



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 945/2020

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC

APURIMAC

VICTALIN HUILLCA PANIURA Y

OTROS

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 24 de noviembre de 2020, los magistrados Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido, por mayoría, la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de *habeas corpus* que dio origen al Expediente 00964-2018-PHC/TC.

Asimismo, los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa y Sardón de Taboada formularon votos singulares declarando improcedente la demanda.

Se deja constancia que el magistrado Blume Fortini emitió un fundamento de voto y que entregará en fecha posterior.

La Secretaría del Pleno deja constancia que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC
APURIMAC
VICTALIN HUILLCA PANIURA Y
OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los días 24 días del mes de noviembre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, y con el abocamiento del magistrado Ramos Núñez, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini y los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa y Sardón de Taboada.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Victalín Huillca Paniura, contra la resolución de fojas 321, de fecha 25 de enero de 2018, expedida por la Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Apurímac, que declaró improcedente la demanda de *habeas corpus* de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 23 de octubre de 2017, don Victalín Huillca Paniura, presidente del Frente Único de Defensa de los intereses de Chalhuanahuacho, doña Nancy Jesusa Enríquez Mercado, presidenta de la Federación Campesina de Mujeres de Chalhuanahuacho y don Silvestre Arredondo Alfaro, presidente de la Federación de Jóvenes Pakis Waraca interponen demanda de *habeas corpus* contra la presidencia del Consejo de Ministros.

Los recurrentes solicitan que se deje sin efecto el artículo segundo del Decreto Supremo 101-2017-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 10 de octubre de 2017. El artículo 2 del precitado decreto supremo establece. “Durante la prórroga del Estado de Emergencia (...) quedan suspendidos los derechos constitucionales relativos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, comprendidos en los incisos 9, 11, 12 y 24, apartado f), artículo 2 de la Constitución Política del Perú”.

Se alega la amenaza de vulneración de los derechos constitucionales de los pobladores de Chalhuanahuacho que fueron suspendidos por el Decreto Supremo 101-2017-PCM. Por ello, los recurrentes solicitan se ordene el inmediato levamiento del estado de emergencia en el distrito de Chalhuanahuacho, provincia de Cotabambas y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales afectados; y se ordene al Estado Peruano se abstenga de decretar el estado de emergencia en aquellos lugares donde no existe perturbación, como lo exige el artículo 137 de la Constitución Política del Perú.

Los recurrentes manifiestan que el distrito de Chalhuanahuacho está conformado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC
APURIMAC
VICTALIN HUILLCA PANIURA Y
OTROS

por treinta y ocho comunicadas campesinas y que es uno de los seis distritos que integran la provincia de Cotabambas. Agregan que se identifican como un pueblo indígena ancestral, descendientes de la nación indígena Yanahuara, la cual es anterior al Estado; y que en su distrito se encuentra ubicado el Proyecto Minero Las Bambas, de propiedad del Consorcio MMG Las Bambas, cuya explotación se inició en el año 2015.

Sostienen los recurrentes que, mediante Decreto Supremo 85-2017-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de agosto de 2017, se declaró el estado de emergencia por treinta días calendarios, en los distritos de Chalhuanahuacho, Haquira y Mara de la provincia de Cotabambas, de la región Apurímac, pues, antes de la imposición de dicha medida, algunas comunidades del distrito de Mara, en ejercicio de su derecho de protesta, presentaron un reclamo colectivo por la falta de pago de las servidumbres de uso de la vía de la Empresa Minera MMG Las Bambas. Sin embargo, las comunidades de Chalhuanahuacho nunca participaron de la protesta, ni generaron acto de violencia alguno.

Agregan los recurrentes que mediante Decreto Supremo 93-2017-PCM, se prorrogó el estado de emergencia por treinta días calendarios, a partir del 16 de setiembre de 2017, en los distritos de Chalhuanahuacho, Haquira y Mara de la provincia de Cotabambas, región Apurímac; y el distrito de Capacmarca de la provincia de Chumbivilcas de la región Cusco. Esta medida fue decretada a solicitud del Director General de la Policía Nacional del Perú de aquel entonces, quien mediante oficio sugirió prorrogar el estado de emergencia en los precitados distritos con el objeto de garantizar las instalaciones estratégicas y el normal funcionamiento de los servicios públicos, para lo cual adjuntó el Informe 25-2017-MACREPOL-SCEJEC/OFIPO, en el que se indica sobre probables conflictos sociales.

Sin embargo, en el distrito no existe violencia, ni actos que perturben la paz o impidan la prestación de los servicios públicos, toda vez que las actividades se realizan con normalidad, incluso la empresa minera MMG Las Bambas desarrolla sus actividades con normalidad. Pese a ello, las reuniones ordinarias de las organizaciones sociales como el Frente de Defensa de los intereses de Chalhuanahuacho, Federación de Campesinos, la Federación de Mujeres y entre otras organizaciones que se desarrollaban el día veinte de cada mes, se encuentran suspendidas desde el mes de agosto de 2017.

