas.pdf>

- Arzoz, X. (2014). La Concretización y actualización de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución Política de la República de Ecuador. Registro Oficial de 20 de octubre de 2008.  
<https://acortar.link/yV16Bd>.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia 1991. Gaceta Constitucional número 114 del jueves 4 de julio de 1991.  
<https://acortar.link/61AILZ>.
- Atienza, M. (2014). Ni positivismo jurídico ni constitucionalismo: una defensa del constitucionalismo postpositivista. *Escuela de Derecho, Revista Argentina de Teoría Jurídica, Volumen 15*, 14-15.
- Ávila Agüero, M. (2009). Hacia una nueva salud pública: determinación de la salud. Costa Rica: Acta médica costarricense Vol. 15.
- Baldo, K. R. (2017). Derecho constitucional económico.  
<https://acortar.link/HwnKEI>.
- Barack, A. (2017). Proporcionalidad, los derechos fundamentales y sus restricciones. Lima: Palestra Editores.
- Base Jurisprudencial del Poder Judicial. (s. f.). <https://acortar.link/lrHW8S>.
- Bernad, R. (2021). COVID-19 y Derecho romano: raíz y configuración del derecho romana del principio pacta sunt servanda. *Revista Internacional de derecho romano*, 211.
- Bernal Ballesteros, María José; De Paz González, Isaac. (2016). En *Fundamentos axiológicos de los derechos humanos órganos constitucionales y*

- supraconstitucionales* (pág. 42). Toluca, México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- Bernal Pulido, C. (2015). Derechos Fundamentales. En J. L. Fabra Zamora, & V. Rodríguez Blanco, *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho - Volumen dos* (págs. 1573-1574). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Bernales Ballesteros, E. (2012). El Régimen de Excepción. En *La Constitución de 1993 veinte años después* (págs. 641-642). Lima: Morenso S.A.
- Bosch Capdevila, E., Del Pozo Carrascosa, P. & Vaquer Aloy, A. (2016), *Teoría General del Contrato Propuesta de regulación*. Madrid: Marcial Pons
- Bravo, J. J. (2022). Estado de Alarma en España. *RESED, Revista de estudios socioeducativos*, 328-329.
- Breich, J. (2013). La determinación social de la salud como herramienta de transformación hacia una nueva salud pública (salud colectiva). En *El debate determinantes-determinación: aportes del análisis teórico, epistemología, y político* (pág. 24). Bogotá: Rev. Fac. Nac. salud Pública vol. 2013.
- Burgos Claros, O. (2018). Eficacia Jurídica del derecho al ambiente sano, en las acciones contra la minería ilegal de la Policía. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, 137.
- C. i. (1990). Obtenido de <https://cutt.ly/GCQBTTG>
- Calderón Cerezo, Á. (2020). Derecho constitucional de excepción y estado de alarma. *AMP.3.9 Oubluación digital Asociación profesional de magistrados*, s/n.

- Camanducci, P. (1998). Principios jurídicos e indeterminación de derecho. *Universidad de Génova (Italia)*, 91.
- Carrasco Salazar, C., Gonzales Loli, M., & Sanjinés Salazar, J. (2020). Limitación de los derechos fundamentales en el estado de emergencia por la pandemia del COVID-19. *Catedra Villarreal*, 28.
- Castañeda Otsu, S. (2020). Estado de Emergencia en el Perú por el COVID-19: Incidencia en los derechos y libertades. *Wolters Kluwer*, 221-222.
- Castañeda, S. (2017). Actualización de una garantía histórica de la libertad. El hábeas corpus: su regulación jurídica en España y Perú. (Tesis Doctoral). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Castillo Córdova, L. (2005). El carácter normativo fundamental de la Constitución peruana. *Universidad de Piura*, 8-9.
- Cesar, L.A (2007) Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional - Libros Peruanos. (s. f.). <https://shre.ink/HFOi>.
- Chumpitaz, O. (23 de enero de 2022). Detienen a 308 infractores en Lima y Callao. *La República*, págs. <https://acortar.link/yE7p4E>.
- Chumpitaz, O. (23 de enero de 2022). Detienen a 308 infractores en Lima y Callao. *La República*, págs. <https://cutt.ly/uCQVEw5>
- CIDH, O. C. (1987). Obtenido de <https://cutt.ly/5CQBvjD>, <https://cutt.ly/8CQBmYI>
- Clérico, L. (2018). Derechos y proporcionalidad: violación por acción, por insuficiencia y por regresión, medidas locales interamericanas y comparadas. En *Constitución y Derecho* (pág. 13). México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.



