

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE ÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2023 – 2024

**Señor Presidente:**

Ha ingresado para dictamen el Decreto Supremo N° 123-2022-PCM. Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en los distritos de Tambopata, Inambari, Las Piedras y de Laberinto de la provincia distritos de Tambopata, en los Fitzcarrald, Manu, Madre de Dios y Huepetuhe de la provincia de Manu y en los distritos de Ñapari, Iberia y Tahuamanu de la provincia de Tahuamanu del departamento de Madre de Dios.

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la Decimotercera Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 12 de diciembre de 2023, con el voto a favor de los congresistas: Moyano Delgado, Martha Lupe; Tudela Gutiérrez, Adriana Josefina; Marticorena Mendoza, Jorge Alfonso; Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; Castillo Rivas, Eduardo Enrique; Ventura Ángel, Héctor José; Juárez Gallegos, Carmen Patricia; Cerrón Rojas, Waldemar José; Palacios Huamán, Margot; Taipe Coronado, María Elizabeth; Camones Soriano, Lady Mercedes; Salhuana Cavides, Eduardo; Alva Prieto, María del Carmen; Reymundo Mercado, Edgard Cornelio; Paredes Gonzales, Alex Antonio; Tacuri Valdivia, Germán Adolfo; Echaíz de Núñez Ízaga, Gladys Margot; Muñante Barrios, Alejandro; Gonzales Delgado, Diana Carolina; Elías Ávalos, José Luis (con reserva); Espinoza Vargas, Jhaec Darwin; Aragón Carreño, Luis Ángel; Valer Pinto, Héctor; Burgos Oliveros, Juan Bartolomé; ningún voto en contra; y ningún voto en abstención.

### I. SITUACIÓN PROCESAL

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE ÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

El Decreto Supremo N° 123-2022-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en los distritos de Tambopata, Inambari, Las Piedras y de Laberinto de la provincia distritos de Tambopata, en los Fitzcarrald, Manu, Madre de Dios y Huepetuhe de la provincia de Manu y en los distritos de Ñapari, Iberia y Tahuamanu de la provincia de Tahuamanu del departamento de Madre de Dios. Lugares donde las organizaciones criminales y delincuentes, establezcan su centro de operaciones delictivas aprovechando la escasa presenciade las fuerzas del orden, así como su lejanía, convirtiéndose los lugares en alta peligrosidad. Donde la concentración de la minería ilegal viene ocasionando un grave impacto en el medio ambiente, a causa de la deforestación, contaminación de ríos, afectando la salud de las personas (en especial de las comunidades nativas).

Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 17 de octubre de 2022. Mediante Oficio 331-2022-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Supremo 123-2022-PCM al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 25 de octubre de 2022 y derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, al amparo del artículo 92-A del Reglamento del Congreso.

De acuerdo con la Disposición Complementaria Final de la Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2022-2023-CR<sup>1</sup>, de fecha 16 de noviembre de 2022, se estableció que la Subcomisión de Control Político es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo, para lo que debe emitir un informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o

---

<sup>1</sup> Cfr. Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2022-2023-CR, de fecha 16 de noviembre de 2022 Disposición Complementaria Final Única. Subcomisión de Control Político 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 proroga regímenes de excepción. El número de integrantes y su conformación responden al principio de proporcionalidad. Sus miembros, entre ellos su presidente, son designados por la Comisión de Constitución y Reglamento. Informada la Comisión, esta continúa conforme a los procedimientos establecidos en el Reglamento.

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

prorroga regímenes de excepción, la referida Subcomisión presenta el Informe ante la Comisión de Constitución y Reglamento para que continúe con el trámite.

Asimismo, la referida Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2022-2023-CR incorporó el procedimiento de control sobre los decretos supremos que declaran estados de excepción, estableciendo las reglas que se tomarán en cuenta para la evaluación de la constitucionalidad de la expedición de los decretos supremos que establecen y prorrogan estados de excepción.

Posteriormente a ello, mediante Oficio 1378-2022-2023/CCR-CR, de fecha 28 de diciembre de 2022, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Supremo 123-2022-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.

Mediante Oficio N° 009-2022-2023-SCCP/CR, de fecha 22 de febrero de 2023, la Subcomisión de Control Político remitió el Informe relativo al Decreto Supremo 123-2022-PCM a la Comisión de Constitución y Reglamento, a fin de que se continúe con el trámite correspondiente de conformidad con la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

En tal sentido, corresponde ahora a esta Comisión evaluar la legislación emitida que declara y prorroga los estados de excepción, de conformidad con los parámetros señalados tanto en la Constitución Política, como en el Reglamento del Congreso y en los criterios normativos y jurisprudenciales en materia de regímenes de excepción.