Agregan que el Decreto Supremo 101-2017-PCM, de fecha 10 de octubre de 2017, prórroga del estado de emergencia por el término de treinta días y se sustenta en el Oficio 127-2017-DG-PNP/SA, en el cual el Director de la Policía Nacional del Perú, nuevamente recomienda prorrogar la medida por similares razones que en las anteriores oportunidades. Sin embargo, ello no tiene razón de ser, pues tanto en su distrito como en las treinta y ocho comunidades campesinas que la integran desarrollan su vida con total normalidad. Es así que funcionan los colegios, la posta médica, la fiscalía y la propia comisaría de la Policía Nacional del Perú; y, por el contrario, la presencia en gran número de efectivos policiales y militares en la zona, debido al cuestionado

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC
APURIMAC
VICTALIN HUILLCA PANIURA Y
OTROS

decreto supremo, genera temor y preocupación en la población, lo que es innecesario, pues no se ha generado algún hecho de perturbación a la paz o al orden público.

Finalmente, aducen que desde la fecha en que por primera vez se decretó el estado de emergencia mediante Decreto Supremo 85-2017-PCM, hasta la emisión del Decreto Supremo 101-2017-PCM, el Estado ha prorrogado la precitada medida hasta en nueve oportunidades, pese a que no existe perturbación de la paz, ni algún conflicto social. Ello hace evidente la arbitrariedad del cuestionado decreto supremo, pues si bien el artículo 137 de la Constitución Política del Perú otorga la posibilidad de decretar el estado de emergencia en el territorio nacional por un periodo de tiempo determinado, se condiciona la imposición de dicha medida a la existencia comprobada de actos que perturben la paz o alteren el orden público, los cuales, en el caso de sus distritos, no existen.

El procurador público de la Presidencia del Consejo de Ministros señala que decretar el estado de emergencia es una facultad discrecional del Presidente de la República con acuerdo de su Consejo de Ministros y es una medida constitucional; y que el artículo 200 de la Constitución Política del Perú establece que el juez no puede pronunciarse sobre la declaración de estado de emergencia, lo cual reafirma la discrecionalidad con la que cuenta el Estado. Señala además que en su opinión si bien el órgano jurisdiccional es competente para examinar la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo, en tanto se considera que son controlables las actuaciones del ejecutivo en el estado de excepción, pero no el estado de excepción en sí. En ese sentido, se indica que el Decreto Supremo 101-2017-PCM se sustentó en el Informe de la VII macro Región Policial, de fecha 10 de octubre de 2017. Por ende, los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado.

El Juzgado de Investigación Preparatoria de Cotabambas, con fecha 23 de noviembre de 2017, declaró improcedente la demanda por considerar que no se pone en evidencia un acto restrictivo concreto que pudiera haber sido vulnerado, toda vez que los recurrentes indican que los ciudadanos del distrito de Challhuahuacho y sus treinta y ocho comunidades campesinas desarrollan con normalidad sus principales actividades. Se estimó además que el Decreto Supremo 101-2017-PCM y la prórroga del estado de emergencia que se cuestiona fueron decretados para preservar la paz en la ruta principal denominada “Corredor Minero del Sur”, que se extiende desde el distrito de Challhuahuaco, hasta el sector de Imata-Santiago de Chuco-Caylloma-Arequipa, toda vez que en el Informe 28-2017-MACREPOL-SCEJEC/IFIPLO, se refiere que por acciones de inteligencia se sabe que las comunicadas de Quehuira y Chumille del Distrito de Challhuahuaco estarían realizando reuniones con los dirigentes de las comunidades de Mara para desarrollar acciones de fuerza, por lo que resulta válido decretar la prórroga de la cuestionada medida.

La Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Apurímac,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC
APURIMAC
VICTALIN HUILLCA PANIURA Y
OTROS

confirmó la apelada por estimar que el decreto supremo cuestionado estuvo sustentado en el Oficio 1127-2017-DGPNP/SA, con el fin de garantizar las instalaciones estratégicas y el normal funcionamiento de los servicios esenciales. Dicha petición se sustentó a su vez en el Informe 028-2017-VIIMACREPOL-SECEJE/OFIPO, en el cual se indica sobre los conflictos sociales que existen en la zona. Dicho con otras palabras, señalan que, en su opinión, existe un supuesto de hecho que habilita el establecimiento del estado de excepción por lo que la medida es razonable y proporcional. Agrega que la declaratoria del estado de emergencia tiene sustento constitucional y que la pretensión de los recurrentes se orienta a que nuevamente los ciudadanos y las organizaciones puedan reiniciar sus reuniones. Por ende, asumen que no se evidencia vulneración o amenaza de vulneración al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados, como lo exige el artículo 5, inciso 1, del Código Procesal Constitucional.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se deje sin efecto el artículo segundo del Decreto Supremo 101-2017-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 10 de octubre de 2017, que prorroga el estado de emergencia declarado en los distritos de Chalhahuacho y Mara, provincia de Cotabambas, región Apurímac; y en el distrito de Capacmarca de la provincia de Chumbivilcas de región Cusco, por el término de treinta días.
2. Se alega la amenaza de los derechos constitucionales de los pobladores de Chalhahuacho suspendidos por el Decreto Supremo 101-2017-PCM.

