

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE SUPREMO N° 125-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA EN LAS PROVINCIAS DE PUTUMAYO Y MARISCAL RAMÓN CASTILLA DEL DEPARTAMENTO DE LORETO.**

**SUBCOMISION DE CONTROL POLÍTICO**

**PERIODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023**

**Señor Presidente:**

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político encargada de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo, el Decreto Supremo N° 125-2022-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto.

El presente informe fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la Segunda Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 27 de febrero de 2023, con los votos favor de los señores Congresistas: Alejandro Aguinaga Recuenco, Wilson Soto Palacios, José Jeri Ore, Luis Alegría García, Waldemar Cerrón Rojas, Víctor Cutipa Ccama, Alex Flores Ramírez y Martha Moyano Delgado.

**I. ASPECTOS PRELIMINARES**

1.1 Resolución Legislativa del Congreso N°004-2022-2023-CR

Mediante Resolución Legislativa N°004-2022-2023-CR, publicado con fecha 16 de noviembre de 2022, se modifica el artículo 5° del Reglamento de Congreso de la República, a fin de ampliar la función del control político que tiene el Congreso de la República sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para los casos de declaratoria de regímenes de excepción.

Se incorpora el artículo 92-A en el Reglamento del Congreso de la República, relativo al procedimiento de control sobre los decretos supremos dictados por el Presidente de la República que declara estados de excepción en uso de la facultad que le concede el artículo 137 de la Constitución Política.

Asimismo, mediante la única Disposición Complementaria Final se establece que *“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. (...)*"

La Subcomisión de Control Político se instaló el día 11 de enero de 2023 y aprobó su plan de trabajo en la primera sesión ordinaria, a los 20 días del mismo mes.

## II. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Supremo N° 125-2022-PCM, Decreto Supremo que declara 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 17 de octubre de 2022.

Mediante Oficio 333-2022-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Supremo 125-2022-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 137° de la Constitución Política.

Posteriormente a ello, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Supremo 125-2022-PCM a la Subcomisión de Control Político, mediante Oficio 1378-2022-2023/CCR-CR, de fecha 28 de diciembre de 2022, con la finalidad de analizar su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República.

## III. MARCO NORMATIVO

### 1. Constitución Política del Perú

- "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 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo.*

(...)

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. (...)*

(...)"

- "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."
- "Artículo 125°. Son atribuciones del Consejo de Ministros:  
(...)  
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  
(...)."

## 2. Reglamento del Congreso de la República

### **Función del Control Político**

"Artículo 5. 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 y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos (...)."

### **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 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."

**3. Resolución Legislativa del Congreso 004-2022-2023-CR, publicada el 16 de noviembre de 2022, que modifica el artículo 5 e incorpora el artículo 92-A, se incluye la siguiente disposición:**

**"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 prorroga regímenes de excepción. El número de integrantes y su conformación responden al principio de proporcionalidad.*

#### **IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS SUPREMOS**

##### **4.1 Respecto a 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, y contempla 2 situaciones: el estado de emergencia y el estado de sitio.

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 considerado que los regímenes de excepción deben ser empleado "(...) como medio para 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 deben 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 ser empleado.*

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

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

#### **4.2 Respecto a los criterios para legitimar la declaratoria los estados de excepción**

El Tribunal Constitucional en los fundamentos 12, 13, 14 y 15 de la sentencia recaída en el expediente N°00964-2018-PH/TC ha establecido criterios que no solo habiliten sino también legitimen la declaratoria de los estados de excepción, e indicó lo siguiente:

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

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

*14. En efecto, el Estado debe evaluar si la opción declarar y, sobre todo, prorrogar sucesivamente el estado de emergencia, así como dictar medidas concretas tomadas al amparo de estas declaratorias, respetan parámetros de proporcionalidad y razonabilidad, pues dicha medida es una situación excepcional a la que se acude con el fin de solucionar, en un tiempo determinado, las circunstancias que le dieron origen. Y es que, en rigor, y estando ante una medida que debe entenderse como excepcional (la declaratoria de un estado de emergencia y su prórroga), corresponderá al gobierno de turno considerar otras medidas que si podrían permitir la solución de los conflictos que se pretendieron solucionar con la declaración de un estado de emergencia.*

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

## **V. ANÁLISIS DE CONTROL CONSTITUCIONAL DEL DECRETO SUPREMO N° 125-2022-PCM.**

La Constitución Política faculta expresamente en el artículo 137, inciso 1, al

Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros 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.