- Colmenar, J. L. (1998). Libertad personal, moral y derecho. la idea de la neutralidad moral del estado liberal. En *Justicia: Aspectos teóricos* (págs. 89-90). Madrid: Afdum.
- Conceptos de derechos. (2019). s.v. “*Agente Capaz*”. Recuperado de <https://acortar.link/bZx5OI>.
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú de 1993. Diario oficial El Peruano del 29 de diciembre de 1993. <https://acortar.link/N7ID7v>.
- Congreso General Constituyente. (1853). Constitución de la Nación Argentina. Publicada el 1° de mayo de 1853. <https://acortar.link/Jpl7oZ>.
- Coronavirus en Perú: La Libertad sigue liderando cifra de detenidos en el toque de queda. (23 de enero de 2022). *Perú 21*, págs. <https://acortar.link/AbM0wx>.
- Coronavirus en Perú: La Libertad sigue liderando cifra de detenidos en el toque de queda. (23 de enero de 2022). *Perú 21*, págs. <https://cutt.ly/OCQVUKD>
- Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17, “Solicitada por la República de Colombia. Sobre medio ambiente y derechos humanos”, de 15 noviembre 2017, párr. 62.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. San José, Costa Rica.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. San José, Costa Rica.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). Caso Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. San José, Costa Rica.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú. San José, Costa Rica.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Caso Venezuela vs Diaz Loreto y otros. San José, Costa Rica.

Corte Superior de Justicia de Lima Sala Mixta de Emergencia. (2020). Sentencia 2322-2020. Juez Superior Ponente León Velasco.

Dávila Quintana, Carmen Delia; Gonzáles López Valcárcel, Beatriz; (2009). Crisis económica y salud. *Gac Sanit*, 261.

De Cabo Martín, C. (2003). La reforma constitucional. *un clásico de la cultura política ae*, 141.

De la Puente y Lavalle, M. (2007). *El contrato en general. Comentarios a la sección primera del Libro VII del Código Civil*. (t. 1). Lima: Palestra Editores.

de la República del Perú, C. (2015, agosto 7). Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo uno de la Ley N°. 29548 y diversos artículos del D. Leg 1094 y diversos artículos del D. Leg 1095. Recuperado el 7 de agosto de 2022, de Sitio web del Congreso de la REpública website: <https://servilex.pe/documents/ambiente/sentencia-exp-00022-2011-pi-tc-dleg1094.pdf>

De Taboada Espinosa-Saldaña Barrera, L. N. F. C. M. C. B. F. R. N. S. (2020b, noviembre 19). Razón de Relatoría. Recuperado el 7 de Julio de 2023, de Sitio Web del Tribunal Constitucional del Perú website: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf>