## **II. MARCO NORMATIVO**

### **2.1. Constitución Política del Perú**

#### **“Atribuciones del Presidente de la República**

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

**Artículo 118.-** Corresponde al Presidente de la República:

[...]

4. Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República.

[...]

14. Presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional”.

**“Artículo 123.-** 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”.

## **“Capítulo VII**

### **Régimen de excepción**

**Artículo 137.-** 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

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

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”.

## **2.2. Reglamento del Congreso de la República**

### **“Procedimiento de control sobre los decretos supremos que declaran estados de excepción**

**Artículo 92-A.** 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

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

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.

- 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”.

### **2.3. Normativa supranacional**

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

Artículo 4.1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social [...].

- **Convención Americana sobre Derechos**

Artículo 27.- Suspensión de Garantías:

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, 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.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

**- Opinión Consultiva OC-8/87, de fecha 30 de enero de 1987<sup>2</sup>**

22. Habida cuenta de que el artículo 27.1 contempla distintas situaciones y dado, además, que las medidas que se adopten en cualquiera de estas emergencias deben ser ajustadas a " las exigencias de la situación ", resulta claro que lo permisible en unas de ellas podría no serlo en otras. La juridicidad de las medidas que se adopten para enfrentar cada una de las situaciones especiales a que se refiere el artículo 27.1 dependerá, entonces, del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella. [Énfasis agregado].

Recogiendo las normas mencionadas, y la interpretación contenida en la jurisprudencia nacional y supranacional, se han establecido algunos criterios objetivos que deben cumplir los regímenes de excepción y que, servirán como parámetro de control para evaluar la constitucionalidad de la norma bajo análisis.

### **III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD**

#### **3.1. Justificación de los regímenes de excepción**

De acuerdo con lo previsto en nuestra Constitución Política, se puede entender a los estados de excepción, como una situación anómala presentada que perturba la vida de la nación y que, por ende, requiere la adopción de medidas igualmente excepcionales. En nuestra Constitución Política, se aprecia que, existe una doble modalidad de los estados de excepción: Estado de emergencia y Estado de sitio.

---

<sup>2</sup>Cfr. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987, el habeas corpus bajo suspensión de garantías. Serie A. F.j. 22

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

En el caso concreto se trata de la aplicación del estado de emergencia, este estado de excepción responde a perturbaciones de la paz o del orden interno, suscitadas por catástrofes o graves circunstancias que afecten la vida de la nación. En vista de que se trata de circunstancias excepcionales, puede entenderse la necesidad de establecer una suspensión de los derechos fundamentales o en todo caso la restricción de algunos de ellos o el establecimiento de medidas excepcionales.

Conforme a lo señalado por García Toma<sup>3</sup>, para la determinación de un estado de excepción, no debe quedar otra alternativa, dado que la emergencia merece atención urgente. Se trata de una respuesta imprescindible, forzosa e inevitable; es decir, es un “acto estatal necesario”.

### **3.2. Necesidad del control parlamentario**

El control parlamentario sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo es un tipo de control que recae sobre una determinada facultad legislativa atribuida por la Constitución Política a este poder del Estado. El control parlamentario sobre la legislación expedida por el Ejecutivo para el establecimiento de regímenes de excepción se basa en principios fundamentales del Estado de Derecho como la seguridad jurídica, la legalidad y la observancia del equilibrio entre poderes.

Así, el ejercicio de control por parte del Parlamento sobre los actos del Gobierno puede considerarse como una mayor garantía para la defensa de los derechos y garantías constitucionales establecidas, de modo que se pueda prevenir y revertir los casos en los que la declaratoria de un estado de excepción resulte inadecuada o excesiva. Por otro lado, el ejercicio de control parlamentario sobre la normativa que declara los estados de excepción favorece la *accountability*.

---

<sup>3</sup> Cfr. GARCÍA TOMA, Víctor. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Tercera Edición. Editorial ADRUS. 2010.

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

Asimismo, se destaca que en un Estado constitucional de Derecho no hay poderes exentos de control, y que el fortalecimiento del ejercicio del control político favorece el equilibrio de poderes y con ello la democracia. En tanto que la declaración de un estado de excepción consiste en una temporal concentración de poder, ésta se encuentra circunscrita al derecho y debe ser controlada.

Cabe destacar que, a través de los Decretos Supremos que declaran y prorrogan los estados de excepción, generalmente se adoptan medidas que restringen derechos fundamentales de los ciudadanos y afectan la normal convivencia de la sociedad. Por lo que, corresponde al Congreso ejercer control sobre las medidas que fundamentan dichas restricciones, así como evaluar su proporcionalidad.