En esta línea corresponde, efectuar control constitucional sobre el acto normativo relacionados a la declaratoria de régimen de excepción emitido por el Poder Ejecutivo, es decir, verificarse si existe un vínculo de armonía y concordancia entre la Constitución y las demás normas que conforman el sistema jurídico en cuanto al fondo y a la forma.

En merito a la facultad constitucional conferidas al Presidente de la República, con fecha 17 de octubre de 2022, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministro se promulgó el Decreto Supremo N° 125-2022-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto; siendo que el Presidente de la República da cuenta por escrito al Congreso con fecha 25 de octubre de 2022, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución Política, resultando que el presente caso, no se puede contabilizar el cumplimiento de los plazos del procedimiento del control político sobre los decretos supremos de regímenes de excepción, toda vez que recién se regula con la incorporación del artículo 92-A al Reglamento del Congreso, mediante Resolución Legislativa 004-2022-2023-CR, de fecha 16 de noviembre de 2022.

El Decreto Supremo N° 125-2022-PCM, que dispone la declaratoria del estado de emergencia ante la perturbación del orden interno, contempla lo siguiente:

- Declarar 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.
- Dispone que la Policía Nacional del Perú mantenga el control del orden interno, con el apoyo de las Fuerzas Armadas.
- Suspender 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.
- La participación de los gobiernos locales de las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto, se efectúa dentro del marco de la normatividad vigente en materia de seguridad ciudadana.
- La Policía Nacional del Perú debe presentar al Ministerio del Interior un informe de las acciones realizadas durante el régimen de excepción y los resultados obtenidos, dentro de los 5 días hábiles posteriores al término del estado de emergencia.
- La implementación de las acciones se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados.

La finalidad principal que persigue la declaratoria de estado de emergencia, es ejecutar acciones conjuntas entre la Policía Nacional del Perú, Fuerzas Armadas y gobiernos locales permanentes para contrarrestar con eficacia el tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, tráfico de armas, municiones y explosivos, entre otros delitos conexos, así como maximizar las medidas de seguridad para prevenir, contrarrestar y/o neutralizar el posible accionar delictivo de las organizaciones criminales nacionales e internacionales, que afecta el normal desenvolvimiento de las actividades en dicha zona, así como adoptar las medidas constitucionalmente previstas, con el objeto de cautelar el orden interno, así como preservar los derechos constitucionales de la población.

Conforme se advierte de la exposición de motivos, la justificación de la dación del decreto sub examine, jurídicamente se fundamenta en:

- Constitución Política del Perú, artículo 44, 166, los incisos 4) y 14) del artículo 118 y el inciso 1) del artículo 137.
- Decreto Legislativo N° 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N°012-2016-IN.
- 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.
- Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.
- Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Resolución Ministerial N° 1520-2019-IN.
- Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.

Asimismo, el pedido de declaratoria de estado de emergencia, se encuentra sustentado en los siguientes hechos fácticos e instrumentos: *i)* En el Informe 17-2022- COMASGEN PNP/IV-MACREPOL-LORETO-SEC-UNIPLEDU.APA.R (Reservado), de la IV Macro Región Policial Loreto y en el Informe N° 212-2022-COMASGEN-CO-PNP/OFIPOI del Comando de Asesoramiento General. *ii)* La IV Macro Región Policial Loreto, pone de conocimiento la presencia de las organizaciones ligadas al Tráfico Ilícito de Drogas en las localidades de la provincia de Mariscal Ramón Castilla, que realizan actividades de sembrío y cultivo de hoja de coca destinada a la elaboración y producción de pasta básica de cocaína, en lugares inhóspitos y de difícil acceso para el personal policial y que poseen laboratorios de procesamiento de drogas y rutas de traslado, aprovechando la escasa presencia de las fuerzas del orden. Asimismo, que en la provincia de Putumayo existen organizaciones criminales nacionales e internacionales que están incrementando la producción y transporte de drogas hacia lugares de embarque y comercialización, sometiendo a la población local a realizar las diferentes etapas del ciclo de tráfico