- De Taboada, Espinosa-Saldaña Barrera, Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón. (2020, invierno 11). Razón De Relatoría. Recuperado de Sitio Web del Tribunal Constitucional del Perú website: [https://iuslatin.pe/wp-content/uploads/2020/07/Sentencia-945\\_2020.pdf](https://iuslatin.pe/wp-content/uploads/2020/07/Sentencia-945_2020.pdf)
- Del Rosario Rodríguez, M. F. (2011). La Supremacía Constitucional: naturaleza y alcances. *Universidad de la Sabana -Dikaion*, 100.
- Delliger, M. (2014). Reflexiones Sobre el Concepto de «Fuerza Mayor» en un Mundo de Cambio Climático Antropogénico. En *Derecho y Sociedad* 42. Lima: PUCP.
- Dev Easylex. (2019). *¿Qué es un contrato?* Recuperado de <https://acortar.link/ICJTCo>.
- Díez Picaso, L., & De León, P. (1998). Contrato y libertad contractual. *Temis* 49 - *Revista de Derecho*, 8.
- Dorantes, F. J. (2012). Estado de excepción y derechos humanos. Antecedentes y nueva regulación jurídica. *Alegatos*, (81), 393-410. Recuperado de <https://acortar.link/s8py1R>.
- E Justicia de la Nación 344 - Bing. (s. f.). Bing. <https://acortar.link/3Bn7ml>.
- El Congreso de la República del Perú. (2010). Ley de la Libertad Religiosa N° 29635 de 2010. Diario oficial El Peruano del 16 de diciembre de 2010. <https://acortar.link/gdXr2x>.
- El Congreso de la República del Perú. (2021). Ley 31307 de 2021. Diario oficial El Peruano del 21 de julio de 2021. <https://acortar.link/hSTxx7>.

El Presidencia de la República del Perú. (1984). Decreto Legislativo 295 de 1984.

Diario oficial El Peruano del 25 de julio de 1984. <https://acortar.link/jPgJOv>.

El Presidencia de la República del Perú. (2020). Decreto Legislativo 1458 de

2020. Diario oficial El Peruano del 14 de abril de 2020.

<https://acortar.link/3CjP2G>.

Equipo Editorial- Boletín Jurídico Observatorio de libertad religiosa de América

Latina y El Caribe. (s. f.). Corte Suprema- Recurso de protección rol No

117.174-2020- Acoge recurso y ordena a empresa de servicios médicos

reanudar atención médica domiciliaria a paciente pediátrico por vulnerarse

derecho a la vida: Corte Suprema- Recurso de protección rol No 117.174-

2020- Acoge recurso y ordena a empresa de servicios médicos reanudar

atención médica domiciliaria a paciente pediátrico por vulnerarse derecho a

la vida. <https://acortar.link/EMj1V6>.

Espinoza Espinoza, J. (2011). *Derecho de la responsabilidad civil*. Ed. Rodhas.

EXP. N.º 04929-2022-PHC/TC (s. f.). <https://acortar.link/YCkmuK>.

EXP. N.º 05326-2022-PHC/TC, Últimas Publicaciones | TC. (s. f.).

<https://acortar.link/muoetn>.

Faggiani, V. (2012). Los estados de excepción. Perspectivas desde el derecho

constitucional europeo. *Redce. Año 9. Núm. 17*, 209.

Fernández Cruz, G. (2019). *Introducción a la responsabilidad civil*. Fondo Editorial

de la Pontifica Universidad Católica del Perú.

Fernández Segado, F. (1993). La Teoría Jurídica de los Derechos Fundamentales

en la Doctrina Constitucional. *Revista Constitucional de Derecho Español*,

207-2011.

