

EL ESTADO DE EMERGENCIA CONSTITUCIONAL PERUANO A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: TRES CUESTIONES RELEVANTES¹

Abraham Siles Vallejos
Departamento Académico de Derecho, PUCP*

Categoría profesores

El presente artículo se propone examinar la manera y el alcance con que el derecho internacional de los derechos humanos, en vigor en el Perú, complementa el ordenamiento constitucional en materia de estado de emergencia. El análisis se centra en tres cuestiones cruciales, a saber: (i) la compleja evolución de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos en materia de regímenes de excepción, con especial relevancia en lo que se refiere a la distinción entre cláusulas de derogación o suspensión y cláusulas de limitación o restricción de derechos humanos; (ii) el sujeto legitimado para proclamar la emergencia, y en particular, bajo el modelo de la autoinvestidura del Ejecutivo, el rol que debe cumplir el Legislativo conforme con el principio de separaciones de poderes y a la cláusula de Estado democrático que prevé el DIDH; y (iii) las causales normativas que habilitan la declaración y el mantenimiento del estado de excepción y la adopción de las medidas concretas para conjurarlo.

I. Introducción

El propósito del presente artículo es examinar los principios y normas del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) que son relevantes para el Perú en materia de estados de emergencia constitucionales.

El trabajo se centra en los dos tratados internacionales de derechos humanos, de carácter general, que están vigentes en el Perú y que contienen regulaciones sobre la potestad estatal de declarar un estado de excepción y suspender ciertas obligaciones internacionales de protección de derechos humanos mientras dure la situación de crisis.

Tales tratados son, de un lado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), adoptada el 22 de noviembre de 1969, en vigor desde el 18 de julio de 1978; y, de otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) adoptado el 16 de diciembre de 1966, en vigor desde el 23 de marzo de 1976. Ambos instrumentos internacio-

¹ Una versión en inglés del presente artículo fue publicada en Landa (2019).

* Profesor de Derecho constitucional en la PUCP y coordinador del Grupo de Investigación en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales (GIDCYDEF) de la PUCP. Agradezco a mis compañeros del GIDCYDEF por sus comentarios sobre una versión preliminar de este artículo, que he procurado recoger en la versión final. La responsabilidad del resultado, es desde luego, enteramente mía.

nales —el primero, de ámbito regional americano, celebrado en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA); el segundo, de ámbito universal, celebrado a nivel de la Organización de Naciones Unidas (ONU)— entraron en vigencia para el Perú en el mismo día, el 28 de julio de 1978 (Novak y Salmón, 2000, pp. 233 y 173).

A pesar de que la creación del DIDH como «fenómeno legal y político» es relativamente reciente, pues se remonta apenas al periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial (Gross y Ni Aoláin, 2006, p. 247, traducción mía), no es posible dudar de su importancia actual². Desde el punto de vista del derecho constitucional positivo, es de observar que la Carta Fundamental peruana contiene sendas «cláusulas de apertura» hacia el ordenamiento internacional. En primer lugar, debe tenerse en cuenta la cuarta de sus Disposiciones Finales y Transitorias (IV DFT), en cuya virtud la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y los tratados y acuerdos internacionales sobre esta misma materia (derechos humanos), ratificados por el Perú, son una pauta hermenéutica para la aplicación de las disposiciones sobre derechos y libertades contenidas en la Constitución.

En tal sentido, el Tribunal Constitucional, en jurisprudencia que puede considerarse ya asentada, ha afirmado que los poderes públicos están obligados a incorporar en los derechos constitucionales, mediante ejercicio interpretativo, la tutela otorgada por los tratados internacionales de derechos humanos, y señala que existe una «identidad nuclear sustancial compartida por el constitucionalismo y el sistema internacional de protección de los derechos humanos», la cual encuentra fundamento en el valor de la dignidad de la persona humana³.

En segundo lugar, los tratados de derechos humanos celebrados por el Estado peruano y que se hallan en vigor forman parte del derecho nacional, según estipula el artículo 55 de la Constitución. Y su rango jurídico es de orden constitucional, tal como ha establecido por vía interpretativa el Tribunal Constitucional, tomando como base la IV DFT y los artículos 3, 55, 57 y 205 de la Carta Fundamental⁴.

En consecuencia, tanto el valor hermenéutico de los instrumentos internacionales como la naturaleza jurídica y el rango constitucional de los tratados de derechos humanos hacen necesario determinar el alcance de las regulaciones del DIDH en lo que se refiere al estado de emergencia previsto en el artículo 137.1 de la Constitución peruana.

Para acometer la tarea, ha de tenerse en consideración lo señalado por Scott Sheeran (2013), para quien los estados de emergencia son, en la actualidad, «uno de los más serios desafíos a la implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)» (p. 491, traducción mía), así como el parecer de Criddle y Fox-Decent (2012), para quienes, «en el corazón» del DIDH, «subyace una desafío práctico entrelazado con un problema teórico», a saber, el reto práctico de las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos que

2 Giuseppe de Vergottini considera que la internacionalización de los derechos humanos posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial ha producido un relevante proceso de «circularidad de los modelos constitucionales», ya que los valores distintivos de las constituciones liberales y socialistas fueron plasmados en los instrumentos internacionales de derechos humanos aprobados tras la victoria de las potencias aliadas sobre la Alemania nazi y las restantes potencias del Eje, y ello, a su turno, ha condicionado la elaboración de los nuevos textos constitucionales, los cuales se ven influenciados de ese modo por el DIDH (Vergottini, 2002, p. 19). Por su parte, Antonio Cançado Trindade observa que las transformaciones recientes en el mundo, tales como las que han seguido a la caída del Muro de Berlín, «han generado, a un mismo tiempo, un nuevo constitucionalismo, así como una apertura a la internacionalización de la protección de los derechos humanos» (Cançado Trindade, 2001, p. 271).

3 Véase STC 2730-2006-PA/TC (caso Castillo Chirinos), del 21 de julio de 2006, fundamento jurídico 9.

4 Véase STC 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC (caso PROFA 2), del 25 de abril de 2006, fundamentos jurídicos 25-34. Véase también Hakansson (2009, pp. 234-235) y Salmón (2014, pp. 284-287).

suelen ocurrir durante las emergencias, y el problema teórico expresado en la pregunta de «en qué sentido los derechos humanos son *derechos* si están sujetos a derogación durante las emergencias» (p. 40, traducción mía).