ilícito de drogas, considerando además que dicha zona se ubica en la frontera con Colombia y Brasil. Además, se registra situaciones de riesgo por la instalación de grupos armados en algunas áreas del Alto Putumayo, quienes brindan protección a las actividades ilegales al narcotráfico y minería ilegal, aprovechan el reclutamiento de jóvenes, y también suelen detener o retener a embarcaciones con la finalidad de pedir cupos, extorsionar y hasta despojar de los artículos que trasladan; y que de no continuarse con los operativos policiales se prevén acciones como el ingreso de organizaciones extranjeras dedicadas al tráfico ilícito de drogas. *iii)* Según apreciaciones de inteligencia la declaratoria del Estado de Emergencia permitirá la ejecución de mega operativos en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla a fin de restaurar el principio de autoridad y representatividad del Estado en dicha zona del país. *iv)* Resulta pertinente la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional del Perú, debido a las limitaciones del parque automotor y la falta de personal policial para brindar cobertura de seguridad, factores que inciden en el incremento del accionar delictivo y la percepción de inseguridad en dicho territorio.

En esa línea, es competencia de esta Subcomisión de Control Político, determinar si el acto normativo del Poder Ejecutivo cumple con los parámetros formales establecidos en Constitución Política. Asimismo, corresponde analizar si en este caso concreto, se cumple con los criterios para legitimar la declaración y la aplicación de los estados de excepción, expresado en los fundamentos 12 a 15 recaídos en la sentencia recaída en el expediente N°00964-2018-PH/TC.

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

Se verifica del Decreto Supremo materia de análisis, mediante el cual se declara el estado de emergencia que fue dictado **por un plazo determinado de 60 días calendario**; y que encuentra sostenibilidad en la problemática generada por la presencia de organizaciones ligadas al tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, que realizan actividades de sembrío y cultivo de hoja de coca destinada a la elaboración y producción de pasta básica de cocaína, en lugares agrestes y de difícil acceso para el personal policial y la escasa presencia de las fuerzas del orden. El plazo permitirá ejecutar acciones policiales permanentes en coordinación con las Fuerza Armadas y los gobiernos locales, que coadyuven a combatir y neutralizar el accionar delictivo, así como restaurar el principio de autoridad y representatividad del Estado, garantizando y 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 de 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 declaratoria de estado de emergencia guarda relación con la problemática sobre el alto índice delincriminal y el incremento de inseguridad ciudadana en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto, donde la mayoría de los delitos como tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tráfico de armas, terrorismo, entre otros hechos ilícitos, y que además son cometidos por organizaciones criminales que utilizan vehículos motorizados y embarcaciones fluviales, para ello, se requiere de la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional del Perú, por las limitaciones del parque automotor y la falta de personal policial para brindar cobertura de seguridad; participación que estará contemplada en el Planeamiento Operativo que formulará el Comité de Asesoramiento General de la Policía Nacional del Perú. En ese sentido, se encuentra debidamente justificada la restricción de algunos derechos fundamentales y guarda relación con la problemática que se pretende resolver, para garantizar el orden en beneficio de los pobladores de la zona y la protección de sus derechos constitucionales que se vienen vulnerando, como derecho a la vida, a la propiedad, a la libertad e integridad sexual y otros; por lo tanto, **se cumple** con el criterio de proporcionalidad.

### **Sobre el criterio de necesidad**

Luego de efectuarse el análisis a la declaratoria del estado de emergencia, y teniendo en consideración la exposición del motivo del Decreto Supremo N° 125-2022-PCM que detalla la problemática sobre el alto índice delincriminal y el incremento de inseguridad, se encuentra justificada la necesidad de su dación, toda vez, que ante la inseguridad ciudadana desbordada en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto, conforme se detalla en los informes policiales, resulta necesario el accionar oportuno y eficaz del Estado ante la amenaza de los derechos constitucionales de la población. En ese sentido, al constituir un alto riesgo a la integridad de la población, resulta necesaria acciones inmediatas y de corto plazo para que las fuerzas del orden ejecute operaciones para restablecer, mantener y cautelar el orden interno, así como preservar los derechos constitucionales de la población; por lo que, no existe otro medio menos gravosos e inmediato que pueda resolver la situación de emergencia existente; por lo que, **se cumple** con el criterio de necesidad.