Sobre los estados de excepción

3. Los estados de excepción se encuentran regulados en el artículo 137 de la Constitución Política del Perú, el cual comprende dos situaciones:
 - 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 este caso, puede tenerse incidencia en el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f, del mismo artículo. El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto.
 - estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC
APURIMAC
VICTALIN HUILLCA PANIURA Y
OTROS

inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales en cuyo ejercicio no se tendría mayor incidencia. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días.

4. Al respecto, cabe señalar, en primer lugar, que la declaratoria de un régimen de excepción en un Estado Constitucional debe ser, por su propia naturaleza, un recurso extremo y temporal que debe ser utilizado, en principio, únicamente para garantizar la vigencia de dicho Estado Constitucional en una situación específica y claramente delimitada.
5. Ahora bien, pertinente es recordar que este tipo de regulación se encuentra ampliamente extendido en el Derecho Comparado aunque su aplicación tampoco haya estado exenta de dificultades. Y es que no puede negarse que los estados de excepción han sido utilizados, en muchos casos, para revestir de manto legal determinadas prácticas que, en algunos casos, han llegado incluso a constituirse con graves violaciones de derechos humanos. Ello ha distorsionado sus alcances hasta lamentablemente convertirlos, en algunas ocasiones, en herramientas que facilitaban situaciones de abuso de poder por parte del Estado.
6. Ante esa situación es que surgió la necesidad de fijar claramente cuáles serían las condiciones de validez de una declaratoria de estado de excepción y que, a su vez, se fijen determinados parámetros para la actuación del poder público durante su vigencia que deben ser analizadas caso por caso.
7. Ello en parte, ha sido señalado ya en la sentencia recaída en el Expediente 0002-2008-PI/TC, en donde este Tribunal Constitucional, en los fundamentos 22 y 23, indicó lo siguiente:

22. El artículo 137 de la Constitución hace una lista general de situaciones que ameriten decretar los estados de excepción refiriéndose a los casos de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. A su vez, el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos autoriza la suspensión de garantías en los casos de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado por tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación y siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

Como se puede observar, la declaratoria de un estado de excepción depende del análisis de cada caso concreto por parte de la autoridad competente. El estado de excepción es, por su propia naturaleza, una decisión jurídico-política empleada como un mecanismo de último recurso, puesto que la función de un régimen jurídico es prever las situaciones de conflicto social y dar respuesta a ello en un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC

APURIMAC

VICTALIN HUILLCA PANIURA Y

OTROS

ambiente de normalidad. Solamente en casos extremos es que este mecanismo debe ser empleado.

23. La restricción o suspensión del ejercicio de determinados derechos está fundamentada si es que ésta se considera como el medio para hacer frente a situaciones de emergencia pública con el fin de salvaguardar los principios democráticos y de un estado de derecho, siempre y cuando estén justificados a la luz de la Constitución y tratados, especialmente el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos referido a la suspensión de derechos.

8. En efecto, y tal como se aprecia, este Tribunal Constitucional ha sido claro en señalar que la declaratoria de un estado de excepción depende del análisis de cada caso concreto por parte de la autoridad competente; y, que, en cualquier caso, siempre debe ser empleada como un mecanismo de último recurso, puesto que la función de todo régimen jurídico establecido es prever las situaciones de conflicto, dejando las regulaciones excepcionales para, valga la redundancia, situaciones excepcionales.
9. De otro lado, y en una lógica de convencionalización del Derecho, resulta pertinente señalar que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha afirmado que es “ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde aquellos límites que deben estar precisamente señalados en las disposiciones que decretan el estado de excepción, aun dentro de la situación de excepcionalidad jurídica vigente”. (Opinión Consultiva OC-8/87. El *habeas corpus* bajo suspensión de garantías, fundamento 38).
10. Asimismo, en reiterada jurisprudencia, y específicamente en los casos Durand y Ugarte vs. Perú (fundamento 99) y Espinoza Gonzales vs. Perú (fundamento 120), la Corte IDH indicó que:

(...) las limitaciones que se imponen a la actuación del Estado responden a la necesidad genérica de que en todo estado de excepción subsistirán medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten, a fin de que ellas se adecuen razonablemente a las necesidades de la situación y no excedan de los límites estrictos impuestos por la Convención o derivados de ella.

