

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 096-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO**

**SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO**

**PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024**

**Señora presidente:**

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Supremo 096-2023-PCM, Decreto Supremo que **prorroga** el Estado de Emergencia en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Segunda Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 4 de octubre de 2023. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Burgos Oliveros, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo, Tacuri Valdivia, Valer Pinto y Ventura Ángel.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

El Decreto Supremo 096-2023-PCM, Decreto Supremo que **prorroga** el Estado de Emergencia en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto, fue publicado en el diario oficial "El Peruano", el día 16 de agosto de 2023.

Mediante Oficio 275-2023-PR, la presidenta de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Supremo 096-2023-PCM al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 16 de agosto de 2023 y derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso el 17 de agosto de 2023, al amparo del artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República.

Posteriormente a ello, mediante Oficio 0089-2023-2024-CCR/CR, de fecha 11 de septiembre de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Supremo 096-2023-PCM a la Subcomisión de Control Político, a fin de que analice su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República.

**II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO SUPREMO**

**2.1. Contenido del Decreto Supremo**

## **INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 096-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO**

El Decreto Supremo 096-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto, contiene 6 artículos, los que pasamos a transcribir en sus propios términos:

### **"Artículo 1.- Prórroga de Estado de Emergencia**

Prorrogar el Estado de Emergencia por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 17 de agosto de 2023, declarado en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto. La Policía Nacional del Perú mantiene el control del orden interno, con el apoyo de las Fuerzas Armadas.

### **Artículo 2.- Restricción o suspensión del ejercicio de Derechos Constitucionales**

Durante la prórroga del Estado de Emergencia a que se refiere el artículo precedente y en las circunscripciones señaladas, se aplica lo dispuesto en el inciso 1) del artículo 137 de la Constitución Política del Perú, en lo que concierne a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la inviolabilidad de domicilio, libertad de tránsito por el territorio nacional, libertad de reunión y libertad y seguridad personales, comprendidos en los incisos 9), 11), 12) y 24) literal f) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

### **Artículo 3.- De la intervención de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas**

La intervención de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas se efectúa conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, y en el Decreto Legislativo N° 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2020-DE, respectivamente; así como en el "Protocolo de actuación conjunta del Estado para la articulación de servicios en contextos de detención, retención e intervención policial a mujeres y personas en condición de vulnerabilidad", aprobado por Decreto Supremo N° 002-2023-MIMP.

### **Artículo 4.- Presentación de informe**

Dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores al término del Estado de Emergencia prorrogado por el artículo 1 del presente Decreto Supremo, la Policía Nacional del Perú debe presentar al Titular del Ministerio del Interior, un informe detallado de las acciones realizadas durante el régimen de excepción y los resultados obtenidos.

### **Artículo 5.- Financiamiento**

La implementación de las acciones previstas en el presente Decreto Supremo, se financia con cargo al presupuesto institucional asignado a los pliegos involucrados, y a las asignaciones de recursos adicionales autorizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

### **Artículo 6.- Refrendo**

El presente Decreto Supremo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos."

## **INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 096-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO**

### **2.2. Exposición de motivos del Decreto Supremo**

La Exposición de Motivos del referido Decreto Supremo indica que, mediante Decreto Supremo 023-2023-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de febrero de 2023, se declaró por el término de sesenta (60) días calendario, el Estado de Emergencia en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto; disponiéndose que la Policía Nacional del Perú mantiene el control del orden interno, con el apoyo de las Fuerzas Armadas; posteriormente, mediante Decretos Supremos 050-2023-PCM y 073-2023-PCM, se prorroga de manera sucesiva el Estado de Emergencia antes mencionado, siendo que la última prórroga se dispuso por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 18 de junio de 2023.

Durante la vigencia del Estado de Emergencia, la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú, mediante Oficio 793-2023-CG PNP/SEC (Reservado), recomienda que se prorrogue, por el término de sesenta (60) días calendario, el Estado de Emergencia declarado en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto, sustentando dicho pedido en el Informe 156-2023-COMASGEN-CO PNP/OFIPOI (Reservado) de la Oficina de Planeamiento Operativo del Comando de Asesoramiento General y en el Informe 06-2023-COMASGEN PNP/IV MACREPOL-LORETO-SEC-UNIPLEDU.APA.R (Reservado) de la IV Macro Región Policial Loreto, mediante los cuales se informa sobre la problemática existente en la zona antes mencionada, a consecuencia del accionar delictivo de organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.