Sobre la restricción de los derechos fundamentales, cabe mencionar que el Tribunal Constitucional en el expediente N°00579-2008-PA/TC, en relación a la aplicación del test de proporcionalidad, en su fundamento 25, ha establecido que la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida a los:

*"(...) 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 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." (...)*

En ese sentido, resulta necesario aplicar el test de proporcionalidad sobre los derechos fundamentales suspendidos durante la ejecución del Estado de Emergencia, debiéndose considerar el alto índice delincriminal y el incremento de inseguridad ciudadana, donde la mayoría de los delitos como tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tráfico de armas, terrorismo, entre otros hechos ilícitos, son cometidos por organizaciones criminales que utilizan vehículos motorizados y embarcaciones fluviales:

- Resulta idóneo que se restrinja el **derecho a la libertad** de las personas, en aquellos lugares públicos donde existe mayor incidencia delictiva, porque permitirá el desarrollo de acciones policiales de control de identidad, detenciones ante flagrancia y acciones de inteligencia, como medio preventivo; en cuanto se busca garantizar la seguridad ciudadana de los habitantes de la zona. Además, es necesario dicha restricción, a fin que se pueda ejecutar intervenciones policiales oportunas y eficaces, no existiendo otros mecanismos menos lesivos para una intervención. También resulta ser proporcional, porque además garantiza el derecho a la seguridad ciudadana, en busca del libre desarrollo y bienestar de la población y puedan gozar de un ambiente tranquilo y seguro.
- Resulta idóneo limitar el **derecho a la seguridad personal**, a fin de garantizar el orden interno, orden público y la seguridad ciudadana ante el alto índice de criminalidad que se registra en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto, para garantizar una sociedad segura. Además, es necesario dicha restricción, ante un eventual peligro de verse afectada la integridad de las personas como otros bienes jurídicos, por actos delictivos, en ese sentido, no existe otros mecanismos menos lesivos que los garantice. También resulta ser proporcional, porque permite priorizar el derecho al bien común y la seguridad ciudadana.
- Resulta idóneo que se restrinja el **derecho a la inviolabilidad del domicilio**, porque permite que, ante hechos delictivos, efectivos policiales con la debida

justificación puedan ingresar a cualquier inmueble a realizar registros e incautación correspondientes. Además, es necesario dicha restricción, toda vez que, ante los actos especiales de investigación, el personal policial pueda ingresar a los inmuebles como medida preventiva, y también sobre acciones delictivas consumadas, no existiendo otros mecanismos menos lesivos, que la intervención policial. También resulta ser proporcional, porque garantiza que el personal policial pueda ingresar a los inmuebles de manera oportuna y eficaz ante un hecho delictivo o ante información sustentada de una presunta comisión.

- Resulta idóneo, que se restrinja el **derecho de libertad de reunión y tránsito**, pues, lo que se busca es evitar la aglomeración de personas en espacios públicos y privados, y que sea aprovechada por la delincuencia; además para que las fuerzas del orden prioricen sus intervenciones. Además, es necesario dicha restricción, toda vez que, permite restringir el libre tránsito por aquellos lugares de mayor incidencia delictiva en salvaguarda de la seguridad personal, no existiendo otros mecanismos menos lesivos que garantice la integridad de las personas. Finalmente resulta ser proporcional, a razón que el personal policial puede optimizar y orientar sus operaciones para hacer frente a la delincuencia en salvaguarda de la población.

La restricción de esos derechos no implica que la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas pueda actuar en forma arbitraria y abusiva en el ejercicio de sus funciones, sino que solo se aplica contra aquellos sujetos que alteren la tranquilidad en la zona declarada en estado de emergencia; por lo tanto, el Decreto de Supremo N° 125-2022-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto, **CUMPLE** con los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

## CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político luego de la calificación correspondiente, concluye que el Decreto de Supremo N° 125-2022-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en las provincias de Putumayo y Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto, **CUMPLE** con los parámetros formales establecidos en el artículo 137° de la Constitución 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, 27 de febrero de 2023.



**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO  
SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO**

**"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"**