Expuesto lo anterior, puede decirse que el objetivo general del presente artículo consiste en establecer de qué manera y con qué alcance el ordenamiento supranacional de derechos humanos vigente para el Perú complementa las regulaciones de la Constitución peruana en materia de estado de emergencia. Como se verá en lo que sigue, en ciertos casos existen diferencias apreciables entre lo previsto en la Carta Fundamental y lo consagrado en la CADH y el PIDCP, las cuales serán abordadas en esta investigación.

No obstante, en el artículo se centrará la atención en tres cuestiones específicas y que son de especial importancia. Ellas son: (i) una visión panorámica de la evolución de los instrumentos del DIDH en materia de estados de excepción, en particular de cara a la diferencia entre cláusulas de derogación o suspensión y cláusulas de restricción de derechos humanos; (ii) el sujeto legitimado para la proclamación de la emergencia, en particular bajo el modelo de la autoinvestidura del Ejecutivo, y el rol del Parlamento a la luz de la cláusula de Estado democrático; y (iii) las situaciones que habilitan la declaración/mantenimiento del estado de excepción, así como la adopción de las medidas concretas dirigidas a conjurar las crisis (las causales).

Quedan como temas a ser desarrollados en una siguiente investigación: el impacto de la emergencia sobre los derechos humanos, en lo que atañe tanto a los derechos «inderogables» como a los derechos susceptibles de suspensión, y las garantías o procesos constitucionales durante el estado de emergencia.

2. Breve visión panorámica de la evolución de los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos en materia de estados de excepción

Sin ningún ánimo de exhaustividad, conviene hacer un rápido repaso de la evolución general de los instrumentos del DIDH en lo que se refiere a los estados de excepción. Este panorama sumario ofrecerá elementos del contexto histórico que son necesarios para entender de manera adecuada no solo la evolución del DIDH en la materia que es objeto de este artículo, sino especialmente ciertas influencias y préstamos normativos realizados entre los diversos sistemas de protección internacional de los derechos humanos.

Lo mismo puede decirse, en particular, de la cuestión relativa a la diferencia entre cláusulas de restricción y cláusulas de derogación o suspensión de derechos, cuestión de importancia teórica, pero también práctica, que un abordaje general de la perspectiva histórica ayuda a comprender mejor y que deberá ser retomada al estudiar el régimen de los derechos humanos durante el estado de emergencia.

Como se sabe, los primeros instrumentos de derechos humanos aprobados por la comunidad internacional al terminar la Segunda Guerra Mundial fueron las Declaraciones de ámbito regional americano y de ámbito universal. En efecto, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) fue adoptada por la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá (Colombia) el 2 de mayo de 1948, y entró en vigor en esa misma fecha; en tanto que la DUDH fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida en París (Francia) el 1 de diciembre de 1948, fecha en la que también inició su vigencia (Novak y Salmón, 2000, pp. 221 y 161).

Lo cierto es que ni la Declaración Americana ni la Declaración Universal contienen disposiciones que regulen el estado de excepción y que contemplen la posibilidad de derogar o

suspender determinadas obligaciones del derecho internacional sobre derechos humanos como medio para enfrentar emergencias extremas que amenacen la vida de la nación o del Estado.

Ambos instrumentos contienen únicamente cláusulas generales de limitación o restricción de derechos. Así, el artículo XXVIII de la DADDH, cuyo epígrafe reza «Alcance de los derechos del hombre», estipula que «los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático». A su turno, el artículo 29 de la DUDH, junto con la mención de la existencia de deberes de toda persona hacia la comunidad, indica como únicas limitaciones admisibles las establecidas por la ley con el fin de asegurar los derechos de los demás y satisfacer «las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática».

Tras esta etapa inicial, adviene un periodo en el que son aprobados los tratados generales de derechos humanos, tanto de alcance universal (sistema de las Naciones Unidas) como de alcance regional (sistema europeo y americano). El primer instrumento jurídicamente vinculante es el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales o Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), el cual fue abierto a la firma el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigencia el 3 de septiembre de 1953 (Fitzpatrick, 1994, p. 52, nota 6). El Convenio Europeo dedica su artículo 15 a regular la «derogación en tiempo de emergencia», e incorpora por primera vez en un instrumento del DIDH una cláusula de derogación o suspensión de derechos humanos ante crisis existenciales que se ciernen sobre la continuidad de la vida nacional o estatal.

El siguiente tratado internacional, en orden cronológico de aprobación, fue el ya mencionado PIDCP —adoptado, como se indicó, en 1966, entró en vigor diez años más tarde—, perteneciente al sistema universal de las Naciones Unidas, el cual igualmente consagró un régimen de derogación o suspensión de los derechos humanos ante situaciones de crisis extremas (artículo 4). Es de resaltar, empero, que el proceso de redacción del Pacto ocurrió de manera parcialmente concurrente con la elaboración del Convenio Europeo, de suerte que pudieron producirse algunos entrecruzamientos e influencias mutuas. Como quiera que fuere, debe repararse como hace Anna-Lena Svensson-McCarthy (1998), que durante los trabajos preparatorios del PIDCP la discusión acerca del artículo 4 estuvo por algún tiempo «cercanamente vinculada la cuestión de las limitaciones en general» (p. 200, traducción mía).

El tercer tratado internacional, en orden de aprobación, fue la CADH, ya referida también —aprobada en 1969 y en vigencia en 1978, como se ha dicho—, la cual incluye una cláusula de suspensión de derechos humanos en situaciones de emergencia grave (artículo 27).

Como puede verse, en esta segunda fase del desarrollo de los instrumentos internacionales de derechos humanos, que va desde el año de 1950 hasta finales de la década de los setenta del siglo XX, la comunidad internacional se dota de tratados de ámbito universal y regional (en Europa y América) que, junto con su carácter vinculante en términos de derecho internacional, consideran insuficientes las cláusulas generales que habilitan la restricción de derechos, y estipulan, más bien, cláusulas adicionales de derogación o suspensión de derechos ante situaciones de crisis existencial.