- Fernández Segado, F. (1994). La Dogmática de los Derechos Humanos. *Ediciones Jurídicas*, 100.
- Ferrajoli, L. (2016). *Derechos Fundamentales, Democracia Fundamental y Garantismo*. Colombia: Formas e Impresos S.A.
- Ferrer Montenegro, A. (2011). Contrato y Libertad Contractual una visión desde el derecho comercial. *Revista de Derecho N° 6 Universidad Católica del Uruguay*, 71.
- Ferrero Costa, Sardón de Taboada, T. C. d. P. (3 de febrero de 2022). Pleno Sentencia 6/2022 - Razón de Relatoría. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00032-2021-AI.pdf>
- Ferrete, C. (2006). El derecho humano a un ambiente sano en el tratado de la constitución para Europa. En *Ética del desarrollo y responsabilidad social de la empresa* (pág. 145). Revista de pensament. N° 6.
- Ferro Costa, Sardón de Taboada, Miranda Canales, T. C. d. P. (3 de febrero de 2022). Razón de Relatoría Pleno Sentencia /2022. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00032-2021-AI.pdf>
- Ficha de Relatoría No. 4-20-EE/20 | Portal de Servicios Constitucionales – Corte Constitucional del Ecuador. (s. f.). <https://acortar.link/XEMHBo>.
- Ficha de Relatoría No. 5-20-EE/20 | Portal de Servicios Constitucionales – Corte Constitucional del Ecuador. (s. f.). <https://acortar.link/cca13E>.
- Ficha de Relatoría No. 7-20-EE/20 | Portal de Servicios Constitucionales – Corte Constitucional del Ecuador. (s. f.). <https://acortar.link/rZQrLn>.
- Figuerola Gutarra, E. (2020). Estados de excepción, COVID-19 y derechos fundamentales. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 428.

- Figuerola Gutarra, E. (2020). Estados de excepción, COVID-19 y derechos fundamentales. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 430.
- Fix Zamudio, H. (2004). Los Estados de Excepción y la Defensa de la Constitución. *Unam Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 856.
- Fix-Zamudio, H. (septiembre-diciembre, 2004). Los estados de excepción y la defensa de la Constitución. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (111), 801-860. Recuperado de <https://acortar.link/To0QpF>.
- Flores Flores P. (2018). *El contrato y el acto jurídico en el Código Civil peruano. Repaso sucinto de su interconexión jurídica*. Recuperado de <https://acortar.link/K3BmEB>.
- Forzadas, C. I. (1992). Obtenido de <https://acortar.link/S0kWi2>.
- García Toma, V. (2010). Teoría Constitucional. En *Teoría del Estado y Derecho Constitucional* (págs. 440, 447, 485). Lima: Editorial Andrus S.R.L.
- García Toma, V. (2010). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Lima: Andrus. S.R.L.
- García Toma, V. (s.f.). Estados y las Situaciones de Anormalidad Constitucional. En *Teoría del Estado y Derechos Constitucionales* (págs. 749-77). Lima: Andrus S.R.L.
- Garrido Gómez, M. I. (2010). Lo que queda del principio clásico pacta sunt servanda. *Derecho y cambio social*, 7.
- Garrido López, C. (2020). La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema suspensión -limitación de derechos. *Uned Teoría y realidad constitucional*, núm. 46, 378.

- Garrido López, C. (2020). La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema suspensión -limitación de derechos. *Uned Teoría y realidad constitucional*, núm. 46, 378.
- Garrido López, C. (2021). Las limitaciones como derecho del derecho constitucional de excepción. *Estudios Parlamentarios y del Estado Autónomo*, 7-8.
- Gascón Abellán, M. (2013). Interpretación Constitucional. El Juicio de Ponderación (págs. 34-45). San Salvador: Escuela de capacitación judicial.
- Gómez Ligürrre, C. (2020). Fuerza mayor. *Indret*, 1.
- Guastini, R. (1999). Sobre el concepto de Constitución. *Cuestiones Constitucionales*, 170-173.
- Iustel, T. E. D. E. I. (s. f.). Recurso de inconstitucionalidad n.o 2054-2020 - Diario del Derecho Municipal - Iustel. <https://acortar.link/s2rE3E>.
- Jiménez Benítez, W. G. (2007). El enfoque de las políticas públicas y los derechos humanos. *Universidad Aergio Arboleda- Bogotá - Colombia*, 42.
- Jiménez Bolaños, J. (2010). Caso fortuito y fuerza mayor diferencia conceptual. *Revista de Ciencias Jurídicas* Nº 123, 92.
- Joaquín, O. S. (2022, 1 enero). El “estado de excepción”: ¿Un instrumento de la democracia? <https://shre.ink/HFOy>.
- Junta de Gobierno. (1980). Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial de 24 de octubre de 1980. <https://acortar.link/8XDiCT>.
- La Asamblea General de la ONU. (1990). Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. 18 de diciembre de 1990. <https://acortar.link/ApI3PV>.