11. Sin embargo, y sin perjuicio de lo señalado hasta aquí, este Tribunal Constitucional estima que, respecto a las condiciones de validez de una declaratoria de estado de excepción, debe dejarse sentado algunos criterios importantes que no solo habiliten sino también legitimen la declaración de los estados de excepción y su aplicación a un escenario concreto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC
APURIMAC
VICTALIN HUILLCA PANIURA Y
OTROS

Criterios para legitimar la declaratoria y la aplicación de los estados de excepción

12. Así, en primer lugar, y en concordancia con lo señalado en el primer inciso del artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, debe respetarse el criterio de temporalidad. Dicho con otras palabras, que el estado de excepción debe dictarse con una vigencia limitada, circunscrita a facilitar que se resuelvan aquellos problemas que motivaron la declaración. En esta línea, resultarán inconstitucionales aquellas declaratorias de estado de excepción que se extiendan *sine die*, a través de la formalidad de alargarla cada cierto tiempo sin mayor justificación que la persistencia de las condiciones que generaron la declaración.
13. En segundo lugar, debe atenderse a la proporcionalidad de la medida, la cual implica que los alcances del estado de excepción deben guardar relación con la magnitud y las características particulares del fenómeno que se decide atender. Al respecto, debe tomarse en cuenta que aquí no solo se trata de una relación directa e inmediata con el fenómeno que se pretende combatir, sino también que debe analizarse si un estado de excepción ya emitido se encuentra o no coadyuvando a resolver esta situación, de tal manera que si dicho hecho persiste, pese a la vigencia del estado de excepción por un plazo determinado, no se encontraría acreditado que guarde relación con las características específicas de fenómeno que se pretende resolver.
14. En efecto, el Estado debe evaluar si la opción declarar y, sobre todo, prorrogar sucesivamente el estado de emergencia, así como dictar medidas concretas tomadas al amparo de estas declaratorias, respetan parámetros de proporcionalidad y razonabilidad, pues dicha medida es una situación excepcional a la que se acude con el fin de solucionar, en un tiempo determinado, las circunstancias que le dieron origen. Y es que, en rigor, y estando ante una medida que debe entenderse como excepcional (la declaratoria de un estado de emergencia y su prórroga), corresponderá al gobierno de turno considerar otras medidas que si podrían permitir la solución de los conflictos que se pretendieron solucionar con la declaración de un estado de emergencia.
15. Finalmente, debe atenderse al criterio de necesidad, referido a que tanto la declaratoria como una eventual prórroga de un estado de excepción debe responder a que no existan medios menos gravosos que dicha declaratoria para resolver la situación de emergencia existente. Así, debe priorizarse vías de negociación y permanente diálogo para resolver la situación problemática y hacer uso del estado de excepción solo en caso de que todas las demás vías de solución hayan demostrado su fracaso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC

APURIMAC

VICTALIN HUILLCA PANIURA Y

OTROS

Análisis del caso materia de controversia constitucional

16. La Constitución establece expresamente en el artículo 200, inciso 1, que mediante el *habeas corpus* se protege tanto la libertad personal como los derechos conexos a ella. No obstante ello, no cualquier reclamo que alegue violación o amenaza de violación del derecho a la libertad personal o derechos conexos puede reputarse efectivamente como tal y merecer tutela, pues para ello es necesario analizar previamente si tales actos denunciados vulneran el contenido constitucionalmente protegido del derecho tutelado por el *habeas corpus*.
17. El Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, y con respecto a la procedencia del *habeas corpus*, ha precisado que si bien el juez constitucional puede pronunciarse sobre la eventual violación o amenaza de violación a los derechos constitucionales conexos a la libertad personal en un caso particular, como son los de defensa, a la prueba, etc. Ello ha de ser posible siempre que exista, repetimos, conexión entre el derecho invocado y el derecho a 1a libertad personal, de modo que la amenaza o violación al derecho constitucional conexo incida de manera negativa, directa, concreta y sin justificación razonable en el derecho a la libertad personal.
18. En el presente caso, se pretende que se deje sin efecto el artículo segundo del Decreto Supremo 101-2017-PCM, en cuanto establece que “Durante la prórroga del Estado de Emergencia (...) quedan suspendidos los derechos constitucionales relativos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, comprendidos en los incisos 9, 11, 12 y 24, apartado f), artículo 2 de la Constitución Política del Perú.
19. Al respecto, del escrito de la demanda se aprecia que los recurrentes aluden que como consecuencia de la declaración del estado de emergencia y la prórroga del mismo, ya no pueden realizar las reuniones ordinarias que en forma mensual realizaban las organizaciones sociales como el Frente de Defensa de los intereses de Chalhuanahuacho, Federación de Campesinos, la Federación de Mujeres; entre otras organizaciones.
20. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1 del Código Procesal Constitucional, tanto el proceso de *habeas corpus* como el resto de los procesos de tutela de derechos constitucionales tienen por finalidad restablecer el ejercicio de un derecho constitucional o finiquitar una amenaza contra este. Anotado de otro modo, tiene una finalidad eminentemente restitutoria. Por ende, si luego de presentada la demanda cesa la agresión o amenaza de violación del derecho invocado, se ha producido la sustracción de la materia. Aquello no impide que, eventualmente, se pueda declarar fundada la demanda, precisando los alcances de su decisión; y en ese escenario, se disponga que el emplazado(a) no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que mostraran la interposición de la demanda, con la posibilidad de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC
APURIMAC
VICTALIN HUILLCA PANIURA Y
OTROS

imponérsele medidas coercitivas o se alegue responsabilidad penal si procede de forma distinta a lo resuelto.