Pese a la evolución registrada en las dos primeras etapas referidas en este acápite —que llevó de declaraciones no vinculantes que contenían únicamente cláusulas generales de restricción de derechos (DADDH y DUDH) a tratados internacionales, de fuerza jurídica obligatoria, que incluyeron disposiciones especiales sobre derogación o suspensión de derechos

ante emergencias (CEDH, PIDCP y CADH)—, desde la década del ochenta del siglo pasado hasta fecha reciente, la situación se ha hecho más compleja debido a que no existe ya una línea evolutiva única y clara.

Por el contrario, la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), conocida como la Carta de Banjul —adoptada por la Organización de la Unidad Africana el 27 de junio de 1981 y en vigor desde el 21 de octubre de 1986—, no contempla los estados de excepción ni autoriza a derogar o suspender los derechos consagrados en el nuevo instrumento regional, e incluye solo diversas disposiciones que permiten restricciones de derechos con amplitud y consagra una fuerte concepción de deberes (Criddle y Fox-Decent, 2012, p. 46)⁵.

Más cerca aún en el tiempo, y de retorno al ámbito de la vieja Europa, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), la cual fue proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 en Niza (Francia), no regula tampoco el estado de excepción y únicamente consagra cláusulas generales de limitación de derechos (artículos 52-54).

Algo distinto ocurre, sin embargo, en el caso del instrumento regional más reciente de todos, a saber, la Carta Árabe de Derechos Humanos (Carta ADH). Esta fue aprobada por la Liga de Estados Árabes el 22 de mayo de 2004, entró en vigor el 15 de marzo de 2008, y regula el estado de excepción en el artículo 4.

En definitiva, entonces, en esta tercera etapa de la evolución de los instrumentos del DIDH —desde los años ochenta del pasado siglo XX hasta la fecha—, tenemos una notable heterogeneidad en las regulaciones del DIDH sobre los estados de emergencia. Tanto la CADHP como la CDFUE han vuelto a la supresión de las cláusulas de derogación o suspensión de derechos humanos, para confiar nuevamente en meras cláusulas de limitación o restricción de derechos. Sin embargo, la Carta ADH, el último instrumento regional en ser aprobado y entrar en vigencia, desestima tales modelos y se ciñe a la tradición establecida en el CEDH y seguida por el PIDCP y la CADH, que autoriza las intervenciones más severas sobre los derechos humanos en casos de estados de excepción.

Habrá que observar, en consecuencia, cuál será la evolución sucesiva, esto es, si continuarán coexistiendo las diversas opciones normativas del DIDH en la materia o si, más bien, una de ellas se fortalecerá en desmedro de las demás, al menos en la práctica, por su uso más o menos frecuente. También cabe, desde luego, que la evolución futura sea distinta en los diferentes ámbitos territoriales de los instrumentos del DIDH de que se trate. Como quiera que fuere, debe repararse que, en Europa, está en vigor ahora tanto el sistema de derogación del CEDH como el sistema de limitación de la CDFUE, por lo que puede ocurrir que alguno de ellos termine por prevalecer, desplazando al otro.

Una reflexión teórica de orden general es posible a la vista del curso histórico reseñado, y es que resurge con fuerza inusitada la cuestión de la relación entre cláusulas derogatorias y cláusulas limitativas de los derechos humanos en los instrumentos del DIDH, en el sentido de si existe una diferencia esencial entre la derogación o suspensión del ejercicio de tales derechos bajo el régimen de excepción y su mera restricción o limitación durante los periodos de normalidad constitucional. Aunque esta cuestión no puede ser abordada aquí y deberá ser objeto de un trabajo posterior; puede adelantarse que la diferencia no parece ser cualitativa —quedando

5 Para una crítica al «modelo de lo usual», que aparentemente distingue a la Carta Africana, pero que en la práctica admite adaptaciones mediante modalidades interpretativas, véase Gross, Oren and Ní Aoláin, *Fionnuala* (2006, pp. 252-255, traducción mía).

así proscrita la interpretación que postula la inexistencia de los derechos o la imposibilidad de su ejercicio o defensa judicial durante el estado de emergencia—, sino de grado de restricción o de intensidad de la intervención sobre los derechos, en una u otra situación, sujeta siempre dicha restricción a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

3. El sujeto legitimado para la proclamación de la emergencia: autoinvestidura y rol del Parlamento a la luz de la cláusula de Estado democrático

En un artículo anterior, el autor del presente trabajo ha sostenido que, en cuanto a la proclamación (y mantenimiento) del estado de emergencia, el modelo que asume la Constitución peruana de 1993 es el de la «autoinvestidura» (Siles, 2017, p. 141). Ello quiere decir que el órgano legitimado para declarar la existencia de una crisis extrema, que amerita eventualmente la asunción de poderes extraordinarios y la suspensión de determinados derechos fundamentales, es el Poder Ejecutivo, como en efecto prevé el artículo 137 de la Carta vigente al delegar en el Presidente de la República, con el acuerdo del Consejo de Ministros, la potestad de introducir alguno de los dos regímenes de excepción constitucionales (estado de emergencia y estado de sitio).

Es interesante ahora, a manera de ampliación y complemento, destacar la perspectiva del DIDH sobre este particular: Y es que, en cuanto a la autoridad competente para la proclamación de la emergencia, tanto el artículo 27 de la CADH como el artículo 4 del PIDCP remiten en general al «Estado parte», de suerte que corresponde a los ordenamientos jurídicos internos de cada Estado —en primer lugar, a los textos constitucionales— determinar cuál será el órgano específico que recibirá esta capacidad jurídica.

Como hace notar Claudio Grossman (1984), desde el punto de vista del derecho internacional, tienen capacidad de representar a un Estado parte —por ejemplo, conforme con un tratado como la CADH— aquellas autoridades cuya actuación puede dar lugar a la responsabilidad internacional de tal Estado, esto es, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial (Grossman, 1984, p. 123). Queda claro, entonces, que la elección del constituyente peruano es plenamente compatible con el ordenamiento internacional de los derechos humanos aplicable en el país, en la medida en que es a la autoridad ejecutiva a quien la Carta Fundamental otorga esta atribución.

Más relevante, empero, resulta el rol que debe asignarse a los otros órganos del poder público, y, en lo que interesa en este acápite, de manera especial al Parlamento, de conformidad con el DIDH. Y es que son el principio de separación de poderes y la cláusula de Estado democrático, consagrados en ambos tratados aplicables (la CADH y el PIDCP), los que determinan que el Poder Legislativo está llamado a jugar un papel destacado en la instauración del régimen excepcional.