La Asamblea General de las Naciones Unidas. (2006). Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. 20 de diciembre de 2006. <https://acortar.link/y33KtU>.

La Asamblea General. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. 10 de diciembre de 1948. <https://acortar.link/xQoX4>.

Landa Arroyo, C. (2014). Constitucionalización del derecho civil: el derecho fundamental a la libertad contractual, sus alcances y sus límites. *Temis 66 - Revista de derecho*, 316.

Landa Arroyo, C. (2014). La constitucionalización del derecho civil: Derecho Fundamental a la libertad contractual, sus alcances y límites. *Temis 66- Revista de derecho*, 315-316.

Lartirigoyen, G. O. V. G. (2006, marzo 14). Sentencia Del Tribunal Constitucional. Recuperado el 7 de Julio de 2022, de Sitio Web del Tribunal Constitucional del Perú website: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/01209-2006-AA.pdf>

Ledesma Narváes, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Espinosa Saldaña Barrera, T. C. d. P. (19 de noviembre de 2020). Razón de Relatoría. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf>

Ledesma Narváes, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Espinosa Saldaña Barrera, T. C. d. P. (14 de diciembre de 2021). Pleno. Sentencia 1008/2021. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/04559-2018-AA.pdf>

Ledesma Narváes, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Espinosa Saldaña Barrera, T. C. d. P. (14 de



- diciembre de 2021 b). Pleno Sentencia 1008/2021. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/04559-2018-AA.pdf>
- Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Espinosa Saldaña Barrera, T. C. d. P. (19 de noviembre de 2020). Pleno Sentencia 778/2020. Razón de Relatoría. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf>
- Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Espinosa - Saldaña Barrera, T. C. d. P. (25 de mayo de 2021). Pleno Sentencia 676/2021 - Razón de Relatoría. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/01594-2020-AA.pdf>
- León Barandarián, J. (1976). *Manual de Acto Jurídico*. Lima: Edición de la Facultad de Derecho Unmsm.
- León Rodríguez, E. (2018). *¿Cómo hacer un test de proporcionalidad alexyano y no morir en el intento? Una crítica a propósito de la resolución de incautación de bienes emitida por el juez Concepción Carhuanchu*. Recuperado de <https://acortar.link/IHXTOp>.
- López Aguilar, J. F. (2012). De la constitución irreformable a la reforma constitucional exprés. *Uned. Teoría y realidad constitucional*, núm. 29, 199-200.
- Los Estados Americanos. (1981). Convención Americana sobre Derechos Humanos. 7 de mayo de 1981. <https://acortar.link/i60YAu>.
- Los Estados Parte. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 23 de marzo de 1976. <https://acortar.link/SlhiYZ>.

- Los Estados Parte. (1984). Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. 26 de junio de 1987. <https://acortar.link/UYbru0>.
- Los Intersticios del Derecho: Indeterminación, Validez y Positivismo Jurídico. (2012, 2 junio). Casa del libro. <https://shre.ink/HFOx>.
- Luis Barragán, H. (2007). Componentes de la salud pública. En *Fundamentos de la salud pública* (pág. 305). La Plata.
- Luis De Cunto, A. (2018). Dignidad, autonomía y libertad contractual. *Erius*, 618.
- Meléndez, F. (1997). Los Derechos Fundamentales en los Estados de Excepción de los Derechos Humanos. *Facultad de Derecho Universidad Complutense*, 101.
- Miranda Canales, Ramos Núñez, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera, Ferrero Costa. (2018, abril 10). Pleno Jurisdiccional - Sentencia del Tribunal Constitucional. Recuperado el 7 de Julio de 2022, de Sitio Web del Tribunal Constitucional del Perú website: [https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/10/Pleno-Jurisdiccional-Exp-0008-2018-Legis.pe\\_.pdf](https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/10/Pleno-Jurisdiccional-Exp-0008-2018-Legis.pe_.pdf)
- Mundo, B. N. (23 de enero de 2022). Perú declara la emergencia ambiental por el derrame de petróleo provocado por el tsunami en Tonga. *BBC News Mundo*, págs. <https://acortar.link/33xVHm>.
- Mundo, B. N. (23 de enero de 2022). Perú declara la emergencia ambiental por el derrame de petróleo provocado por el tsunami en Tonga. *BBC News Mundo*, págs. <https://cutt.ly/DCQVAQL>.
- Nación Española. (1978). Constitución Española. «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. <https://acortar.link/M7WmM>.