21. En ese sentido, conviene tener presente que el Decreto Supremo 101-2017-PCM fue publicado el 14 de octubre de 2017 y prorrogó el estado de emergencia por el término de treinta (30) días calendario a partir del 16 de octubre de 2017, en los distritos de Chalhuanhuacho y Mara de la provincia de Cotabambas. Por consiguiente, a la fecha, el cuestionado decreto supremo ha dejado de tener efectos, por lo que podría considerarse que carece de objeto emitir pronunciamiento sobre la materia controvertida.
22. Ahora bien, este Tribunal aprecia que el cuestionado estado de emergencia fue prorrogado de manera sucesiva. Es así que se emitieron los siguientes decretos supremos que consignamos a continuación:
 - Decreto Supremo 107-2017-PCM, que prorrogó el estado de emergencia por el término de treinta (30) días calendario, a partir del 15 de noviembre de 2017, en los distritos de Chalhuanhuacho y Mara de la provincia de Cotabambas, región Apurímac y en el distrito de Capacmarca, provincia de Chumbivilcas, región Cusco.
 - Decreto Supremo 120-2017-PCM, que prorrogó el estado de emergencia por el término de treinta (30) días calendario, a partir del 15 de diciembre de 2017, en los distritos de Chalhuanhuacho y Mara de la provincia de Cotabambas, región Apurímac y en el distrito de Capacmarca, provincia de Chumbivilcas, región Cusco.
23. Posteriormente se han emitido otros decretos supremos, En unos casos, declaran el estado de emergencia y en otros casos prorrogan el estado de emergencia en el Corredor Vial Apurímac-Cusco- Arequipa; es así que se aprecia los siguientes decretos supremos:
 - Decreto Supremo 006-2018-PCM, por el término de treinta (30) días calendario y que fue publicado el 11 de enero de 2018, en el Corredor Vial Apurímac-Cusco- Arequipa con una longitud aproximada de 482.200 km, incluyendo los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado del corredor vial en mención.
 - Decreto Supremo 015-2018-PCM, que prorroga el estado de emergencia por el término de treinta (30) días calendario, a partir del 11 de febrero de 2018, en el Corredor Vial Apurímac-Cusco-Arequipa con una longitud aproximada de 482.200 km, incluyendo los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado del corredor vial en mención.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC
APURIMAC
VICTALIN HUILLCA PANIURA Y
OTROS

- Decreto Supremo 025-2018-PCM, el cual prorroga el estado de emergencia por el término de treinta (30) días calendario, a partir del 13 de marzo de 2018, en el Corredor Vial Apurímac-Cusco-Arequipa con una longitud aproximada de 482.200 km, incluyendo los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado del corredor vial en mención.
- Decreto Supremo 037-2018-PCM, el cual prorroga el estado de emergencia por el término de treinta (30) días calendario, a partir del 12 de abril de 2018 en el Corredor Vial Apurímac-Cusco-Arequipa con una longitud aproximada de 482.200 km, incluyendo los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado del corredor vial en mención.
- Decreto Supremo 091-2018-PCM, que declara el estado de emergencia por el término de treinta (30) días calendario, y que fue publicado el 30 de agosto de 2018, en el Corredor Vial Apurímac-Cusco-Arequipa con una longitud aproximada de 482.200 km, incluyendo los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado del corredor vial en mención.
- Decreto Supremo 100-2018-PCM, el cual declara el estado de emergencia por el término de treinta (30) días calendario, a partir del 30 de setiembre de 2018, en parte del Corredor Vial Apurímac-Cusco- Arequipa, desde el kilómetro 130 hasta el kilómetro 160 de la Ruta Nacional PE-3SY, que comprende el distrito de Colquamarca, provincia de Chumbivilcas, región Cusco, incluyendo los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado del corredor vial en mención.
- Decreto Supremo 105-2018-PCM, que prorroga el estado de emergencia por el término de treinta (30) días calendario, a partir del 30 de octubre de 2018, en parte del Corredor Vial Apurímac-Cusco- Arequipa, desde el kilómetro 130 hasta el kilómetro 160 de la Ruta Nacional PE-3SY, que comprende el distrito de Colquamarca, provincia de Chumbivilcas, región Cusco, incluyendo los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado del corredor vial en mención.
- Decreto Supremo 115-2018-PCM, que prorroga el estado de emergencia por el término de treinta (30) días calendario, a partir del 29 de noviembre de 2018, en parte del Corredor Vial Apurímac-Cusco- Arequipa, desde el kilómetro 130 hasta el kilómetro 160 de la Ruta Nacional PE-3SY, el cual comprende el distrito de Colquamarca, provincia de Chumbivilcas, región Cusco, incluyendo los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado del corredor vial en mención.
- Decreto Supremo 128-2018-PCM, que prorroga el estado de emergencia por el término de treinta (30) días calendario, a partir del 29 de diciembre de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC
APURIMAC
VICTALIN HUILLCA PANIURA Y
OTROS