En efecto, aun cuando la declaración del estado de emergencia da lugar a una fuerte concentración de poderes en manos del Ejecutivo, esto no significa que queden anulados los demás poderes del Estado y suprimido el Estado de derecho y el correspondiente principio de legalidad, así como la protección de los derechos fundamentales. Por el contrario, la posibilidad real de comisión de graves violaciones de los derechos humanos durante la emergencia hace necesario el rol de contrapeso y contralor a cargo de los otros poderes del Estado, el cual debe operar desde el primer momento (esto es, desde la proclamación de la emergencia).

De allí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en su muy importante Opinión Consultiva OC-8, titulada «El Hábeas Corpus bajo Suspensión de Garantías», emitida el 30 de enero de 1987, haya tenido ocasión de recalcar que, impedida como

está de «hacer abstracción de los abusos a que puede dar lugar; y a los que de hecho ha dado en nuestro hemisferio, la aplicación de medidas de excepción cuando no están objetivamente justificadas», tiene el deber de observar que «la suspensión de garantías no puede desvincularse del “ejercicio efectivo de la democracia representativa” a que alude el artículo 3 de la Carta de la OEA» y que ella «carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático...»⁶.

Más adelante, en este mismo pronunciamiento, la Corte Interamericana deja establecidos como principios orientadores a lo siguientes:

Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. Como ya lo ha señalado la Corte en otra oportunidad, el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables (cf. La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr: 32)⁷.

Por lo demás, incluso antes de la adopción de la CADH, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en un importante pronunciamiento público, emitido el 16 de abril de 1968, había destacado estos mismos valores en relación a la tutela de los derechos humanos en casos de «suspensión de garantías constitucionales» o «estado de sitio». En dicha oportunidad, la Comisión Interamericana declaró que para que la proclamación de emergencia sea compatible con el «régimen de gobierno democrático representativo» se requiere como condición indispensable, entre otras, que «no suponga la restricción de la vigencia del Estado de derecho ni de las normas constitucionales, ni la alteración de las competencias de los Poderes del Estado o el funcionamiento de los medios de contralor»⁸.

Y todavía antes, en el año 1966, el Informe Final del relator especial designado por la CIDH para hacer un estudio sobre los estados de excepción en el hemisferio americano —el cual constituyó un importante precedente en la redacción del Anteproyecto y del texto definitivo de la CADH, lo cual contribuyó a dar sentido a las disposiciones de esta⁹—, sostuvo que, de entre las varias alternativas relacionadas con el «órgano competente» para declarar la emergencia, debía descartarse aquella consistente en una autoinvestidura del Ejecutivo sin ninguna participación del Parlamento (Martins, 1972, p. 140).

En consecuencia, el Dr. Martins (1972) consideró que lo idóneo era que sea el Ejecutivo el que decrete la suspensión, pero sometiendo de inmediato ante la representación nacional las medidas adoptadas, de tal manera que fuera el Congreso de la República el que decidiera si dichas medidas habían de ser mantenidas o si debían cesar o ser modificadas (p. 142).

6 Véase Corte IDH, Opinión Consultiva 8, «El Hábeas Corpus bajo Suspensión de Garantías», del 30 de enero de 1987, párrafo 20.

7 Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr: 24.

8 Véase CIDH, «Resolución sobre la Protección de los Derechos Humanos frente a la Suspensión de las Garantías Constitucionales o Estado de Sitio», emitida el 16 de mayo de 1968, en CIDH (1968a, pp. 46-48).

9 Varios autores han señalado la influencia del informe del relator Martins en la elaboración de la CADH. Véase Norris and Reiton (1980, pp. 192-193); Grossman (1984, p. 123).

Así, pues, puede concluirse que, conforme con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), no cabe un régimen absolutista derivado de los poderes extraordinarios que asume el Gobierno como consecuencia de la instauración del estado de emergencia, sino que deben ser respetados, aun en las situaciones de crisis extremas, los límites del poder fijados por el principio de legalidad, el Estado de derecho y las instituciones democráticas, incluyendo los medios de control, todo lo cual forma una unidad inseparable¹⁰.

Se entiende entonces que, para Claudio Grossman, el alcance del artículo 27 de la CADH, por lo que se refiere a la amplitud de los poderes conferidos al órgano encargado de conjurar la emergencia y al rol del Legislativo como órgano de control, deba ser leído en armonía con el artículo 29 de la misma Convención Americana, referido a las «normas de interpretación». Y es que esta última disposición estipula que ninguna de las cláusulas del tratado debe «ser interpretada en el sentido de [...] excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno». Según Grossman (1984), «en las “formas democráticas representativas de gobierno” se confiere normalmente al legislativo un rol de importancia en la declaración de emergencia, ya sea por la necesidad de autorización previa o de confirmación de una declaración anterior del ejecutivo cuando no ha sido posible que el parlamento se reúna para considerar tal declaración» (p. 124).

También en el sistema universal de derechos humanos el principio democrático y el principio de separación de poderes juegan a favor de un rol activo del Parlamento en el balance y control sobre el Ejecutivo, que asume poderes extraordinarios ante una amenaza existencial. Ello puede desprenderse del requisito, previsto solo en el PIDCP (no en la CADH), relativo a la necesidad de proclamar la emergencia. Como se sabe, el Pacto de Naciones Unidas exige que la situación extraordinaria que pone en peligro la vida de la nación «haya sido proclamada oficialmente» (art. 4.1 PIDCP).

Es por ello que, en la Observación General N° 29 titulada «Estados de Emergencia (artículo 4)», el Comité de Derechos Humanos, órgano de control del Pacto, ha indicado que la proclamación «es esencial para el mantenimiento de los principios de legalidad e imperio de la ley cuando son más necesarios»¹¹. Por su parte, el relator especial de las Naciones Unidas sobre los Estados de Excepción, Leandro Despouy (1999), en su Informe Final, emitido tras doce años de labor; junto con la mención de que la proclamación constituye una medida de publicidad, que «es inherente a la forma republicana de gobierno» y que tiende a «evitar los estados de excepción *de facto*», considera que ella «apunta también a la apreciación de la autoridad nacional competente para tomar la decisión» (p. 26). Más adelante en este mismo Informe, el relator de las Naciones Unidas deplora los efectos perniciosos de disminuir hasta eventualmente desaparecer el rol del Parlamento como medio de control de los poderes extraordinarios, y advierte que, en determinados casos, las desviaciones del modelo canónico consagrado en el PIDCP pueden acarrear «la sustitución del principio de separación de poderes por el de jerarquización de los mismos, a favor del ejecutivo y éste, a su vez, en algunos casos, está subordinado al poder militar» (Despouy, 1999, pp. 67 y 69)¹².