Finalmente, siendo el Parlamento el órgano de representación por excelencia, en el que reside la facultad y deber de efectuar el control político, se le reconoce la solidez y la legitimidad para determinar la conveniencia política y coyuntural de tales decretos, a través de un procedimiento de control oportuno y eficaz.

### **3.3. Criterios jurisprudenciales en materia de regímenes de excepción**

Con la finalidad de utilizar criterios de control adecuados, que sirvan como un parámetro de medición idóneo para evaluar la legislación emitida por el Poder Ejecutivo, en materia de regímenes de excepción, se tomará la construcción jurisprudencial efectuada tanto por el Tribunal Constitucional, a nivel interno, como por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a nivel supranacional.

#### **3.3.1. Pronunciamientos del Tribunal Constitucional**

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

Se destacan las siguientes sentencias:

- Expediente N° 0017-2003-AI/TC, Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004<sup>4</sup>, el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente:

19. Los elementos necesarios de la doctrina de la situación de normalidad se pueden resumir en las tres siguientes:

- a) La situación de anormalidad. Se trata de una circunstancia fáctica peligrosa o riesgosa que exige una respuesta inmediata por parte del Estado. Esta situación anómala impone o demanda una solución casi instantánea, so pena de producirse un grave daño que comprometa la estabilidad o supervivencia del Estado.
- b) El acto estatal necesario. Es la respuesta imprescindible, forzosa o inevitable, para enfrentar la situación de anormalidad. En esta circunstancia, el Estado no actúa siguiendo criterios de discrecionalidad, utilidad o conveniencia, sino que se moviliza en virtud de lo inevitable, imperioso o indefectible.
- c) La legalidad excepcional. Es decir, la existencia de un marco normativo derivado de una grave situación de anormalidad, el cual, sin embargo, vincula al acto estatal necesario con los valores y principios mismos del Estado de Derecho. En dicho contexto, si bien las normas que consagran los derechos fundamentales de la persona son previstos para su goce pleno en situaciones de normalidad, en cambio durante los "tiempos de desconcierto" pueden convertirse en instrumentos para la destrucción del propio orden constitucional que los reconoce y asegura. Por ende, en vía

---

<sup>4</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004, recaída en el expediente N°00017-2003-AI/TC. F.J. 19.

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

de excepción, legislativamente es admisible la suspensión o limitación de algunos de ellos, sin que ello signifique llegar al extremo de consagrar un estado de indefensión ciudadana y proscripción de la actuación del Estado con sujeción a reglas, principios y valores que justifican su existencia y finalidad. [Énfasis agregado]

En la sentencia descrita, el Tribunal Constitucional recoge algunas de las características que sirven de justificación para la declaración de un estado de excepción y que han sido desarrolladas por la doctrina.

- Expediente N° 00002-2008-PI/TC, Sentencia de fecha 9 de setiembre de 2009<sup>5</sup>, en la que el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente:

[...] estado de emergencia, la cual se da "en el caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación". Sobre la declaratoria del estado de emergencia (Ibidem, fundamento 69), este Tribunal la ha reconocido como medio para contrarrestar los efectos negativos de una situación extraordinaria, que pone en peligro la integridad y estabilidad estatal. Sin embargo, esto no significa que, durante su vigencia, el poder militar pueda subordinar al poder constitucional y, en particular, que asuma las atribuciones y competencias que la Constitución otorga a las autoridades civiles. Es decir, no tiene como correlato la anulación de las potestades y autonomía de los órganos constitucionales. [Énfasis agregado].

<sup>5</sup> Cfr. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 09 de setiembre de 2009, recaída en el expediente N°00002-2008-PI/TC. F.J. 19.

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional señaló que la legitimidad para la declaración de un estado excepción no solo radica sobre quién es el competente para ello, sino que exige una fundamentación político-jurídica muy particular.

- Expediente N° 00964-2018-PHC/TC, Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2020.

En esta sentencia, el Tribunal expuso que los límites que se deben contemplar para la declaración de un estado de excepción son tres: temporalidad, proporcionalidad y necesidad.

Por ello, sobre la base de estos criterios se realizará la evaluación de constitucionalidad de la legislación emitida por el ejecutivo, durante los estados de excepción. Estos criterios se desarrollarán con mayor amplitud, al momento de efectuar el análisis del caso concreto.

### **3.4. Análisis del caso concreto**

#### **3.4.1. Emisión del Decreto Supremo 123-2022-PCM**

De conformidad con lo previsto en el artículo 137, numeral 1 de la Constitución, el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros está facultado a declarar por plazo determinado la excepción de estado de emergencia en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de grave circunstancias que afecta la vida de la Nación; bajo la obligación de dar cuenta al Congreso de la República o la Comisión Permanente.