La IV Macro Región Policial Loreto señala que la criminalidad y los niveles de riesgo se mantienen aún latentes en el ámbito de la Región Policial Loreto - IV MACREPOL LORETO, específicamente en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla, donde se registran los mayores índices delictivos, en comparación a las demás provincias que se ubican en el departamento de Loreto, y enumera algunos factores que limitan la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla, departamento de Loreto, entre los que se encuentran, los siguientes:

- Reducida cantidad de personal, infraestructura y recursos (capacidad operativa) para ejecutar operaciones fluviales y aéreas de interdicción al tráfico ilícito de drogas.
- Falta de labores de erradicación de cultivos ilícitos de coca por parte del Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH) en el sector del Alto Putumayo y Bajo Amazonas.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 096-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO**

- Limitada coordinación entre instituciones del Estado, a fin de proyectar acciones multisectoriales e interinstitucionales para fortalecer la presencia del Estado en las zonas de frontera con los países de Colombia y Brasil. Escasa presencia de puestos de vigilancia de las Fuerzas del Orden a lo largo de la línea de frontera con Colombia y Brasil.
- El estado de abandono en que se encuentran las comunidades nativas en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla.
- Lo agreste y espesura de la zona, así como el factor climatológico, lo que limita el accionar del personal de las Fuerzas del Orden en la zona de frontera.

El Jefe de la IV Macro Región Policial Loreto señala que en la provincia de Mariscal Ramón Castilla, las organizaciones ligadas al tráfico ilícito de drogas poseen laboratorios de procesamiento de droga y redes del narcotráfico, habiendo establecido rutas para el traslado de la droga hacia la triple frontera y el río Putumayo, realizando las actividades de sembrío y cultivo de hoja de coca, para la elaboración y producción de pasta básica de cocaína, en lugares inhóspitos y de difícil acceso para el personal policial, acopiando y trasladando droga de manera clandestina, empleando nuevas rutas y trochas alternas (río Yacarité, quebrada Pashia hacia el río Atacuari; el río Amazonas hasta la Triple Frontera y el río Yavarí) en las que hay escasa presencia de las fuerzas del orden. De igual forma, en la provincia de Putumayo, las organizaciones dedicadas al tráfico ilícito de drogas (nacional y extranjeras) vienen incrementando la producción y transporte de drogas hacia lugares de embarque o comercialización, obligando y/o incentivando a la población local a realizar las diferentes etapas del ciclo del tráfico ilícito de drogas, hecho que atenta contra la seguridad y soberanía nacional, más aún si consideramos que las zonas de frontera que colindan con el río Putumayo, fueron zonas controladas por la FARC en años anteriores y hoy, por, disidentes de las FARC y otras organizaciones delincuenciales. Por otro lado, se señala que integrantes de las GAOR (en especial de la GAOR-E48 autodenominada Comando de la Frontera "CDF) continúan realizando desplazamientos e incursiones en poblados en la cuenca del Putumayo, para el aprovisionamiento de víveres y pertrechos militares, y además realizan operaciones vinculadas al tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.

Además, se informa que debido al alto nivel de violencia que presenta la frontera Perú-Colombia-Brasil, en el departamento de Loreto, y por la problemática del tráfico ilícito de drogas, debido a las organizaciones que operan, esta región ya es considerada como "Zona de Producción", observándose un notorio incremento de las áreas dedicadas al cultivo de plantaciones de hoja de coca, en toda su extensión, generando la aparición de clanes familiares dedicados a esta actividad (nacionales e internacionales) que abastecen a la zona fronteriza

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 096-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO**

con Colombia y Brasil, actividades que discurren por las cuencas de los ríos Putumayo, Yavari y Amazonas, abarcando territorialmente a las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla, e inclusive las cuencas de los ríos Napo, Mazán, Ucayali y Marañón, etc., en menor escala, y donde se tiene información sobre la existencia de laboratorios clandestinos de procesamiento de pasta básica de cocaína y plantaciones de hoja de coca. El tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos han originado en la zona un elevado nivel de contaminación y depredación del medio ambiente, con la tala indiscriminada de árboles, minería ilegal, así como verter elementos químicos en las quebradas, envenenando las aguas que finalizan en los ríos y luego es consumida por el poblador ribereño.