10 Véase también Gross and Ní Aoláin (2006, p. 292).

11 Véase Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 29, «Estados de emergencia (art. 4)», del 24 de julio de 2001, párr. 2 (documento ONU CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 11, del 31 de agosto de 2001).

12 También el Informe de Nicole Questiaux reparó en la existencia de características en virtud de las cuales el concepto de separación de poderes devenía sustituido por el de «jerarquización de poderes», colocando aun en la cúspide del Ejecutivo a una autoridad civil que, pese a retener algunas prerrogativas, podía resultar subordinada al poder militar. Véase Questiaux (1982, p. 34, párr. 159, traducción mía). Véase también Fitzpatrick (1994, p. 35).

Como consecuencia de la revisión hecha, puede concluirse que el DIDH aplicable en el Perú en materia de estados de emergencia obliga a que el Estado adopte las normas y los procedimientos que sean necesarios para que, en virtud del principio democrático y del principio de separación de poderes, el Congreso de la República tenga un rol relevante en el balance y control de los poderes extraordinarios que asume el Ejecutivo por decisión propia al declarar un estado de emergencia.

Este rol contralor es muy importante y debe ser llevado a la práctica desde el momento mismo de la autoinvestidura del presidente de la República. Lamentablemente, como se ha expuesto en un artículo anterior; ello no ocurre en el Perú, pues ni el Reglamento del Congreso ni otros cuerpos normativos prevén los mecanismos necesarios para ello (Siles, 2017, pp. 133-134). Tampoco la representación nacional ha consagrado una práctica que, pese a las carencias normativas, imponga dicho control, como de hecho pudiera haber ocurrido.

El papel del Tribunal Constitucional, en su caso, ha sido también modesto, si bien ha enunciado que bajo estado de excepción deben existir controles políticos a cargo del Parlamento, «para que se cumplan los principios de rendición de cuentas y de responsabilidad política»¹³. Es más, el supremo intérprete de la Carta Fundamental ha sostenido que la institución del estado de excepción ha ido evolucionando para alcanzar el respeto del «principio de equilibrio de poderes», por lo que la declaración de la emergencia debe contar con una «fundamentación (político-jurídica)» que habilite un «progresivo sistema de rendición de cuentas», el cual no ha de limitarse al ámbito jurisdiccional, sino incluir la sede parlamentaria¹⁴.

4. Las causales del estado de emergencia a la luz de los tratados internacionales de los derechos humanos

En el artículo del autor mencionado previamente, se desarrolló la argumentación según la cual el DIDH aplicable en el Perú coadyuva a determinar, por vía interpretativa, que las causales previstas en el artículo 137.1 de la Constitución para la declaración del estado de emergencia —«caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias»— deben entenderse siempre calificadas por la exigencia de afectar «la vida de la Nación», también prevista en dicha cláusula constitucional (Siles, 2017, pp. 145-152).

Vale decir que la CADH y el PIDCP, lo mismo que sus desarrollos jurisprudenciales y doctrinales, dan fundamento a la tesis de que, incluso ante situaciones de disturbios internos, asonadas, desbordes violentos como consecuencia de protestas populares, así como en los supuestos de desastres causados por la naturaleza o con intervención humana (terremotos, inundaciones, huaycos, incendios, accidentes industriales, etcétera), es necesario superar un cierto umbral de gravedad —debe haber, en realidad, una «amenaza existencial»— para poder proclamar la emergencia y asumir los correspondientes poderes extraordinarios encaminados a conjurarla.

En esta oportunidad, se reforzará la argumentación mediante el recurso a los trabajos preparatorios de la Convención Americana y del Pacto Internacional, los cuales confirman que la interpretación correcta es la que aquí se ha elegido. Para ello, sin embargo, es necesario partir de los supuestos normativos habilitantes que estipulan los tratados internacionales aplicables. La CADH prevé el «caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la

13 Véase STC 017-2003-AI/TC, de 16 de marzo de 2004, fundamento jurídico 18.i; STC 00022-2011-PI/TC, de 8 de julio de 2015, fundamento jurídico 351.

14 Véase STC 00002-2008-AI, de 9 de septiembre de 2009, fundamento jurídico 21.

independencia o seguridad del Estado parte» (art. 27.1), y por su parte el PIDCP contempla «situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación» (art. 4.1).

Surge entonces la interrogante sobre cómo armonizar estos diversos textos normativos. ¿Hay diferentes umbrales de exigencia entre un tratado internacional y el otro? ¿Los hay entre ambos instrumentos internacionales y la Constitución peruana? Todavía con mayor precisión, cabe preguntar si es más permisiva la CADH que el PIDCP, como también si es más permisiva la Carta Fundamental peruana que ambos tratados.

Thomas Buergenthal (1980-1981) ha llamado la atención acerca del hecho de que una primera apreciación del fraseo («wording») del artículo 27.1 de la CADH lo muestra como «sustancialmente diferente» del PIDCP, así como también del CEDH, de suerte que tales diferencias podrían ser entendidas como indicativas de que estos dos últimos instrumentos «prevén emergencias de mayor magnitud» que las contempladas en la Convención Americana (nota 32, traducción mía)¹⁵.

No obstante, como ya ha sido anticipado, los trabajos preparatorios del Pacto de San José y del PIDCP permiten arribar a una conclusión distinta, en el sentido de que las diferencias de significado y alcance de la regulación no son tan amplias (O'Donnell, 1984, p. 204), sino que, por el contrario, convergen en la construcción interpretativa de un umbral de gravedad de la emergencia que es en esencia el mismo en la CADH y en el PIDCP, además de serlo igualmente en el CEDH (el cual, por cierto, sirvió de inspiración a los redactores del artículo 27 de la Convención regional americana¹⁶).