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

Asimismo, el pedido de declaratoria de estado de emergencia, se encuentra sustentado en el Informe N° 092- 2022-COMASGEN-PNP/XV-MACREPOL MDD/SEC-UNIPLEDU.AREPLOPE, el que detalla los siguientes hechos facticos:

- i. La minería es la principal actividad económica del departamento de Madre de Dios, prevaleciendo la informal e ilegal, principalmente en los sectores de Huepetuhe, Delta Uno, Boca Colorado, Laberinto, La Pampa, CN Tres Islas, Huantupa, entre otros lugares, lo que ha generado que las organizaciones criminales y delincuentes, establezcan su centro de operaciones delictivas aprovechando la escasa presencia de las fuerzas del orden, así como su lejanía, convirtiéndose los lugares en alta peligrosidad.
- ii. La concentración de la minería ilegal viene ocasionando un grave impacto en el medio ambiente, a causa de la deforestación, contaminación de ríos, afectando la salud de las personas (en especial de las comunidades nativas), fomentando a su vez la delincuencia, inseguridad ciudadana, explotación infantil, trata de personas y el crimen organizado, entre otros delitos conexos.
- iii. Como parte de las estrategias para combatir la minería ilegal, se desarrolló el "Plan Mercurio", cuyo foco de intervención se concentró en el sector denominado La Pampa (ubicado en el distrito de Inambari), lo cual generó el desplazamiento de las actividades de minería ilegal, así como de otros delitos conexos. hacia otros sectores de Madre de Dios.
- iv. La criminalidad y los niveles de riesgo se mantienen latente en toda Madre de Dios, Inambari, Las Piedras y Laberinto de la provincia de Tambopata: los distritos de Fitzcarrald, Manu, Madre de Dios. Huepetuhe de la provincia de Manu; en los distritos de Iñapari, Iberia y Tahuamanu de la provincia de Tahuamanu del departamento de Madre de Dios, de enero a agosto de 2022 han registrado 4,846 hechos delictivos;

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

Asimismo, se ha verificado el a) El Informe N° 092-2022-COMASGEN-PNP/XVMA-CREPOL-Personas MDD, logró rescatar a 64 víctimas; a través de la Apreciación de MDD/SEC-UNIPLERU.AREPLOPE señala que la Unidad Especializada de Trata de Inteligencia se tiene conocimiento que personas dedicadas a la comisión ante los operativos permanentes que vienen realizando las fuerzas del orden en la zona conocida como "La Pampa", estarían migrando hacia el distrito de Huepetuhe, así como los centros poblados de Delta Uno y Boca Colorado. b) La XV Macro Región Policial Madre de Dios, señala que la ubicación geográfica de Madre de Dios, es estratégica para la comisión del delito de tráfico ilícito de migrantes al encontrarse en la zona limítrofe con los países de Bolivia y Brasil; que no existe un adecuado control de ingreso y salida de personas extranjeras y nacionales en Puestos de Vigilancia de Frontera ubicados en los distritos Tambopata y las Piedras de la provincia de Tambopata, así como en los Puestos de Vigilancia de Frontera Puerto Pardo, Shiringayoc y Alto Perú, lo que es aprovechado en especial por personas de nacionalidad boliviana, además porque son lugares de difícil acceso y/o se encuentran alejadas de zonas rurales. Al respecto, la Unidad de Seguridad del Estado de la XV Macro Región Policial Madre de Dios, ha informado que extranjeros de distintas nacionalidades entre ellas de Haití, Angola, Congo, Bangladesh, India, Cuba, Venezuela, Mauritania y Brasil vienen ingresando a Madre de Dios de manera irregular, tal es así que, en el periodo de enero a agosto del 2022, se han intervenido por diferentes ilícitos penales a 1051 personas extranjeras irregulares. c) Por otro lado, ante la gran demanda y alto valor comercial de las especies maderables se ha incrementado su tala ilegal; a ello se suma, que la minería ilegal e informal busca nuevos espacios para la extracción de mineral aurífero, depredando los bosques. v) Finalmente, ante la económica dinámica que genera la minería ilegal existe un incremento de la criminalidad, como la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, tala ilegal de madera, tráfico ilícito de combustible, tráfico ilícito de drogas, tráfico ilícito de insumos destinados a la minería ilegal, delitos contra el patrimonio, extorsión, tráfico de migrantes

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

y otros; además de la constante resistencia por parte de los mineros ilegales, coludidos con delincuentes comunes parte de la población ante la lucha del Estado en contra de la minería ilegal.