De acuerdo a lo señalado por la Policía Nacional del Perú, se deduce la tendencia al incremento de delitos transnacionales, como son el tráfico ilícito de drogas, la minería ilegal, el tráfico de armas, terrorismo, entre otros, a lo largo de la cuenca del río Putumayo que discurre por los distritos de Teniente Manuel Clavero, Rosa Panduro, Putumayo y Yaguas de la provincia de Putumayo, así como en los distritos de Ramón Castilla, Pebas, San Pablo y Yavari, de la provincia de Mariscal Ramón Castilla, registrándose además, situaciones de riesgo adicionales a las antes mencionadas, como el ingreso de ciudadanos colombianos al territorio nacional para realizar actividades proselitistas mediante charlas, utilizando la persuasión ideológica, ofrecimientos económicos o amenazas, con la finalidad de captar jóvenes peruanos para reclutarlos e incorporarlos a las filas de Grupos Armados Organizados o para ser utilizados en actividades de tráfico ilícito de drogas; la pugna por el control de la zona del Putumayo por parte de delincuentes de nacionalidad extranjera dedicados al tráfico ilícito de drogas; la presencia de nuevos grupos armados ilegales en diversas comunidades del distrito de Ramón Castilla, provincia de Mariscal Ramón Castilla, entre otros. Asimismo, la Policía Nacional del Perú advierte que como consecuencia de las acciones de criminalidad e inseguridad ciudadana (comisión de delitos como homicidios, lesiones, hurto, robo, extorsión, usurpación, violación de la libertad personal, sexual, proxenetismo), se vienen vulnerando derechos constitucionales de la población, como el derecho a la vida, a la propiedad, a la libertad e integridad sexual y otros.

También se señala que organizaciones dedicadas al tráfico ilícito de drogas están tomando el control de la zona, en razón a que el Proyecto Especial CORAH culminó sus labores de erradicación de cultivos ilegales de hoja de coca, por lo que resulta necesario y urgente realizar operativos de interdicción en los sectores del río Atacuari - Comunidades el Sol, Platanal y Pancho Cocha, así como en los sectores con mayor índice de producción de sustancia ilícita (droga), que son las comunidades de San Francisco, Prosperidad, Santa Rita, Peruate, Achuar, Cóndor, San Antonio, Cochiquinas correspondientes al distrito de San Pablo, de la provincia de Mariscal Ramón Castilla, departamento de Loreto. Por otro lado,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 096-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO**

se informa que Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR) ejercen dominio y control de organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de drogas, extorsión, minería y tala ilegal, entre otros ilícitos, en el Alto y Bajo Putumayo y sus afluentes, que son aledaños a las comunidades, centros poblados y distritos de las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla, aprovechando la extensión de la zona de frontera y la difícil topografía, así como el déficit de efectivos de las Fuerzas del Orden, limitación que no permite un control eficaz de las embarcaciones y personas que transitan por estas zonas.

Del mismo modo, la Policía Nacional del Perú informa sobre las proyecciones efectuadas mediante la Apreciación de Inteligencia, que señala que las organizaciones nacionales y/o extranjeras dedicadas al tráfico ilícito de drogas continuarán ingresando a las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla, desviando insumos químicos para la elaboración y mayor producción de drogas cocaínicas, a fin de transportarlas hacia el extranjero, no descartando posibles atentados contra las autoridades, la población, las Fuerzas del Orden o todos aquellos encargados de combatir el tráfico ilícito de drogas, con la finalidad de continuar con su accionar delictivo, lo que supone además, el incremento de la comisión de actividades criminales conexas al tráfico ilícito de drogas. En ese sentido, se considera que la prórroga del Estado de Emergencia en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla permitirá que las acciones para contrarrestar las actividades vinculadas al tráfico ilícito de drogas y otros delitos sean permanentes, y permitirá minimizar el accionar de organizaciones de dedicadas a dichas actividades.