Lo primero que debe ser anotado es que el Informe presentado por el Dr. Martins (1966) como parte de las actividades de la CIDH en el año 1966, al ocuparse de «la causal» que habilita la emergencia, junto con rechazar términos de excesiva «generalidad» y «muy débiles limitaciones» de los poderes extraordinarios, valoró como adecuada la cláusula «Cuando así lo exija la seguridad del Estado», en la medida en que se refiere únicamente a «los casos graves en que se amenace la integridad o existencia de los tres elementos constitutivos del Estado: población, territorio, orden jurídico» (p. 141).

Añadió el relator de la CIDH que la expresión por él favorecida comprendía «exclusivamente» las siguientes situaciones:

- (i) Un peligro actual o inminente para la existencia del pueblo como nación.
- (ii) Para la supervivencia del Estado como entidad política soberana e independiente.
- (iii) Para la integridad del territorio.
- (iv) Para el acatamiento de la Constitución política vigente.
- (v) Para el ejercicio de los poderes legítimos por parte de las autoridades constitucionales.
- (vi) Un peligro grave e inminente de perturbación profunda de la paz social, el orden público, que haga peligrar la seguridad interior del Estado. (Martins, 1966, p. 141)

Estas consideraciones sobre la especial gravedad requerida para que un Estado pueda acudir a la institución de la «suspensión de garantías» o «estado de sitio» fueron luego

15 Véase también O'Donnell (1989, p. 398), Provost (2004, p. 272).

16 Véase la intervención del delegado de Brasil, Dr. Carlos Dunshee de Abranches, en el debate sostenido en la Comisión I de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, que aprobó el Pacto de San José, en Secretaría General de la OEA (s/f, p. 264). Véase también O'Donnell (1989, p. 398).

adoptadas específicamente por la CIDH al momento de estudiar la cláusula suspensiva (artículo 19) del Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos para las Américas redactado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos (CIJ) y los Proyectos de Uruguay y Chile. Al respecto, la CIDH se remitió al Informe Martins en los siguientes términos:

A propósito del Artículo 19 del Proyecto del CIJ y de los textos correspondientes de los Proyectos de Uruguay y de Chile, la Comisión se permite sugerir al Consejo de la Organización [de la OEA] que tome en consideración la parte correspondiente del Segundo Informe titulado "La Protección de los Derechos Humanos Frente a la Suspensión de Garantías Constitucionales o Estado de Sitio", preparado por el Dr. Daniel Hugo Martins, Miembro de la Comisión. (CIDH, 1966, p. 18, párr: 56)

Más tarde, en la ya citada Resolución emitida por la CIDH (1968a), la Comisión Interamericana confirmó el criterio de la severidad necesaria para declarar el estado de excepción, al estimar que para su compatibilidad con el régimen gubernativo de «democracia representativa» resulta indispensable que la «suspensión de garantías» sea adoptada «en caso de guerra u otra emergencia pública grave que pongan en peligro la vida de la Nación o la seguridad del Estado» (p. 47, párr: 79).

Como puede apreciarse, la Resolución opta por una redacción hasta cierto punto semejante a la consagrada en el artículo 15.1 del CEDH y, sin mención expresa a la guerra, en el artículo 4.1 del PIDCP, ya que se refiere a una (otra) «emergencia pública» que haga peligrar, de modo grave, «la vida de la Nación», si bien añade a ello el riesgo para «la seguridad del Estado». Más allá de peculiaridades y matices, resulta claro que, sobre la base de los estudios especiales realizados y de la experiencia institucional con los estados de excepción en el hemisferio, la CIDH es de la opinión que la amenaza planteada por la emergencia debe ser de envergadura.

Tal criterio quedó plasmado en el «Anteproyecto de Convención Americana sobre Protección de los Derechos Humanos» que, por encargo del Consejo de la OEA, preparó la CIDH en su Decimonoveno Período de Sesiones (extraordinario), celebrado en el mes de julio de 1968. En efecto, en el artículo 24 del Anteproyecto se estipuló que «en caso de guerra u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del estado Parte», este podría adoptar disposiciones de suspensión de sus obligaciones de derechos humanos (CIDH, 1968b, p. 51, párr: 57).

El texto seguía, pues, muy de cerca la redacción de la Resolución adoptada por la CIDH en abril de 1968, para lo cual hubo de apartarse de la propuesta inicialmente formulada como Documento de Trabajo por la Secretaría de la CIDH, la cual se refería, más bien —ciñéndose al reciente modelo consagrado por el PIDCP, entonces ya aprobado, aunque todavía no en vigor—, a «situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente» (CIDH, 1968b, p. 50, párr: 57).

El texto del Anteproyecto redactado por la CIDH fue el utilizado en la Conferencia de San José que adoptó la CADH, al cual los representantes reunidos en la capital de Costa Rica solo añadieron el supuesto de «peligro público». Aunque se trata de una expresión muy amplia y de gran vaguedad, los trabajos preparatorios muestran que la intención de los redactores fue la de permitir la inclusión de casos de desastres naturales, sin características políticas, como señaló explícitamente el delegado de El Salvador, autor de la propuesta finalmente acogida por el Plenario de la Conferencia.

En definitiva, los trabajos preparatorios de la CADH muestran una ruta evolutiva que confirma que la emergencia habilitadora del estado de excepción y la consiguiente asunción de poderes extraordinarios, incluyendo la posibilidad de decretar la suspensión de determinados derechos humanos, ha de ser de considerable entidad. A la luz de dichos trabajos preparatorios, queda claro que la redacción finalmente consagrada en la CADH no puede ser entendida como más laxa o menos exigente que los instrumentos homólogos del ámbito europeo o universal.

Es más, según hacen notar autores como Robert Norris y Paula Reiton, Claudio Grossman y Joan Fitzpatrick, las propuestas iniciales del CIJ y de Uruguay y Chile permitían la «suspensión de garantías» bajo la indefinida fórmula de «situaciones excepcionales», las cuales, en los proyectos de los países sudamericanos mencionados, habían de ser determinadas por cada Estado de manera unilateral (Norris and Reiton, 1980, pp. 191-192; Grossman, 1984, p. 125; Fitzpatrick, 1994, p. 58). La CIDH, empero, criticó este designio tempranamente y ejerció un fuerte liderazgo que condujo, a través de un proceso no exento de avatares y contrariedades, a consagrar finalmente disposiciones convencionales cuyo umbral de severidad ha de ser juzgado en todo semejante al vigente en el PIDCP, el cual, como se mencionó, es también similar al europeo.