- v. Resulta necesario continuar con las operaciones policiales de interdicción y consolidación en la zona con el propósito de detectar, identificar, ubicar, neutralizar, capturar y desarticular las organizaciones criminales que vienen actuando y poniendo en zozobra a la población, a fin de garantizar la seguridad y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas, lo que permitiría preservar los derechos fundamentales de la población.
- vi. Además, existen pseudo líderes que dirigen sus protestas hacia los diversos operadores de justicia del Poder Judicial, Ministerio Público y Policía Nacional del Perú<sup>6</sup>.

Es decir, el Decreto Supremo 123 examinado, fue emitido en un contexto de velar por la integridad física, la vida, la salud de los ciudadanos al haberse identificado acciones pendientes de culminar principalmente en lo correspondiente a la remoción y eliminación de escombros, y a la implementación de soluciones temporales de saneamiento, entre otras que resulten necesarios. **Por lo cual se justifica el presente Decreto Supremo.**

Sin perjuicio de ello, las facultades extraordinarias del Ejecutivo, no son ilimitadas y necesariamente deben ser objeto de control; por lo que, conforme a los criterios mencionados precedentemente, corresponde hacer un examen de los requisitos de forma y de fondo relacionados con la legislación emitida en estados de emergencia; y, en consecuencia, evaluar si existe una justificación constitucional para la declaratoria de estado de emergencia y las medidas adoptadas con tal finalidad.

---

<sup>6</sup> Cfr. Sustentado en el Informe N° 092- 2022-COMASGEN-PNP/XV-MACREPOL MDD/SEC-UNIPLEDU.AREPLOPE. El Informe N° 092-2022-COMASGEN-PNP/XVMACREPOL-Personas MDD, logró rescatar a 64 víctimas; a través de la Apreciación de MDD/SEC-UNIPLEDU.AREPLOPE señala que la Unidad Especializada de Trata de Inteligencia.

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

En tal sentido, se tiene que el presidente de la República de acuerdo al artículo 137 de la Constitución Política vigente dio cuenta por escrito al Congreso de la República con fecha 25 de octubre de 2022, de conformidad con el artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República. Esta Comisión debe señalar que, la publicación del Decreto Supremo tuvo lugar el día 17 de octubre de 2022. De lo que se aprecia que, la comunicación por parte del Poder Ejecutivo al Congreso de la República no es posible contabilizar el cumplimiento de los plazos del procedimiento del control político sobre los decretos supremos de regímenes de excepción, toda vez que esta recién se regula por norma con la incorporación del artículo 92-A al Reglamento del Congreso de la República, mediante Resolución Legislativa 004-2022-2023-CR, de fecha 16 de noviembre de 2022.

### **3.4.2. Contenido del Decreto Supremo N° 123-2022-PCM**

El Decreto Supremo N° 123-2022-PCM. Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en los distritos de Tambopata, Inambari, Las Piedras y de Laberinto de la provincia distritos de Tambopata, en los Fitzcarrald, Manu, Madre de Dios y Huepetuhe de la provincia de Manu y en los distritos de Iñapari, Iberia y Tahuamanu de la provincia de Tahuamanu del departamento de Madre de Dios. Cuenta con siete (7) artículos, disponiendo lo siguiente:

#### **Artículo 1. Declaración de Estado de Emergencia**

Declarar por el término de sesenta (60) días calendario, el Estado de Emergencia en los distritos de Tambopata, Inambari, Las Piedras y Laberinto de la provincia de Tambopata, en los distritos de Fitzcarrald, Manu, Madre de Dios y Huepetuhe de la provincia de Manu y en los distritos de Iñapari, Iberia y Tahuamanu de la provincia de Tahuamanu del departamento de Madre de Dios. La Policía Nacional del Perú mantiene el control del orden interno, con el apoyo de las Fuerzas Armadas.

#### **Artículo 2. Suspensión del ejercicio de Derechos Constitucionales**

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

Durante el Estado de Emergencia a que se refiere el artículo precedente y en la circunscripción señalada, quedan suspendidos los derechos constitucionales relativos a la inviolabilidad de domicilio, libertad de tránsito en 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.

**Artículo 4. De la participación de los gobiernos locales**

La participación de los gobiernos locales de los distritos mencionados en el artículo 1 del presente Decreto Supremo, se efectúa en el marco de la normatividad vigente en materia de seguridad ciudadana.

**Artículo 5. Presentación de informe**

Dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores al término del Estado de Emergencia declarado en 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 6. Financiamiento**

La implementación de las acciones previstas en el presente Decreto Supremo se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados.