Nino, C.S. (2016). Ética, política y derecho: el paradigma de la modernidad.

Revista de Derecho Público, 61. <https://shre.ink/HFO8>.

Nino, ética Y Derechos Humanos [6ngeejz302lv]. (s. f.). <https://shre.ink/HFOk>.

Nogueira Alcalá, H. (2018). La doble naturaleza de los derechos fundamentales.

En *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales* (págs. 55-56).

México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Nogueira Alcalá, H. (2018). Limitaciones legítimas a los derechos humanos. En

*Teoría y dogmática de los derechos fundamentales* (pág. 141). México:

Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Nogueira Alcalá, H. (2018). *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*.

México: Instituto de Investigación Jurídica.

Ops. (23 de enero de 2022). Respuesta a la emergencia por COVID-19 en Perú.

págs. <https://www.paho.org/es/respuesta-emergencia-por-covid-19-peru>.

Ops. (23 de enero de 2022). Respuesta a la emergencia por COVID-19 en Perú.

págs. <https://cutt.ly/wCQVFIF>

Peláez Rodríguez, E. (2011). Crisis financiera y económica. *Cuadernos de*

*Formación. Colaboración 8/11. Volumen 12*, 120.

Pérez Serrano, J. (1989). la norma constitucional del derecho a la reunión, lo

convierte en un auténtico derecho, público subjetivo, capaz de otorgar

acción contra la autoridad que lo deniegue. En *Tratado de derecho político*

(pág. 666). Madrid: Civitas.

Pizarro Wilson, C. (2010). Daños en la construcción, fuerza mayor y terremotos.

*Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*

XXXIV (Valparaíso, Chile, 161).

Pozzolo, S. (2011). Notas al margen para una historia del neoconstitucionalismo.

En *Neoconstitucionalismo, derecho y derechos* (págs. 68-69). Lima: Palestra.

Presidencia del Consejo de Perú. (2020). Decreto Supremo 178-2020-PCM.

Decreto Supremo que modifica el artículo 5 del Decreto Supremo 170-2020-PCM. Diario oficial El Peruano del 04 de noviembre de 2020. <https://acortar.link/lad7D9>.

Presidencia del Consejo de Perú. (2020). Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, que declara el Estado de Emergencia Nacional, por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID 19. Diario oficial El Peruano del 15 de marzo de 2020. <https://acortar.link/G9aqpl>.

Rebaza, M. P. L. V. (2020, abril 5). Demanda de Hábeas Corpus. Recuperado el 6 de invierno de 2023, de Sitio Web del Poder Judicial del Perú website: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/05/Exp.-2322-2020-LP.pdf>

Rebaza, M. P. L. V. (2020, abril 5). Demanda de Hábeas Corpus. Recuperado el 6 de invierno de 2023, de Sitio Web del Poder Judicial del Perú website: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/05/Exp.-2322-2020-LP.pdf>

Redacción EC. (23 de enero de 2022). Declaran en estado de emergencia Amazonas, Cajamarca, Loreto y San Martín por impacto de sismo del domingo 28 de noviembre. *El comercio*, págs. <https://cutt.ly/kCQVHrK>