2018, en parte del Corredor Vial Apurímac-Cusco- Arequipa, desde el kilómetro 130 hasta el kilómetro 160 de la Ruta Nacional PE-3SY, el cual comprende el distrito de Colquamarca, provincia de Chumbivilcas, región Cusco, incluyendo los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado del corredor vial en mención.

- Decreto Supremo 008-2019-PCM, que prorroga el estado de emergencia por el término de treinta (30) días calendario, a partir del 28 de enero de 2019, en parte del Corredor Vial Apurímac-Cusco- Arequipa, desde el kilómetro 130 hasta el kilómetro 160 de la Ruta Nacional PE-3SY, el cual comprende el distrito de Colquamarca, provincia de Chumbivilcas, región Cusco, incluyendo los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado del corredor vial en mención.
- Decreto Supremo 038-2019-PCM, que prorroga el estado de emergencia por el término de treinta (30) días calendario, a partir del 27 de febrero de 2019, en parte del Corredor Vial Apurímac-Cusco- Arequipa, desde el kilómetro 130 hasta el kilómetro 160 de la Ruta Nacional PE-3SY, el cual comprende el distrito de Colquamarca, provincia de Chumbivilcas, región Cusco, incluyendo los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado del corredor vial en mención.
- Decreto Supremo 056-2019-PCM, que declara el termino de quince (15) días calendario, a partir del 29 de marzo de 2019, el estado de emergencia en el distrito de Challhuahuacho, provincia de Cotabambas, región Apurímac. A su vez, también se prorroga el estado de emergencia por el término de quince (15) días calendario, a partir del 29 de marzo de 2019, en parte de Corredor Vial Apurímac-Cusco- Arequipa, desde el kilómetro 130 hasta el kilómetro 160 de la Ruta Nacional PE-3SY, el cual comprende el distrito de Colquamarca, provincia de Chumbivilcas, región Cusco, incluyendo los quinientos (500) metros adyacentes a cada lado del corredor vial en mención.
- Decreto Supremo 067-2019-PCM, el cual deja sin efecto la declaración del estado de emergencia en el distrito de Challhuahuacho, provincia de Cotabambas, región Apurímac, así como la prorroga del estado de emergencia por parte del Corredor Vial Apurímac-Cusco- Arequipa, dispuestas mediante Decreto Supremo 056-2019-PCM.
- Decreto Supremo 169-2019-PCM, de fecha 15 de octubre de 2019, que declara por el término de treinta (30) días calendario e estado de emergencia en parte del Corredor Vial Apurímac-Cusco- Arequipa, incluyendo los quinientos metros adyacentes a cada lado de la vía, en los tramos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC

APURIMAC

VICTALIN HUILLCA PANIURA Y

OTROS

comprendidos por los distritos de Ccapacmarca, Colquemarca, Chamaca y Velille.

24. También se aprecia que, con fecha posterior al Decreto Supremo 091-2018-PCM, se han emitido los decretos supremos 100-2018-PCM, 105-2018-PCM, 115-2018-PCM, 128-2018-PCM, 008-2019-PCM, 038-2019-PCM, y 169-2019-PCM. Sin embargo, los estados de emergencia que comprenden estos últimos decretos supremos ya no son los referidos a la misma zona. En efecto, en los últimos decretos emitidos se establece que el estado de emergencia comprende parte del Corredor Vial Apurímac-Cusco-Arequipa, desde el kilómetro 130 hasta el kilómetro 160 de la Ruta Nacional PE-3SY, el cual comprende el distrito de Colquemarca, provincia de Chumbivilcas, región Cusco. Incluso, en el último decreto, se agregan los distritos de Ccapacmarca, Chamaca y Velille. Asimismo, cabe señalar que con el Decreto Supremo 056-2019-PCM se vuelve a declarar el estado de emergencia en el distrito de Challhuahuacho, sin embargo, con el Decreto Supremo 067-2019-PCM se deja sin efecto esta declaración de emergencia.
25. Ahora bien, y más allá de estas particularidades, lo concreto es que el estado de emergencia, con algunas variaciones respecto al ámbito espacial en el que se aplicó, se ha mantenido a lo largo de, por lo menos, quince meses en algunas de las regiones señaladas en los párrafos precedentes. En esa medida, corresponde analizar si en este caso concreto se cumplen o no los criterios expresados en los fundamentos 12 a 15 *supra*.
26. Así, en primer lugar, corresponderá analizar el criterio de temporalidad. Al respecto, y como fluye claramente del estudio de los actuados, si bien el estado de emergencia fue dictado por un plazo determinado, este fue prorrogado más de quince veces. Esto, en la práctica, constituye un estado de emergencia permanente y que desnaturaliza los alcances de este estado de excepción, máxime si se constata que las razones para su prórroga han sido, en todos los casos y con muy pequeños matices, siempre referidos a la persistencia de los mismos actos que generaron la declaratoria del estado de emergencia.
27. Ello resulta, a todas luces, inaceptable, pues habilitaría que el estado de emergencia *sub examine*, ante la no resolución del problema que lo originó, pueda extenderse sin ningún límite temporal, generando así un escenario de limitación permanente de derechos fundamentales, lo cual resulta contrario a los principios y valores del Estado Constitucional.
28. En segundo lugar, y en lo que concierne a la proporcionalidad de la medida, la declaratoria del estado de excepción debe guardar relación con las características específicas de la problemática que se pretende resolver. Para ello, y conforme ya ha sido mencionado, no solo debe acreditarse un nexo directo con los hechos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC

APURIMAC

VICTALIN HUILLCA PANIURA Y

OTROS

acaecidos, sino que debe analizarse si el estado de emergencia efectivamente coadyuva a la resolución del fenómeno que justificó su declaratoria.

29. En el caso de autos, si bien se acredita, en primera instancia o grado, que la declaratoria de emergencia buscó resolver problemas vinculados al orden público y al mantenimiento de la paz y seguridad interna, bienes jurídicamente protegidos de un indudable valor para el Estado Constitucional y que, ciertamente, justifican, bajo determinadas condiciones, un escenario de restricción de determinados derechos fundamentales, no puede soslayarse que esta misma restricción, en este caso concreto, no ha ayudado a generar las condiciones para resolver el conflicto.
30. En efecto, como se acredita en los propios informes policiales que se remitieron a este Tribunal, la justificación para las diversas prórrogas del estado de emergencia se encuentra referida a temas de orden público y el mantenimiento de la paz y el orden interno. A partir de ello, queda claro que, en un esquema constitucional de límite y control de la actuación del accionar gubernamental, no resulta proporcional el mantenimiento de un estado de emergencia que no solo se ha mostrado ineficaz en aras de colaborar a la resolución del conflicto, son que también, por su propia naturaleza, dificulta abrir los canales de negociación y dialogo pertinentes para superar este tipo de conflictos.
31. De otro lado, y refiriéndose ya al criterio de necesidad, corresponderá señalar, en concordancia con lo expresado en el fundamento precedente, que los hechos que se han desarrollado durante el periodo de vigencia del estado de emergencia nos plantean un escenario en donde bien cabe el análisis respecto a si la declaratoria, y sobre todo, la prórroga sucesiva del estado de emergencia, era la única opción posible en este caso.
32. Al respecto, este Tribunal Constitucional considera que la persistencia del conflicto demuestra que los medios utilizados no han ayudado a resolver la situación de emergencia. En esa medida, no solo ha sido ineficaz, sino que también ha terminado cerrando la puerta al análisis y eventual puesta en práctica de otro tipo de medidas, ciertamente, menos restrictivas para resolver el conflicto.
33. En esa línea, este Tribunal estima que deben priorizarse vías de negociación y permanente diálogo para resolver la situación problemática y no hacer un uso indiscriminado de un estado de excepción que, a todas luces, ha demostrado su inoperancia para facilitar su solución.
34. Lo dicho hasta aquí no enerva la facultad del Estado de perseguir actos individuales que puedan constituir, efectiva e indubitadamente, vulneraciones o amenazas de vulneración al orden Público o al mantenimiento de la paz y la seguridad, pero sin que ello genere un estado general de permanente e injustificada restricción de derechos fundamentales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC
APURIMAC
VICTALIN HUILLCA PANIURA Y
OTROS

Efectos de la Sentencia

35. En el presente caso, si bien la amenaza de violación o la vulneración de derechos fundamentales alegada ha cesado, debido a que la prórroga del estado de emergencia que se cuestiona no se encuentra vigente, este Tribunal Constitucional, de conformidad con el artículo 1 del Código Procesal Constitucional, considera que debe declararse fundada la demanda y, por ende, se debe ordenar a la emplazada que no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la presente demanda y que han sido señaladas en la presente sentencia.
36. Asimismo, resulta necesario exhortar al Poder Ejecutivo a que, para la declaración de un estado de emergencia o una eventual prórroga de dicha medida, se verifique escrupulosamente lo establecido en el artículo 137 de la Constitución Política del Perú, y las consideraciones señaladas por este Tribunal Constitucional en la presente sentencia, sobre todo en lo concerniente a los fundamentos 12 a 15 *supra*.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de *habeas corpus*.
2. En consecuencia, se debe **DISPONER** que el Poder Ejecutivo no vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de la presente demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NUÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC
APURIMAC
VICTALIN HUILLCA PANIURA Y
OTROS

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la decisión de mayoría, en el presente caso, considero que la demanda debe declarar **IMPROCEDENTE**.