**Artículo 7. 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.

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

### **3.4.3. Aplicación de los criterios de evaluación de la legislación relativa a los estados de excepción**

En aplicación de los argumentos expuestos, es competencia de la Comisión de Constitución y Reglamento, determinar si el acto normativo del Poder Ejecutivo cumple con los parámetros para legitimar la declaración y la prórroga de los estados de excepción, de acuerdo con los fundamentos establecidos por la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional; esto es los criterios de temporalidad, necesidad y proporcionalidad<sup>7</sup>.

#### **B) Criterio de temporalidad**

En primer lugar, corresponde la evaluación del **criterio de temporalidad**, sobre este criterio el Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente:

12. En primer lugar, y en concordancia con lo señalado en el primer inciso del artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, debe respetarse el criterio de temporalidad. Dicho con otras palabras, que el estado de excepción debe dictarse con una vigencia limitada, circunscrita a facilitar que se resuelvan aquellos problemas que motivaron la declaración. En esta línea, resultarán inconstitucionales aquellas declaratorias de estado de excepción que se extiendan *sine die*, a través de la formalidad de alargarla cada cierto tiempo sin mayor justificación que la persistencia de las condiciones que generaron la declaración<sup>8</sup>. [Énfasis agregado].

<sup>7</sup> Se están tomando como referencia los criterios establecidos en los fundamentos 12 a 15 contenidos en la sentencia recaída en el expediente N°00964-2018-PH/TC.

<sup>8</sup> Cfr. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2020, recaída en el expediente N°00964-2018-PH/TC. F.J. 12.

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

En el caso en concreto, se verifica del Decreto Supremo materia de análisis, mediante el cual se declara el estado de emergencia, fue decretado por un plazo determinado de cuarenta y cinco (60) días calendarios, de conformidad con lo establecido por el artículo 137 de la Constitución Política del Perú.

Por otro lado, se aprecia que el plazo señalado no es arbitrario, sino que se encuentra justificado en la necesidad de protección a la integridad física y los bienes jurídicos de la persona, por consecuencia del crimen organizado.

En virtud de lo expuesto, se aprecia que el Decreto Supremo bajo análisis, **cumple con el criterio de temporalidad.**

Adicionalmente, esta Comisión considera necesario mencionar que, aunque no sea un criterio fijado jurisprudencialmente, la doctrina ha señalado que, entre las características que debe tener un estado de excepción se encuentra la determinación espacial a la que se debe circunscribir. Así, García Toma<sup>9</sup> ha precisado que, la acción del Estado y sus competencias reforzadas se hacen presentes en el lugar en donde se producen las situaciones de anormalidad. Por lo que, la medida ha de precisar si tiene alcance nacional, regional, departamental o local.

De lo expuesto se colige del Decreto Supremo bajo análisis tiene alcance específico en algunas provincias del departamento en mención, cumpliendo así con la característica de determinación especial de la declaratoria de emergencia.

### **C) Criterio de necesidad**

Por otro lado, debe atenderse el criterio de necesidad, que ha sido definido por el Tribunal Constitucional, en los siguientes términos:

---

<sup>9</sup> Cfr. Cfr. GARCÍA TOMA, Víctor. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Tercera Edición. Editorial Adrus. 2010. Pág. 752

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

15. [El] criterio de necesidad, referido a que tanto la declaratoria como una eventual prórroga de un estado de excepción debe responder a que no existan medios menos gravosos que dicha declaratoria para resolver la situación de emergencia existente. Así, debe priorizarse vías de negociación y permanente diálogo para resolver la situación problemática y hacer uso del estado de excepción solo en caso de que todas las demás vías de solución hayan demostrado su fracaso<sup>10</sup>.

En la línea de lo argumentado, se advierte que no existen otros medios menos gravosos e inmediatos que pueda resolver la situación de emergencia existente. Por lo que, se concluye que el Decreto Supremo analizado, **sí cumple con el criterio de necesidad.**

#### **D) Criterio de proporcionalidad**

En tercer lugar, corresponde evaluar la aplicación del criterio de **proporcionalidad de la medida.** Sobre este criterio el Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente:

13. [...] implica que los alcances del estado de excepción deben guardar relación con la magnitud y las características particulares del fenómeno que se decide atender. Al respecto, debe tomarse en cuenta que aquí no solo se trata de una relación directa e inmediata con el fenómeno que se pretende combatir, sino también que debe analizarse si un estado excepción ya emitido se encuentra o no coadyuvando a resolver esta situación, de tal manera que si dicho hecho persiste, pese a la vigencia del estado de excepción por un plazo determinado, no se encontraría acreditado que guarde relación con las características específicas de fenómeno que se pretende resolver<sup>11</sup>. [Énfasis agregado]

<sup>10</sup>Cfr. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2020, recaída en el expediente N°00964-2018-PH/TC. F.J. 15.