- Requejo, G. A. (2018). Del estado de excepción al estado autoritario: el control de los medios de prensa escrita. el caso “diarios chichas” en Perú. Comunifé. <https://shre.ink/HFOP>.
- Revilla Izquierdo, M. (2017). *Derecho eclesiástico del Estado peruano*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Reyes Morris, V. (2008). Anomia y criminalidad: un recorrido a través de desarrollo conceptual del término anomia. *Revista de criminalidad volumen 50*, 322.
- Roca, R. (2010). Teorías de la Inflación. *Academia*, 3.
- Rodenas, C. A. (2012). Intersticios Del Derecho, Los. Indeterminación, Validez Y Positivismo Jurídico. <https://acortar.link/4frRav>.
- Ronald Dworkin (1989) Los Derechos en Serio - Bing. <https://shre.ink/HFOG>.
- Ruiz Molleda, J. (2019). *El test de proporcionalidad como herramienta para analizar la constitucionalidad de las medidas de fuerzas en contexto de protestas sociales*. Recuperada de <https://acortar.link/QNzMjh>.
- Salazar Soplapuco, J. (2020). Regímenes de excepción ¿dictadura en democracia? Cajamarca: Revista Questio Iuris Año VII-Nº8.
- Sandoval, J. C. (2012). Presupuestos del estado de alarma y repercusiones penales. *Revista electrónica de ciencias penales y criminología*, 2-6.
- Santiago, A. (2015). Filosofía del Derecho Constitucional: perspectiva continental. *Instituto de Investigaciones Jurídicas -Universidad Nacional Autónoma de México*, 1832.
- Santos Loyola, C. (2018). *Estado y Religión. Comentarios a la Ley de Libertad Religiosa*. Lima: Juristas Editores.

- Schmitt Carl (1992). *Teoría de la Constitución - [Ebook] [PDF].pdf*. Google Docs. <https://shre.ink/HFO9>.
- Sentencia del Tribunal Constitucional. (25 de agosto de 2004). Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01803-2004-AA.html>
- Sentencia del Tribunal Constitucional. (26 de agosto de 2011). Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/03045-2010-HC.html>
- Sergio García Ramírez, Manuel E. Ventura Robles Diego García-Sayán, C. I. d. D. H. (24 de junio de 2006). Sentencia 166. Recuperado de <https://www.catalogoderechoshumanos.com/sentencia-166-cidh/>
- Sevilla Arias, A. (1 de noviembre de 2015). *Ecomipedia*. Obtenido de <https://economipedia.com/definiciones/inflacion.html>
- Sevilla Arias, A. (23 de septiembre de 2013). *Economipedia*. Obtenido de <https://acortar.link/QKdkP6>.
- Shina, F. E. (2022). Una nueva teoría general de los contratos. *Poder Judicial Provincia de Chubut*, 731.
- Siles, A. (2017). Problemática Constitucional del Estado de Emergencia en el Perú: Algunas Cuestiones Fundamentales. *Estudios Constitucionales*, Año 15, N° 2, 124-125.
- Solozábal Echevarría, J. (2001). La configuración constitucional del derecho a la reunión. Madrid: Universidad autónoma de Madrid.
- Soto Coaguila, C. A. (2015). El pacta sunt servanda y la revisión del contrato. *Instituto de investigaciones jurídicas UNAM*, 2354.
- Soto Coaguila, C., & Vattier Fuenzalida, C. (2011). La libertad de contratar y la libertad contractual estudios sobre el código europeo de contratos. *Colección Internacional N° 25*, 43.

Teoría de los Derechos Fundamentales. (2007, 4 septiembre). Casa del libro.

<https://shre.ink/HFOI>.

Torres Vásquez, A. (2012). *Teoría general de las obligaciones*. Editorial Pacifico.

Tribunal Constitucional. (2002). Sentencia 0010-2002-AI/TC. Lima.

Tribunal Constitucional. (2003). Sentencia 0017-2003-AI/TC. Lima.

Tribunal Constitucional. (2004). Sentencia 00090-2004-AA/TC. Lima.

Tribunal Constitucional. (2004). Sentencia 1803-2004-AA. Lima.

Tribunal Constitucional. (2004). Sentencia 4677-2004-AA. Lima.

Tribunal Constitucional. (2006). Sentencia 02700-2006-HC/TC. Lima.

Tribunal Constitucional. (2006). Sentencia 1209-2006-AA. Lima.

Tribunal Constitucional. (2007). Sentencia 06201-2007-HC/TC. Lima.

Tribunal Constitucional. (2008). Sentencia 02-2008-PI/TC. Lima.

Tribunal Constitucional. (2010). Sentencia 03045-2010-HC. Lima.

Tribunal Constitucional. (2011). Sentencia 022-2011-PI/TC. Lima.

Tribunal Constitucional. (2011). Sentencia 03372-2011-PA/TC. Lima.

Tribunal Constitucional. (2018). Sentencia 0006-2018-P1/TC. Lima, Pleno Jurisdiccional.

Tribunal Constitucional. (2018). Sentencia 0008-2018-PI/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional.

Tribunal Constitucional. (2018). Sentencia 0008-2018-PI/TC. Lima, Pleno Jurisdiccional.

Tribunal Constitucional. (2018). Sentencia 00964-2018-PHC/TC. Lima.

Tribunal Constitucional. (2018). Sentencia 013-2018-PF/TC. Lima, Acumulada.

Tribunal Constitucional. (2020). Sentencia 00002-2020-CC/TC. Lima, Pleno. Sentencia 778/2020.

- Tribunal Constitucional. (2020). Sentencia 00002-2020-CC/TC. Lima, Pleno. Sentencia 778/2020.
- Tribunal Constitucional. (2020). Sentencia 01594-2020-PA/TC. Lima, Pleno. Sentencia 676/2021.
- Tribunal Constitucional. (2021). Sentencia 00032-2021-PI/TC. Lima, Pleno. Sentencia 6/2022.
- Tribunal Constitucional. (2021). Sentencia 00032-2021-PI/TC. Lima, Pleno. Sentencia 6/2022 Caso de la cuestión de confianza.
- Tubón Tubón, M. (2017). La imposibilidad de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales durante los estados de excepción en Colombia: análisis desde el derecho constitucional e internacional de los derechos humanos. *Departamento de Derecho Constitucional Universidad Complutense de Madrid*, 282-283.
- Urviola Hani, Beaumont Callirgos, Eto Cruz, Álvarez Miranda, T. C. d. P. (19 de marzo de 2013). Sentencia del Tribunal Constitucional. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/03372-2011-AA.html>
- Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, T. C. d. P. (15 de junio de 2010). Tribunal Constitucional del Perú. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00017-2008-AI.html>.
- Prieto Sanchís, Luis. *Neoconstitucionalismos (Un Catálogo De Problemas Y Argumentos)*. Anales de la Cátedra Francisco Suárez 44 (December 11, 2012): 126–127.
- Sanchís, L. P. (2014). *Neoconstitucionalismo, principios y ponderación*. México, D.F: Ubijus Editorial, S.A. de C.V.
- Viguri Perea, Agustín; Chiara Murillo, María; (2016). Derecho a un medio ambiente sano y la encrucijada de los alimentos transgénicos. *Revista*



*Jurídica Mario Alario D'Filippo. Cartagena (Colombia) Vol. VIII. Nº 15: 100-111, enero-junio 2016, 108-109.*

Villalobos, V. (2020). *¿El Estado debe intervenir en las relaciones contractuales entre particulares?* Recuperada de <https://acortar.link/KwG3yS>.

Wright, C. (2014). Poderes de Emergencia y Regímenes de Excepción en América Latina: una perspectiva política. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 206-209.

Zagrebelsky, Gustavo. *El Derecho Dúctil*. 2da. edición. Madrid 1997. Editorial Trota S.A.