Un elemento adicional a considerar, de indudable relevancia teórica y práctica, es que, como ha señalado Claudio Grossman (1984), la inclusión de la cláusula sobre «seguridad del Estado» como una condición que habilita la declaración de emergencia obliga a considerar esta en relación con las diversas disposiciones que, al consagrar derechos particulares, admiten restricciones ordinarias, distintas por lo tanto de la suspensión, las cuales han de ser aplicadas en las situaciones de normalidad constitucional, de allí el carácter subsidiario o residual del sistema de derogación o suspensión de garantías (pp. 125-126).

Desde luego, esta comprobación nos remite a la cuestión teórica de la diferencia entre suspensión o derogación y restricción de derechos, que se ha esbozado al final del acápite segundo de este artículo y que, como se deja dicho en ese lugar, debe ser abordada en un siguiente trabajo de investigación académica.

Por lo que se refiere a los trabajos preparatorios del PIDCP, debido a limitaciones propias de este artículo, no es posible acometer ahora una reconstrucción de los principales hitos del proceso. Solo ha de dejarse apuntado que, según la doctrina más autorizada, la exigencia de una amenaza a la vida de la nación, fórmula semejante en sus rasgos esenciales a la adoptada en el artículo 15 del CEDH, elaborado en simultáneo con el artículo 4 del PIDCP, debe ser entendida como referida a eventos de magnitud significativa que consten de los cuatro elementos definidos por la jurisprudencia europea y que han devenido ampliamente consensuales, al ser recogidos en el ámbito del sistema universal de las Naciones Unidas y también en el sistema americano: la «emergencia pública» debe ser (i) presente o inminente, (ii) excepcional, (iii) involucrar a toda la población, y (iv) constituir «una amenaza a la vida organizada de la sociedad» (Criddle and Fox-Decent, 2012, p. 61)¹⁷.

De lo expuesto en este acápite puede concluirse que los trabajos preparatorios de la CADH y del PIDCP corroboran como interpretación correcta aquella que exige de las tres

17 Para una reconstrucción del proceso de elaboración del artículo 4 del PIDCP, véase en especial Svensson-McCarthy (1998, pp. 199-217) y Fitzpatrick (1994, pp. 52-54). Véase también Despouy (1999, pp. 34-38). Para la recepción de la jurisprudencia europea sobre estados de excepción, en el sistema americano, véase O'Donnell (1984, pp. 203-209) y O'Donnell (1989, pp. 400-403). Véase también Corte IDH, Sentencia del caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, del 4 de julio de 2007, párrafo 46.

causales previstas en el artículo 137.1 de la Constitución peruana para la declaración del estado de emergencia un umbral de gravedad tal, que requiere en cada caso que se vea afectada la vida de la Nación. Ello como mandato que viene impuesto por el DIDH aplicable en el país, de manera complementaria a lo previsto en nuestra Carta Fundamental.

5. A manera de conclusión

A tenor de lo expuesto en el presente artículo, cabe llegar a las siguientes conclusiones:

- (1) En primer lugar, la evolución general de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos en materia de estados de excepción muestra una línea cambiante y compleja. En efecto, en una primera etapa, signada por la aprobación de la DUDH y la DADDH, estos instrumentos normativos no contuvieron cláusulas derogatorias o de suspensión de los derechos humanos, sino tan solo cláusulas de restricción o limitación en situación de normalidad constitucional. La opción inicial fue, pues, la de no admitir de modo expreso la existencia de las crisis existenciales y la consiguiente derogación o suspensión de los derechos fundamentales, confiando, más bien, en los medios ordinarios para conjurar las emergencias a través de las cláusulas de restricción de derechos.

En una segunda etapa, la aprobación de los tratados generales de derechos humanos en el sistema universal (PIDCP de la ONU) y en el ámbito europeo (CEDH) y americano (CADH) mostró que los nuevos instrumentos normativos se inclinaban por preferir las cláusulas derogatorias o suspensivas. No obstante, en la última fase de la evolución, que llega hasta nuestros días, se aprecia la coexistencia de tratados internacionales que vuelven al modelo de la mera limitación o restricción (CADHP, CDFUE), mientras al mismo tiempo la Carta ADH acoge la alternativa de los primeros tratados por el sistema de la derogación o suspensión.

En consecuencia, resurge con todo vigor la cuestión de la relación entre cláusulas derogatorias y cláusulas limitativas de los derechos humanos en los instrumentos del DIDH, en el sentido de si existe una diferencia esencial entre la derogación o suspensión del ejercicio de tales derechos bajo el régimen de excepción y su mera restricción o limitación durante los periodos de normalidad constitucional. Cabe adelantar, con cargo a desarrollar la argumentación, en un estudio posterior, que la diferencia no parece ser cualitativa —proscribiéndose así la interpretación que postula la inexistencia de los derechos o la imposibilidad de su ejercicio o defensa judicial durante el estado de emergencia—, sino de grado de restricción o de intensidad de la intervención sobre los derechos, en una u otra situación, sujeta siempre dicha restricción a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

- (2) En segundo lugar, el principio de separación de poderes y la cláusula de Estado democrático, que consagran el PIDCP y la CADH, determinan que el Poder Legislativo está llamado a jugar un rol clave en la instauración del estado de excepción, aun cuando el modelo que sigue la Constitución peruana, en armonía con el DIDH, es el de la autoinvestidura del Ejecutivo.

Desde tempranos pronunciamientos de la CIDH en la década de 1960, y luego de la Corte IDH, en su célebre Opinión Consultiva 8, denominada «El Hábeas Corpus

bajo Suspensión de Garantías» (1987), el SIDH ha dejado establecido que no cabe entender como absolutos los poderes extraordinarios que asume el Ejecutivo ante las emergencias, sino que existen siempre límites que establecen el principio de legalidad, el Estado de Derecho y las instituciones democráticas, incluyendo los medios de control, todo lo cual forma una unidad inseparable.

También en el sistema universal de derechos humanos el principio democrático y el principio de separación de poderes juegan a favor de un rol activo del Parlamento en el balance y control sobre el Ejecutivo que asume poderes extraordinarios ante una amenaza existencial. Ello puede desprenderse del requisito, previsto solo en el PIDCP (no en la CADH), relativo a la necesidad de proclamar la emergencia.