<sup>11</sup>Cfr. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2020, recaída en el expediente N°00964-2018-PH/TC. F.J. 13.

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

En otras palabras, la aplicación del criterio de proporcionalidad implica que los alcances de la declaratoria del estado de excepción deben guardar estricta relación con la magnitud y las circunstancias particulares del fenómeno que pretende atender. En tal sentido, resulta necesario evaluar si la declaratoria de estado de emergencia se encuentra justificada y si guarda relación con las características específicas de la problemática que se pretende resolver.

Sobre este punto, esta Comisión considera necesario efectuar un test de proporcionalidad de la medida, a efectos de evaluar, la idoneidad, necesidad y proporcionalidad *in strictu* de la legislación evaluada, de este modo, se realizará un análisis más completo de la constitucionalidad de la norma evaluada.

Al respecto conviene recordar que, conforme lo señala ALEXY<sup>12</sup>, para evaluar la proporcionalidad, en sentido estricto, se entenderá a esta como un ejercicio de ponderación. Para superar el *test* de ponderación se deberá. “valorar cuanto mayor es el grado de afectación (o de la no satisfacción) de uno de los principios o derechos, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro”.

Asimismo, el Tribunal Constitucional se ha referido al *test* de proporcionalidad en los siguientes términos:

**Aplicación del test de proporcionalidad**

25. [...] el test de proporcionalidad incluye, a su vez, tres subprincipios: idoneidad, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto. En cuanto al procedimiento que debe seguirse en la aplicación del test de proporcionalidad, hemos establecido que la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida, en primer término, a un juicio de idoneidad o adecuación, esto es, si

<sup>12</sup> Cfr. ALEXY, Robert. Epílogo a la Teoría de los derechos fundamentales. Madrid, 2004, p. 55

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar; en segundo lugar, superado este primer análisis, el siguiente paso consiste en analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la necesidad; esto supone, como hemos señalado, verificar si existen medios alternativos al adoptado por el legislador. Se trata del análisis de relación medio-medio, esto es, de una comparación entre medios; el medio elegido por quien está interviniendo en la esfera de un derecho fundamental y el o los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Finalmente, en un tercer momento y siempre que la medida haya superado con éxito los test o pasos previos, debe proseguirse con el análisis de la ponderación entre principios constitucionales en conflicto. Aquí rige la ley de la ponderación, según la cual “cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro. [Énfasis agregado].

En cuanto **al examen de idoneidad**, este se debe entender como la relación de causalidad, de medio a fin entre el medio adoptado y el fin propuesto. Es decir, se trata del análisis de una relación medio-fin<sup>13</sup>.

Como ya se ha precisado las circunstancias particulares y características específicas de las precipitaciones pluviales anómalas provocaron la activación de quebradas y consecuentes derrumbes, que ponen en peligro inminente a la población y al a infraestructura nacional, por lo que hicieron necesaria la adopción de medidas excepcionales que constituirían una respuesta a una situación también excepcional.

En tal sentido, se puede concluir que la legislación adoptada guarda relación con la problemática que se pretende resolver, toda vez que, se acredita el nexo directo con los hechos y se busca mantener las medidas dispuestas, a fin de permitir que el Gobierno

<sup>13</sup> Cfr. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 29 de octubre de 2005, recaída en el Expediente N° 0045-2004-AI. F.J. 38

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

Regional, los gobiernos locales y demás entidades involucradas puedan adoptar medidas y acciones de excepción, inmediatas y necesarias, de respuesta y rehabilitación que correspondan; por lo tanto, la medida supera el examen de idoneidad.

De lo expuesto se colige, que la medida adoptada estaba sustentada en criterios técnicos que justifican su idoneidad.

En cuanto al **análisis de necesidad**, este consiste en verificar si existen medios alternativos al elegido por el legislador que sean menos gravosos o lesivos. Se trata del análisis de una relación medio-medio, esto es, de una comparación entre medios; el optado por el legislador y el o los hipotéticos que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin<sup>14</sup>.

Sobre este punto, ya se ha analizado en un apartado distinto el examen de necesidad de la legislación evaluada y, se ha establecido que, no existen vías menos lesivas que sean igualmente idóneas para la consecución de la finalidad perseguida.

En el caso puntual del decreto número 123, los argumentos de líneas arriba no deberán ser considerados porque tenemos un peligro eminente de la integridad física de los ciudadanos por parte de mafias del crimen organizado.

Por lo tanto, el Decreto Supremo bajo comentario, **resultó ser necesario**.