De no continuar con los operativos policiales en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla, se prevén acciones como el ingreso de organizaciones extranjeras dedicadas al tráfico ilícito de drogas ante la falta de un exhaustivo control fronterizo; mayor producción de drogas ilegales a fin de ser transportadas hacia países como Colombia o Brasil; desvío de insumos químicos y productos fiscalizados y no fiscalizados para la elaboración de drogas ilegales; incremento de actividades criminales conexas al tráfico ilícito de drogas; atentados contra autoridades, fuerzas del orden o encargados de combatir el tráfico ilícito de drogas, presencia de grupos armados; incremento de violencia terrorista y criminal (asesinatos, secuestros, amenazas y otros por el dominio y control territorial para las actividades de tráfico ilícito de drogas y otros ilícitos conexas).

Por otro lado, se informa que debido a las limitaciones del parque automotor y falta de efectivos policiales para brindar cobertura de seguridad, resulta necesaria la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional del Perú, la que deberá circunscribirse principalmente al soporte logístico y de recursos humanos para apoyo de cobertura de las acciones de seguridad, por lo que su participación estará contemplada en el Planeamiento

## INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 096-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO

Operativo que formulará el Comando de Asesoramiento General de la Policía Nacional del Perú, donde se determinarán los servicios de apoyo en las operaciones policiales debidamente planificadas.

### III. MARCO NORMATIVO

- **Artículo 137 de la Constitución Política del Perú** (Estados de excepción. Estado de Emergencia y Estado de Sitio): "El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:
  1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.  
El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.
  2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso."
- **Artículo 123 de la Constitución Política del Perú** (Atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros y demás Ministros): "Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde: (...)
  3. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley."
- **Artículo 125 de la Constitución Política del Perú** (Atribuciones del Consejo de Ministros): "Son atribuciones del Consejo de Ministros:

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 096-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO**

(...)

2. Aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley.

(...)."

- **Artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República** (Función de Control Político): "La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia, la declaratoria de regímenes de excepción y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores."
- **Artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República** (Procedimiento de control sobre los decretos supremos que declaran estados de excepción): "El Congreso ejerce control sobre los decretos supremos dictados por el Presidente de la República en uso de la facultad que le concede el artículo 137 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:
  - a. Dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del decreto supremo, el Presidente de la República da cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto, así como una exposición de motivos en la que consten los fundamentos que justifican la medida.
  - b. Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto supremo que decreta el estado de excepción o su prórroga, el Presidente del Congreso a más tardar el día útil siguiente, envía el expediente a las comisiones de Constitución y Reglamento, y de Justicia y Derechos Humanos para su estudio dentro del plazo improrrogable de quince días útiles. Así mismo, envía el expediente a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas si se hubiera ordenado la participación de las Fuerzas Armadas, para que se pronuncie dentro del mismo plazo.



## INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 096-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO

c. Las comisiones informantes califican si el decreto supremo cumple con los parámetros formales establecidos en la Constitución, así como si cuenta con los fundamentos de hecho y de derecho que justifiquen la decisión.

d. Las comisiones dan cuenta al Consejo Directivo del cumplimiento de esta atribución en el segundo día útil siguiente a la aprobación de los informes. Si el dictamen concluye que no se cumplieron los requisitos señalados en el artículo 137 de la Constitución, recomienda que se deje sin efecto. El Presidente del Congreso informa obligatoriamente al Pleno y ordena su publicación en el Portal del Congreso.

e. Los dictámenes que derogan decretos supremos que declaran regímenes de excepción tienen preferencia en la agenda del Pleno.

f. La decisión del Pleno del Congreso que deja sin efecto el decreto supremo es promulgada por el Presidente del Congreso mediante resolución legislativa."

- **Disposición Complementaria Final Única de la Resolución Legislativa del Congreso 004-2022-2023-CR**, Resolución Legislativa del Congreso que modifica el Reglamento del Congreso de la República para desarrollar el Procedimiento de control político sobre los decretos supremos que declaran regímenes de excepción: "La Subcomisión de Control Político, es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo emitiendo informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o prorroga regímenes de excepción. El número de integrantes y su conformación responden al principio de proporcionalidad."