En definitiva, puede concluirse que el DIDH aplicable en el Perú en materia de estados de emergencia obliga a que el Estado adopte las normas y los procedimientos que sean necesarios para que, en virtud del principio democrático y del principio de separación de poderes, el Congreso de la República tenga un rol relevante en el balance y control de los poderes extraordinarios que asume el Ejecutivo por decisión propia al declarar un estado de emergencia.

- (3) En tercer lugar, en lo que se refiere a las causales habilitantes de la proclamación y mantenimiento del estado de excepción, los trabajos preparatorios de la Convención Americana y del Pacto Internacional confirman que, pese a su diferente enunciado o fraseo, el umbral de exigencia del PIDCP y la CADH no son esencialmente distintos. Tampoco es más permisiva con la potestad estatal la CADH que el PIDCP, ni ambos tratados internacionales que la Constitución peruana vigente. Dichos trabajos preparatorios dejan en claro que la redacción finalmente consagrada en la CADH no puede ser entendida como más laxa o menos exigente que el instrumento homólogo de ámbito universal (ni que el convenio europeo). Por lo demás, la inclusión de la cláusula sobre «seguridad del Estado» como una condición que habilita la declaración de emergencia, según hace notar Claudio Grossman, obliga a considerar esta en relación con las diversas disposiciones que, al consagrar derechos particulares, admiten restricciones ordinarias, distintas por lo tanto de la suspensión, las cuales han de ser aplicadas en las situaciones de normalidad constitucional, de allí el carácter subsidiario o residual del sistema de derogación o suspensión de garantías.

REFERENCIAS

- Buergenthal, T. (1980-1981). The American and European Conventions on Human Rights: Similarities and Differences. *American University Law Review*, 30(1), 155-166.
- Cançado Trindade, A. (2001). *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el siglo XXI*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. (1968a). «Resolución sobre la Protección de los Derechos Humanos frente a la Suspensión de las Garantías Constitucionales o Estado de Sitio», emitida el 16 de mayo de 1968. En CIDH, «Informe sobre la Labor Desarrollada durante el Decimoctavo Período de Sesiones» (1-17 de abril de 1968), Washington DC, Secretaría General de la OEA, 24 de julio de 1968, 46-48 [documento OEA Ser:L/ V/ II.19, Doc. 30 (español)].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. (1968b). «Informe sobre la Labor Desarrollada durante el Decimonoveno Período de Sesiones (Extraordinario)» (1-11 de julio de 1968), Washington DC, Secretaría General de la OEA, 30 de diciembre de 1966 (documento OEA Ser:L/ V/ II.19, Doc. 51 (español), de 18 de diciembre de 1968).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. (1966). «Informe sobre la Labor Desarrollada durante el Decimocuarto Período de Sesiones» (3-21 de octubre de 1966), Washington DC, Secretaría General de la OEA, 30 de diciembre de 1966 (documento OEA Ser:L/ V/ II.15, Doc. 29 (español)).
- Comité de Derechos Humanos. (2001). Observación General N° 29, «Estados de emergencia (artículo 4)», del 24 de julio de 2001 (documento ONU CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 11, del 31 de agosto de 2001).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH. (1987), Opinión Consultiva 8, «El Hábeas Corpus bajo Suspensión de Garantías», de 30 de enero de 1987.
- Cridde, E. y Fox-Decent, E. (2012). Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law. *Human Rights Quarterly*, 34(1), 39-87.
- Despouy, L. (1999). *Los derechos humanos y los estados de excepción*. México: IJ-UNAM.
- Fitzpatrick, J. (1994). *Human Rights in Crisis. The International System for Protecting Rights During States of Emergency*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Gross, O. y Ní Aoláin, F. (2006). *Law in Times of Crisis. Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Grossman, C. (1984). «Algunas consideraciones sobre el régimen de situaciones de excepción bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos». En AA.VV., *Derechos Humanos en las Américas. Homenaje a la Memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches* (pp. 121-134). Washington D. C.: CIDH.
- Hakansson, C. (2009). *Curso de Derecho Constitucional*. Lima: Palestra.
- Landa, C. (2019). *Challenges of Human Rights in Latin America*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing. Recuperado de https://www.worldcat.org/title/challenges-of-human-rights-in-latin-america-minutes-of-the-fourth-conference-of-fundamental-rights/oclc/1099542080&referer=brief_results
- Martins, D. (1972). La Protección de los Derechos Humanos frente a la Suspensión de las Garantías Constitucionales o Estado de Sitio. *La Organización de los Estados Americanos y los Derechos Humanos. Actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1960-1967*, 122-154 (documento OEA/Ser.L/V/II.15 Doc. 12, del 11 de octubre de 1966).
- Norris, R. y Reiton, P. (1980). The Suspension of Guarantees: A Comparative Analysis of the American Convention on Human Rights and the Constitutions of the States Parties. *American University Law Review*, 30(1), 189-223.
- Novak, F. y Salmón, E. (2000). *Las obligaciones internacionales del Perú en materia de derechos Humanos*. Lima: PUCP.
- O'Donnell, D. (1984). Legitimidad de los estados de excepción, a la luz de los instrumentos de derechos humanos. *Derecho*, 38, 165-231.
- O'Donnell, D. (1989). *Protección Internacional de los Derechos Humanos*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Provost, R. (2004). *International Human Rights and Humanitarian Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Questiaux, N. (1982). *Study of the Implications for Human Rights of Recent Developments Concerning Situations Known as States of Siege or Emergency* (Document ONU E/CN.4/Sub.2/1982/15, released on July 27, 1982).
- Salmón, E. (2014). *Curso de Derecho Internacional Público*. Lima: PUCP.
- Secretaría General de la OEA. (s. f.). *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos: Actas y Documentos (7-22 de noviembre de 1969)*. Washington D.C.: OEA.
- Siles, A. (2017). Problemática Constitucional del estado de emergencia en Perú: algunas cuestiones fundamentales. *Estudios Constitucionales*, (2), 123-166.
- Sheeran, S. (2013). Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law: Theory, Legal Doctrine, and Politics. *Michigan Journal of International Law*, 34(3), 491-557.

- Svensson-McCarthy, A. (1998). *The International Law of Human Rights and States of Exception*. The Hague - Boston, London: Martinus Nijhof Publishers.
- Vergottini, G. (2002). *Las transiciones constitucionales: desarrollo y crisis del constitucionalismo a finales del siglo XX*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.