**Para efectuar el análisis de proporcionalidad**, se debe tener en cuenta que este consiste en una comparación del grado de realización u optimización del fin constitucional y la intensidad de la intervención en el derecho. La comparación de estas dos variables ha de efectuarse según la denominada ley de ponderación: “Cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la

<sup>14</sup> Cfr. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 29 de octubre de 2005, recaída en el Expediente N° 0045-2004-AI. F.J. 39

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

importancia de la satisfacción del otro”; es decir se establece una relación directamente proporcional<sup>15</sup>.

La evaluación de la proporcionalidad de la presente medida – prórroga del estado de emergencia-, se puede resumir en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2**  
**Evaluación de la proporcionalidad de la medida**

Medida adoptada	Afectación de derechos	Realización de bien derecho
Declaratoria del estado de emergencia por el plazo de sesenta (60) días, estableciendo restricciones al ejercicio de algunos derechos constitucionales.	Se han establecido limitaciones al ejercicio derechos como: a) Libertad y seguridad personales, b) inviolabilidad de domicilio, c) libertad de reunión, d) libertad de tránsito en el territorio. Derechos comprendidos en los numerales 9, 11 y 12 del artículo 2 de la Constitución Política.	Reducir y evitar la el aseo del crimen organizado, y en consecuencia: la Protección de los bienes jurídicos y la integridad de las personas, no solo a nivel individual, sino también colectiva. Es decir, se trata de asegurar la paz social.

Fuente y Elaboración: Constitución y Reglamento 2023-2024.

En ese sentido, se puede concluir que las medidas adoptadas permiten la optimización de la protección de los derechos de las personas en situación de peligro por casa de la delincuencia y la contaminación ambiental en el departamento del país descritas en el Decreto.

<sup>15</sup> Cfr. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 29 de octubre de 2005, recaída en el Expediente N° 0045-2004-AI. F.J. 40.

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

De lo que se **colige que se trata de una medida proporcional sobre todo cuanto no limita ejercer los derechos fundamentales.**

#### **IV. SOBRE EL INFORME DE LA SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO**

Esta Comisión observa que el Informe aprobado por la Subcomisión de Control Político, se sustenta en similares parámetros a los que esta Comisión ha desarrollado en los párrafos anteriores; por lo que se confirma la conclusión contenida en el Informe del 15 de febrero de 2023, emitido por la Subcomisión de Control Político, aprobado por **UNANIMIDAD**, que considera que el Decreto Supremo N° 123-2022-PCM. Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en los distritos de Tambopata, Inambari, Las Piedras y de Laberinto de la provincia distritos de Tambopata, en los Fitzcarrald, Manu, Madre de Dios y Huepetuhe de la provincia de Manu y en los distritos de Iñapari, Iberia y Tahuamanu de la provincia de Tahuamanu del departamento de Madre de Dios. Lugares donde las organizaciones criminales y delincuentes, establezcan su centro de operaciones delictivas aprovechando la escasa presenciade las fuerzas del orden, así como su lejanía, convirtiéndose los lugares en alta peligrosidad. Donde la concentración de la minería ilegal viene ocasionando un grave impacto en el medio ambiente, a causa de la deforestación, contaminación de ríos, afectando la salud de las personas (en especial de las comunidades nativas). **CUMPLE** con los parámetros formales establecidos en el artículo 137° de la Constitución y el artículo 92-A del Reglamento del Congreso.

#### **V. CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo el contenido del Informe de la Subcomisión de Control Político sobre el Decreto Supremo N° 123-2022-

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

PCM. Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en los distritos de Tambopata, Inambari, Las Piedras y de Laberinto de la provincia distritos de Tambopata, en los Fitzcarrald, Manu, Madre de Dios y Huepetuhe de la provincia de Manu y en los distritos de Iñapari, Iberia y Tahuamanu de la provincia de Tahuamanu del departamento de Madre de Dios. Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 17 de octubre de 2022; concluye que el mismo **CUMPLE** con los parámetros formales establecidos en el artículo 137° de la Constitución y con el artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República.

Dese cuenta.

Sala de Sesiones

Lima, 12 de diciembre de 2023

**MARTHA LUPE MOYANO DELGADO**  
**Presidente**  
**Comisión de Constitución y Reglamento**

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL DECRETO SUPREMO N° 123-2022-PCM. DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LOS DISTRITOS DE TAMBOPATA, INAMBARI, LAS PIEDRAS Y DE LABERINTO DE LA PROVINCIA DISTRITOS DE TAMBOPATA, EN LOS FITZCARRALD, MANU, MADRE DE DIOS Y HUEPETUHE DE LA PROVINCIA DE MANU Y EN LOS DISTRITOS DE IÑAPARI, IBERIA Y TAHUAMANU DE LA PROVINCIA DE TAHUAMANU DEL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**