## IV. CONTROL PARLAMENTARIO DEL DECRETO SUPREMO 023-2023-PCM

### 4.1. Sobre los regímenes de excepción

Ante hechos, sucesos o acontecimientos que, por su naturaleza, pongan en peligro el normal funcionamiento de los poderes públicos o amenazan la continuidad de las instituciones estatales y los principios básicos de la convivencia social, nuestra Constitución Política contempla en su artículo 137 los regímenes de excepción, estos son: el estado de emergencia y el estado de sitio.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en su sentencia del 16 de marzo de 2004, recaída en el Expediente N°0017-2003-AI/TC, en el fundamento 69, ha señalado que los regímenes de excepción deben ser empleados "(...) *como medio para*

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 096-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO**

*contrarrestar los efectos negativos de una situación extraordinaria, que pone en peligro la integridad y estabilidad estatal, (...)*”.

La dación de los regímenes de excepción deben tener un carácter temporal, ser proporcionales y necesarios; asimismo, exigen una debida motivación jurídica y política, y, consecuentemente, un control constitucional por parte del Poder Legislativo a la luz de la Constitución y tratados, verificándose que no exista suspensión de derechos conforme lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos como: Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica; Derecho a la Vida; Derecho a la Integridad Personal; Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre; Principio de Legalidad y de Nombre; Derechos del Niño; Derecho a la Nacionalidad y Derechos Políticos, ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

En ese sentido, resulta relevante fijar cuáles son las condiciones de validez que debe revestir una declaratoria de estado de excepción en un Estado Constitucional. El Tribunal Constitucional, en los fundamentos 22 y 23 de la sentencia recaída en el Expediente 0002-2008-PI/TC, ha establecido determinados parámetros con el que debe actuar el poder público durante su vigencia:

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 096-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO**

*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."*

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo precedente, es necesario que la declaratoria de un estado de excepción deba estar sujeta a control constitucional de manera individual, considerando que, por su naturaleza, deba ser empleada como un último mecanismo, de forma temporal, que garantice el estado de derecho ante situaciones de emergencia insostenibles y permitir la continuidad de la convivencia social y del Estado.

**4.2. Respecto a la declaratoria de estado de emergencia ante la perturbación de la paz o del orden interno.**

La declaratoria del Estado de Emergencia en caso de perturbación de la paz o del orden interno habilita a la Policía Nacional del Perú a tomar acciones urgentes y necesarias a fin de reducir o suprimir las causas que provocan la perturbación de la paz o del orden interno.

Con la finalidad de facilitar la labor policial, en aplicación del artículo 137 de la Constitución Política del Perú, se pueden restringir o suspender el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la inviolabilidad de domicilio, libertad de tránsito por el territorio nacional, libertad de reunión y libertad y seguridad personales, comprendidos en los incisos 9), 11), 12) y 24) literal f) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

El ejercicio de la fuerza pública por parte de la Policía Nacional del Perú, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, debe realizarse a la luz del Decreto Legislativo 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, y del Decreto Legislativo 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 003-2020-DE.

En ese sentido, la restricción o suspensión de los derechos fundamentales a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito por el territorio nacional, no supone, de modo alguno, que

### **INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 096-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO**

los miembros de la Policía Nacional del Perú o de las Fuerzas Armadas se encuentren facultados para desconocer, arbitraria y abusivamente, su ejercicio. La restricción de estos derechos fundamentales se aplica únicamente con el fin de evitar que organizaciones delictivas alteren la tranquilidad en la zona, así como que planifiquen la ejecución de diversas medidas de fuerza que obstaculicen la libre circulación del tránsito de personas y vehículos, o atenten contra la labor e integridad de las fuerzas del orden durante las operaciones de control y restablecimiento del orden interno.

Por lo tanto, la restricción permitirá a las fuerzas del orden ejecutar sus funciones frente a las organizaciones criminales que operan en las zonas declaradas en emergencia, a fin de neutralizar las amenazas contra la paz y la seguridad, así como preservar y/o restablecer el orden interno, lo que permitirá salvaguardar los derechos fundamentales relativos a la paz y tranquilidad públicas, a la dignidad, y correlativamente, a la salud, vida e integridad de toda la población.