El Frente Único de Defensa de Intereses de Chalhuhahuacho y otros pretenden que se deje sin efecto el artículo segundo del Decreto Supremo 101-2017-PCM, el cual ha prorrogado el estado de emergencia en el distrito Chalhuhahuacho, Cotabambas, región de Cusco; que se restablezcan los derechos constitucionales suspendidos; y que se ordene al Estado abstenerse decretar nuevos estados de excepción en aquellos lugares donde no existe perturbación.

Señala que se viene prorrogando el estado de emergencia en el distrito de Chalhuhahuacho con el objeto de garantizar las instalaciones estratégicas y el normal funcionamiento de los servicios públicos; pero resulta que la vida en la zona se viene desarrollando con normalidad y no existe la amenaza de ningún conflicto social, por lo que no se justifica los estados de excepción sucesivos, pues se infringe el artículo 137 de la Constitución.

Sin embargo, en mi opinión, considero que la demanda debe rechazarse, toda vez que la afectación de autos ha cesado. Luego de la fecha de interposición de la demanda, el estado de emergencia cuestionado ha sido levantado mediante el Decreto Supremo 067-2019-PCM, que dejó “sin efecto la declaración del Estado de Emergencia en el distrito de Chalhuhahuacho, de la provincia de Cotabambas del departamento de Apurímac”. Es decir que, en la actualidad, el referido distrito ya no es objeto de ningún estado de excepción.

En ese sentido, en aplicación del artículo 1 del Código Procesal Constitucional, mi voto es por declarar la **IMPROCEDENCIA** de la demanda por haber operado la sustracción de la materia.

S.

LEDESMA NARVÁEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC
APURIMAC
VICTALIN HUILLCA PANIURA Y
OTROS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto por la posición de nuestros colegas magistrados emitimos el presente voto singular por las siguientes consideraciones:

1. El objeto de la demanda es que se deje sin efecto el artículo segundo del Decreto Supremo 101-2017-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 10 de octubre de 2017, que prorroga el estado de emergencia declarado en los distritos de Chalhuanahuacho y Mara, provincia de Cotabambas, región Apurímac; y en el distrito de Capacmarca de la provincia de Chumbivilcas de región Cusco, por el término de treinta días.
2. Se alega la amenaza de los derechos constitucionales a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, la libertad de reunión y la libertad de tránsito de Chalhuanahuacho suspendidos por el Decreto Supremo 101-2017-PCM.
3. Advertimos que, luego de las prórrogas sucesivas, por el Decreto Supremo 056-2019-2019-PCM se declaró nuevamente el estado de emergencia en el distrito de Chalhuanahuacho. Sin embargo, mediante el Decreto Supremo 067-2019-PCM, publicado el 11 de abril del 2019 en el diario oficial *El Peruano*, se dejó sin efecto esta declaración de emergencia. Por lo tanto, luego de presentada la demanda cesó la amenaza a los derechos invocados.

Por las consideraciones precedentes, en aplicación *a contrario sensu* del segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional, votamos a favor de que se declare **IMPROCEDENTE** la demanda de autos.

S.

FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00964-2018-PHC/TC
APURIMAC
VICTALIN HUILLCA PANIURA Y
OTROS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con respeto hacia la opinión de mis colegas, considero que la demanda presentada en el Expediente 00964-2018-PHC/TC, debe ser declarada **IMPROCEDENTE**, toda vez que, en este caso, ha operado la sustracción de la materia.

Los recurrentes solicitan que se declare que la prórroga de la declaratoria de Estado de Emergencia en el distrito de Chalhuanahuacho, ordenada por Decreto Supremo 101-2017-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de octubre de 2017, constituye una amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales de la población de Chalhuanahuacho.

El citado decreto supremo afectaba a los distritos de Chalhuanahuacho y Mara, de la provincia de Cotabambas, del departamento de Apurímac; así como al distrito de Capacmarca, de la provincia de Chumbivilcas, del departamento del Cusco.

Como consecuencia de ello, se suspendían, expresamente los derechos constitucionales relativos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y la libertad de tránsito, por el plazo de 30 días calendarios, a partir del 16 de octubre de 2017.

Sin embargo, pese a sucesivas prórrogas del Estado de Emergencia que afectaban al distrito de Chalhuanahuacho, a la fecha de la vista de la causa de este proceso, aquel ha cesado, por lo que, en aplicación *a contrario sensu* del segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional, corresponde declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

SARDÓN DE TABOADA