#### **4.3. En cuanto al Decreto Supremo 096-2023-PCM.**

Al amparo de lo expuesto, corresponde efectuar el control constitucional sobre el acto normativo relacionado con la prórroga de la declaratoria de régimen de excepción emitido por el Poder Ejecutivo, es decir, verificar si aún existe nexo directo entre las intervenciones y el evento, a fin de mitigar la perturbación de la paz o del orden interno, así como salvaguardar la seguridad de la población, sus bienes y la infraestructura, en concordancia con la Constitución y las demás normas que conforman el sistema jurídico.

En mérito a la facultad constitucional conferida al Presidente de la República, con fecha 16 de agosto de 2023, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministro se promulgó el Decreto Supremo 096-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto, a consecuencia del accionar delictivo de organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de drogas y delitos conexos; siendo que la Presidenta de la República da cuenta por escrito al Congreso y adjunta copia del referido Decreto, así como la exposición de motivos. Al respecto, se observa que el Poder Ejecutivo da cuenta al Congreso el mismo día de la publicación de la norma, es decir, dentro de las veinticuatro (24) horas de conformidad con lo establecido en el artículo 137 de la Constitución Política y el artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República. En ese sentido, el Decreto Supremo materia de análisis cumple con los requisitos formales.

#### **Sobre el criterio de temporalidad**

## INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 096-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO

El Decreto Supremo materia de análisis, mediante el cual se prorroga el estado de emergencia, fue dictado por un **plazo determinado de sesenta (60) días calendario**. Dicho plazo se sustenta en la subsistencia de la magnitud de la situación identificada, que involucra la existencia de criminalidad organizada vinculada al tráfico ilícito de drogas y la delincuencia común en la jurisdicción de las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto. El plazo permitirá que se sigan ejecutando operativos policiales, en coordinación con las Fuerzas Armadas y los gobiernos locales, a fin de restablecer el orden público, preservando los derechos fundamentales de la población, como deber primordial del Estado, conforme lo establece el artículo 44 de la Constitución Política del Perú. En ese sentido, se cumple con el criterio de temporalidad.

### Sobre el criterio de proporcionalidad de la medida

En base a este criterio resulta necesario evaluar si la declaratoria del estado de emergencia se encuentra justificada y si guarda relación con la problemática que se pretende resolver. De la exposición de motivos del decreto supremo sub examine, se avizora que la prórroga del estado de emergencia guarda relación con la problemática que se pretende resolver en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del Departamento de Loreto, a consecuencia del accionar del crimen organizado vinculado al tráfico ilícito de drogas y la delincuencia común que afectan los bienes jurídicos como la vida, la salud y el patrimonio. Para el cumplimiento de este objetivo resulta necesario continuar ejecutando acciones policiales que permitan combatir y neutralizar el accionar delictivo y contar con la participación de las Fuerzas Armadas conforme al marco normativo vigente; en ese sentido, se encuentra debidamente justificada la restricción de derechos fundamentales. Por lo tanto, se cumple con el criterio de proporcionalidad.

### Sobre el criterio de necesidad

La prórroga del estado de emergencia, con la restricción de derechos fundamentales y la intervención de las fuerzas armadas, es una medida extrema; en este contexto, se debe analizar si el Estado no contaba con otros mecanismos idóneos para solucionar el problema identificado. Ante el incremento de la criminalidad organizada y la delincuencia común en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto, se podría recurrir a la sensibilización de la población para interponer denuncias, al incremento de patrullaje por parte de la policía, a las operativos coordinados con la presencia del Ministerio Público; sin embargo, estas medidas resultarían insuficientes porque no se cuenta con el personal y los recursos para atender la problemática señalada que sobrepasa las capacidades regulares de las fuerzas del orden, tal

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 096-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO**

como se desprende de los informes que se señalan en la exposición de motivos del decreto supremo.

Entonces, ante la situación actual de inseguridad en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto, el Estado debe continuar recurriendo a la restricción de derechos y la intervención de las fuerzas armadas para reestablecer el orden público y el orden interno; por lo tanto, se cumple con el criterio de necesidad.

**V. CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto Supremo 096-2023-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto, **CUMPLE** con los parámetros establecidos en el artículo 137° de la Constitución Política del Perú y el artículo 92-A del Reglamento del Congreso, así como cuenta con los fundamentos de hecho y de derecho que justifiquen la decisión; y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 4 de octubre de 2023.



**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 096-2023-PCM, DECRETO SUPREMO QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO**