

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO Periodo Anual de Sesiones 2022 – 2023

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Decreto Supremo 92-2022-PCM, que prorroga el estado de emergencia nacional declarado por el Decreto Supremo 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara estado de emergencia nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la Covid-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, prorrogado por Decreto Supremo N° 030-2022-PCM, Decreto Supremo N° 041-2022-PCM, Decreto Supremo N° 058-2022-PCM y Decreto Supremo N° 076-2022-PCM, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 28 de julio de 2022.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Vigesimoprimera Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 6 de junio de 2023, con el voto a favor de los congresistas Guerra García Campos, Camones Soriano, Aguinaga Recuenco, Juárez Gallegos, Moyano Delgado, Cerrón Rojas, Flores Ramírez, Aragón Carreño, López Ureña, Soto Palacios, Salhuana Cavides, Paredes Gonzales, Tacuri Valdivia, Echaíz de Núñez Izaga, Tudela Gutiérrez, Echeverría Rodríguez, Elías Ávalos, Luque Ibarra, Pablo Medina y Barbarán Reyes (accesitaria del congresista Alegría García); del voto en contra del congresistas Muñante Barrios; y ninguna abstención.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Supremo N° 092-2022-PCM que prorroga el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, prorrogado por Decreto Supremo N° 030-2022-PCM, Decreto Supremo N° 041-2022-PCM, Decreto Supremo N° 058-2022-PCM y Decreto Supremo N° 076-2022-PCM, fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el día 28 de julio de 2022.

Mediante Oficio 266-2022-PR, el presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Supremo 092-2022-PCM al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 16 de agosto de 2022 y derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, al amparo del artículo 137° de la Constitución Política.

De acuerdo con la Disposición Complementaria Final de la Resolución Legislativa del Congreso Nº 004-2022-2023-CR¹, 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 prorroga regímenes de excepción, la referida Subcomisión presenta el

¹ Resolución Legislativa del Congreso № 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 prorroga 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 RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

Informe ante la Comisión de Constitución y Reglamento para que continúe con el trámite.

Asimismo, la referida Resolución Legislativa del Congreso Nº 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, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Supremo 092-2022-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.

En la Segunda Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, con fecha 27 de febrero de 2023 fue aprobado por **UNANIMIDAD**, el Informe de la Subcomisión de Control Político, en el que se concluyó que el Decreto Supremo N° 092-2022-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, prorrogado por Decreto Supremo N° 030-2022-PCM, Decreto Supremo N° 041-2022-PCM, Decreto Supremo N° 058-2022-PCM y Decreto Supremo N° 076-2022-PCM, **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.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

Mediante Oficio N° 11-2022-2023-SCCP-CCR/CR, de fecha 7 de marzo de 2023, la Subcomisión de Control Político remitió el Informe relativo al Decreto Supremo 92-2022-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

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:



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

[...]

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 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



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

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 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.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

- 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

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 [...].



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

- 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.

Opinión Consultiva OC-8/87, de fecha 30 de enero de 1987²

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

² 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 RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

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. Se aprecia que, existe una doble modalidad de los estados de excepción previstos en la Constitución: Estado de emergencia y Estado de sitio.

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.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

Conforme a lo señalado por García Toma³, 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 conferida 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.

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

³ Cfr. GARCÍA TOMA, Víctor. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Tercera Edición. Editorial Adrus. 2010.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

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 Corte Interamericana de Derechos Humanos, a nivel supranacional.

3.3.1. Pronunciamientos del Tribunal Constitucional

Se destacan las siguientes sentencias:



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

- Expediente N° 0017-2003-Al/TC, Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004⁴, 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. <u>Se trata de una circunstancia fáctica</u> <u>peligrosa o riesgosa que exige una respuesta inmediata por parte del Estado.</u> 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 de excepción, legislativamente es admisible la suspensión o limitación de algunos de ellos, sin que ello signifique llegar

 $^{^4}$ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004, recaída en el expediente N $^\circ$ 00017-2003-AI/TC. F.J. 19.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

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 se excepción y que han sido desarrolladas por la doctrina.

 Expediente N° 00002-2008-PI/TC, Sentencia de fecha 9 de setiembre de 2009⁵, 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].

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.

 $^{^5}$ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 09 de setiembre de 2009, recaída en el expediente $N^{\circ}00002$ -2008-PI/TC. F.J. 19.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

• 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: <u>temporalidad</u>, <u>proporcionalidad y necesidad</u>.

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.

3.3.2. Pronunciamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha establecido en su jurisprudencia, algunos estándares, en materia de la declaratoria y/o prórroga de los estados de excepción. Así se tiene:

Sentencia de fecha 27 de noviembre de 2013 recaída en el caso J Vs Perú⁶:

137. Este Tribunal ha establecido que la suspensión de garantías constituye una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo

⁶ Corte IDH, Caso J. Vs. Perú, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C. párr. 137



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

momento deben ceñirse. Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. [Énfasis agregado].

- Sentencia de fecha 4 de julio de 2007 recaída en el caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador⁷
 - [...] la suspensión de garantías <u>debe operar como una medida estrictamente</u> <u>excepcional para enfrentar reales situaciones de emergencia</u>, [...], y no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común [...] [Énfasis agregado].
- Sentencia de fecha 16 de agosto de 2000 recaída en el caso Durand y Ugarte Vs. Perú⁸
 - "[...] los procedimientos de hábeas corpus y de amparo son de aquellas garantías judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el artículo 27.2 [CADH] y sirven, además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática" (resaltado propio). Señaló además que "[...] debe advertirse que aquellos ordenamientos constitucionales y legales de los Estados Partes que autoricen, explícita o implícitamente, la suspensión de los procedimientos de hábeas corpus o de amparo en situaciones de emergencia, deben considerarse incompatibles

⁷ Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C. párrs. 52 y 157.

⁸ Corte IDH. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú, fondo, sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C. párrs. 106 y 107



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

con las obligaciones internacionales que a esos Estados impone la Convención [CADH]"

De las citadas sentencias expedidas en el marco del sistema interamericano se puede colegir que el establecimiento de los estados de excepción no debe ser entendido en términos amplios, sino de manera restringida, debe obedecer a razones excepcionales y existe además, un grupo de garantías esenciales que no pueden ser suspendidas.

Asimismo, los estados de excepción son solo temporales y tienen como objetivo primordial lograr el restablecimiento al estado de normalidad.

3.4. Análisis del caso concreto

3.4.1. Emisión del Decreto Supremo 092--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.

En el caso concreto, la emisión del Decreto Supremo 092-2022-PCM, responde a la necesidad de legislar con celeridad ante situaciones excepcionales, que afectaron gravemente la vida de la nación, por la propagación del virus de la COVID 19. Es decir, el Decreto Supremo examinado fue emitido en un contexto de graves circunstancias de anormalidad, en situaciones de fuerza mayor, en el que existía la



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

imposibilidad de resolver tal situación de anormalidad a través de los procedimientos legales ordinarios⁹.

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.

Se aprecia, que en virtud a la facultad constitucional conferida al Presidente de la República, con fecha 28 de julio de 2022, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros promulgó el Decreto Supremo N° 092-2022-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, prorrogado por Decreto Supremo N° 030-2022-PCM, Decreto Supremo N° 041-2022-PCM, Decreto Supremo N° 058-2022-PCM y Decreto Supremo N° 076-2022-PCM.

En tal sentido, se tiene que el Presidente de la República dio cuenta por escrito al Congreso con fecha 16 de agosto de 2022, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución Política. Al respecto, llama la atención que, entre la fecha de la publicación del Decreto Supremo y la comunicación al Congreso de la República trascurrieron diecinueve (19) días calendario.

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



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

Al respecto conviene recordar que, los plazos establecidos para que el Presidente informe sobre los Decretos Legislativos emitidos es de tres (3) días y sobre los Decretos de Urgencia es de solo veinticuatro (24) horas; por lo que al tratarse de un Decreto Supremo que establece un estado de emergencia y que restringe el ejercicio de derechos fundamentales, el plazo para que el Poder Ejecutivo informe sobre este no puede ser excesivamente largo.

Si bien es cierto, se debe considerar que, la aplicación del procedimiento de control político sobre los decretos supremos que declaran y prorrogan regímenes de excepción, que establece el plazo de veinticuatro horas para informar, fue instaurado mediante Resolución Legislativa del Congreso Nº 004-2022-2023-CR, de fecha 16 de noviembre de 2022; esto es con posterioridad a la promulgación y comunicación del Decreto Supremo bajo análisis. Sin embargo, a criterio de esta Comisión, el Poder Ejecutivo empleó un plazo excesivamente largo para dar cuenta al Congreso.

3.4.2. Contenido del Decreto Supremo Nº 092-2022-PCM,

El Decreto Supremo N° 092-2022-PCM, publicado el 28 de julio de 2022, dispone la prórroga de la declaratoria del estado de emergencia por las graves circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la pandemia producida por la COVID-19, contemplando lo siguiente:

- Prorrogar por el término de veintiocho (28) días calendario, el estado de emergencia nacional, a partir del 1 de agosto de 2022.
- Suspender los derechos constitucionales relativos a la inviolabilidad de domicilio,
 libertad de tránsito en el territorio nacional, libertad de reunión y libertad y



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

seguridad personales, comprendidos en los incisos 9), 11), 12) y 24) literal f) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Se aprecia que, la finalidad principal que persigue la prórroga de la declaratoria de estado de emergencia materia de análisis, era afrontar la propagación de la COVID 19, para ello, era necesario continuar con la vigencia de las medidas establecidas para el reforzamiento de la prevención del contagio de la COVID-19, como parte de un conjunto de acciones para garantizar los derechos a la vida, y la salud de las personas.

Se debe tener en cuenta que las circunstancias en las que se promulgó el Decreto Supremo, tomaban en cuenta variables como el avance del proceso de vacunación, las consecuencias de la aparición y propagación de diferentes variables del virus de la COVID 19 en el territorio nacional, la necesidad de establecer nuevas medidas de convivencia social sin descuidar la vigilancia y prevención de la transmisión del referido virus.

El referido Decreto Supremo cita como sustento jurídico las siguientes normas: i) Constitución Política del Perú: artículos 4, 9, 44 y los numeral 4) y 14) del artículo118 y el inciso 1) del artículo 137, ii) Ley N° 26842, Ley General de Salud, artículos II, VI y XII del Título Preliminar y iii) Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Cabe señalar que el Decreto Supremo materia de análisis, constituye la prórroga del Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19, publicado el 27 de febrero de 2022. El referido Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, tomó como referencia el Decreto



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

Supremo 008-2020-SA, que declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario.

Entre las medidas establecidas en el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, adoptadas para el restablecimiento de la convivencia social, se pueden destacar:

- Se estableció el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de treinta y dos (32)
 días calendario.
- Se decretó la suspensión de 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.
- Se estableció la intervención de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas, encargadas de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado Decreto Supremo.
- Se precisó que el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, dentro del ámbito de sus competencias, promueven y vigilan, de acuerdo con las recomendaciones de la Autoridad Sanitaria Nacional, las prácticas saludables y actividades necesarias para afrontar la emergencia sanitaria.
- Señaló que los gobiernos locales regulan la actividad económica de los conglomerados en sus jurisdicciones.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

- Se estableció que el Ministerio de Salud en coordinación con otras entidades competentes del Sector Salud, realiza vigilancia epidemiológica intensiva, a fin de identificar cualquier incremento de casos localizados de personas afectadas por la COVID-19.
- Se detallaron distintas restricciones de ejercicio de derechos: i) obligatoriedad del uso de mascarilla, ii) imposición de multas por faltar a tales disposiciones, iii) obligatoriedad de vacunación del personal del sector salud, iv) obligatoriedad de vacunación de peruanos y extranjeros residentes y no residentes, en calidad de pasajeros provenientes de otros países, v) pasajeros de transporte aéreo nacionales mayores de 12 años, residentes y no residentes solo pueden abordar si cuentan con esquema de vacunación completo o en su defecto prueba molecular negativa, vi) el transporte urbano e interprovincial se brinda cumpliendo los lineamientos aprobados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, vii) los choferes y cobradores solo pueden operar si cuentan con esquema de vacunación completo, viii) el ingreso a espacios públicos se condiciona a la presentación del carnet de vacunación, acreditando vacunación completa, ix) toda persona que realice actividad laboral presencial debe acreditar esquema de vacunación completo, x) la verificación de la vacunación se hará conjuntamente con la identificación mediante documento oficial.
- Se decretó la suspensión de reuniones y concertaciones de personas.
- Se establecieron disposiciones para el uso de playas, ríos, lagunas y piscinas.
- Se establecieron disposiciones para el ingreso a coliseos y estadios deportivos.

3.3.3. Aplicación de los criterios de evaluación de la legislación relativa a los estados de excepción



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

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 proporcionalidad¹⁰.

A) Criterio de temporalidad

En primer lugar corresponde la evaluación del <u>criterio de temporalidad</u>, 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 declaración¹¹. [Énfasis agregado].

En tal sentido, se debe entender que, este criterio está referido al plazo de duración, por lo que, en este caso, la prórroga del estado de excepción debe dictarse con una vigencia limitada, circunscrita a facilitar que se resuelvan aquellos problemas que motivaron la declaración.

¹⁰ 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.

¹¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2020, recaída en el expediente N°00964-2018-PH/TC. F.J. 12.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

En el caso en concreto, se verifica del Decreto Supremo materia de análisis, mediante el cual se prorroga el estado de emergencia nacional fue decretado por un plazo determinado de veintiocho días (28) días calendarios, estableciéndose además, de manera expresa el inicio de dicho plazo, esto es el 1 de agosto de 2022.

Por otro lado, se aprecia que el plazo señalado no es un plazo arbitrario, sino que se encuentra justificado en la necesidad de protección de los derechos fundamentales a la vida y a la salud de la población ante la crisis de la pandemia de la COVID-19.

Si bien es cierto, el estado de emergencia a nivel nacional fue objeto de sucesivas prórrogas; se tiene que, la norma bajo análisis no constituyó una desnaturalización de los alcances del estado de excepción, ni un incremento de las restricciones establecidas en las normas que le antecedieron.

Conviene recordar que, la prórroga decretada mediante la norma examinada se justifica en las graves circunstancias que afectan la vida de las personas como consecuencia del incremento sostenido del número de casos de contagios de la COVID- 19 a nivel nacional, conforme a los reportes del Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades.

En virtud de lo expuesto, se aprecia que el Decreto Supremo bajo análisis, <u>cumple</u> <u>con el criterio de temporalidad.</u>

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



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

espacial a la que se debe circunscribir. Así, García Toma¹² 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.

En el caso concreto, dado que el incremento de casos de la COVID 19 se produjo a nivel nacional y esto representaba un riesgo para la población en su totalidad, el Decreto Supremo bajo análisis tenía alcance nacional, cumpliendo así con esta característica.

B) Criterio de necesidad

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

15. [EI] 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 fracaso¹³.

En el presente caso, se realizó un análisis de la prórroga de la declaratoria del estado de emergencia, teniendo en consideración la exposición de motivos del Decreto Supremo N° 092-2022-PCM que detalla la situación epidemiológica de la cuarta ola y

¹² Cfr. GARCÍA TOMA, Víctor. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Tercera Edición. Editorial Adrus. 2010. Pág. 752

¹³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2020, recaída en el expediente N°00964-2018-PH/TC. F.J. 15.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

el consiguiente incremento sostenido en el número de casos de contagios de la COVID-19 a nivel nacional.

Se destaca que, la legislación adoptada se emitió sobre la base de los reportes emitidos por el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, el cual señaló que resulta necesario el accionar oportuno y eficaz del Estado frente a las consecuencias de las diferentes variantes de la COVID-19.

Asimismo, se deben tomar en cuenta las recomendaciones efectuadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que sugería a la población la adopción de ciertos patrones de comportamiento y a los Estados la vigilancia de las normas, por parte de la población. Entre las recomendaciones de la OMS, se tiene: el mantenimiento del distanciamiento social, el uso de la mascarilla, evitar el contacto físico, evitar las aglomeraciones, cumplir con la vacunación¹⁴.

En tal sentido, a través de sucesivas prórrogas, algunos derechos se vieron restringidos, en aras de reducir o evitar la aglomeración de personas, el contacto físico entre estas y por ende la propalación de contagio de la COVID-19. Cabe destacar que, la finalidad última de estas medidas era la protección de la vida y la salud de la población, que constituyen derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

A criterio de esta Comisión, se debe valorar la naturaleza excepcional de las circunstancias provocadas por la expansión del virus de la COVID 19, y considerando que las restricciones a ciertos derechos resultaban acordes a conseguir el fin

¹⁴ Recomendaciones tomadas de la página web de la Organización Mundial de la Salud. Disponible en el siguiente enlace: https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public#:~:text=Evite%20las%20aglomeraciones%20y%20el,o%20con%20agua%20y%20jab%C3%B3n.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

perseguido, se puede colegir que las referidas medidas eran idóneas y resultaban ser las menos restrictivas o lesivas a los derechos.

En la línea de lo argumentado, se advierte que no existen otros medio menos gravosos e inmediatos que pueda resolver la situación de emergencia existente; sobre todo si se tiene en cuenta que, las medidas adoptadas para afrontar las primeras olas de la pandemia eran más estrictas y más lesivas a los derechos fundamentales de las personas. Por lo que, se concluye que el Decreto Supremo analizado, <u>sí cumple con</u> el criterio de necesidad.

C) 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 15. [Énfasis agregado].

 $^{^{15}}$ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2020, recaída en el expediente N $^{\circ}$ 00964-2018-PH/TC. F.J. 13.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

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 ALEXY¹⁶, 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, <u>tres subprincipios:</u> <u>idoneidad, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto</u>. En cuanto al procedimiento que debe seguirse en la aplicación del test de proporcionalidad, hemos establecido que la decisión que afecta un derecho

¹⁶ Cfr. ALEXY, Robert. Epílogo a la Teoría de los derechos fundamentales. Madrid, 2004, p. 55



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

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. [Énfasis agregado].

En cuanto <u>al examen de idoneidad</u>, 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-fin¹⁷.

Como ya se ha precisado las circunstancias particulares y características específicas de la pandemia hicieron necesaria la adopción de medidas restrictivas excepcionales que constituían 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 evitar un posible

 $^{^{17}}$ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 29 de octubre de 2005, recaída en el Expediente N $^{\circ}$ 0045-2004-AI. F.J. 38



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

contagio de la COVID-19 y sus diferentes variantes; por lo tanto, la medida supera el examen de idoneidad.

Así, es necesario recordar que, tal como se detalla entre los considerandos del Decreto Supremo, la Secretaría General del Ministerio de Salud remitió la Nota Informativa N° 610-2022-CDC/MINSA, elaborada por el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, que reportó que la situación epidemiológica de la cuarta ola mostraba un comportamiento de incremento sostenido en el número de casos a nivel nacional, por lo que se recomendó la prórroga del estado de emergencia.

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

En cuanto al <u>análisis de necesidad</u>, 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 fin¹⁸.

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, por lo tanto el Decreto Supremo bajo comentario, <u>resultó ser necesario</u>.

 $^{^{18}}$ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 29 de octubre de 2005, recaída en el Expediente N° 0045-2004-AI. F.J. 39



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

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 importancia de la satisfacción del otro"; es decir se establece una relación directamente proporcional¹⁹.

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

Cuadro 1

Evaluación de la proporcionalidad de la medida

Medida adoptada	Afectación de derechos	Realización de bien	
		derecho	
	Se han establecido	Reducir y evitar la	
	limitaciones al ejercicio	propagación del COVID	
	derechos como: a) Libertad	19, y en consecuencia:	
Prórroga del estado de	y seguridad personales, b)	la Protección de la	
emergencia por el plazo	inviolabilidad de domicilio,	Salud y la integridad de	
de veintiocho (28) días,	c) libertad de reunión, d)	las personas, no solo a	
estableciendo	libertad de tránsito en el	nivel individual, sino	
restricciones al ejercicio	territorio.	también colectiva. Es	
de algunos derechos	Derechos comprendidos en	decir, se trata del	
constitucionales.	los numerales 9, 11 y 12	resguardo de la salud	

 $^{^{19}}$ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 29 de octubre de 2005, recaída en el Expediente N° 0045-2004-AI. F.J. 40.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

	del	artículo	2	de	la	pública.
	Constitución Política.					
Intensidad de la						
afectación y/o		LEV	⁄Ε			ELEVADA
realización del Principio						

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

Del examen del Decreto Supremo bajo análisis, se aprecia que la prórroga de la declaratoria de estado de emergencia nacional guarda relación con las características de la problemática originada por la pandemia de la COVID -19, puesto que para su emisión se utilizaron criterios técnicos que permitieron establecer la relación entre las restricciones establecidas y la finalidad perseguida.

Sobre el particular se destaca que, por las características particulares del virus de la COVID 19, se facilitaba su propagación, en reuniones o aglomeraciones de personas, por lo que, las restricciones a la libertad de reunión estaban debidamente justificadas.

Por otro lado, esta Comisión considera que, la limitación a la libertad de tránsito relacionadas con la obligatoriedad de presentar el carnet de vacunación y esquema de vacunación completo, para acceder a algunos espacios públicos, para ejercer actividades laborales presenciales o para utilizar los medios de transporte, constituyen una limitación de <u>intensidad leve</u> a tal derecho; en especial, si se tiene en cuenta que, la vacunación estaba siendo ya proporcionada de manera gratuita por el Ministerio de Salud y que, además se validó la vacunación recibida en el extranjero. En tal sentido, se colige que la afectación aludida es leve, mientras que la <u>satisfacción pretendida de la salud pública es elevada.</u>



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

En ese sentido, se puede concluir que la limitación o restricción de derechos puede ser calificada como idónea porque es compatible con la finalidad perseguida por el estado de emergencia y corresponde a las características particulares de la pandemia, y además es proporcional, por cuanto ha superado el test de ponderación, dado que, la medida adoptada supone una afectación leve de derechos, mientras que, la pretendida satisfacción del principio en contraposición (resguardo de la salud pública) se califica como elevada.

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 27 de febrero de 2023, emitido por la Subcomisión de Control Político, aprobado por **UNANIMIDAD**, que considera que el Decreto Supremo N° 092-2022-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, prorrogado por Decreto Supremo N° 030-2022-PCM, Decreto Supremo N° 041-2022-PCM, Decreto Supremo N° 058-2022-PCM y Decreto Supremo N° 076-2022-PCM, CUMPLE con los parámetros formales establecidos en el artículo 137° de la Constitución y el artículo 92-A del Reglamento del Congreso.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo el contenido del Informe sobre el Decreto Supremo N° 092-2022-PCM, de fecha 27 de febrero de 2023, aprobado por la Subcomisión de Control Político; concluye que el Decreto Supremo N° 092-2022-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, prorrogado por Decreto Supremo N° 030-2022-PCM, Decreto Supremo N° 041-2022-PCM, Decreto Supremo N° 058-2022-PCM y Decreto Supremo N° 076-2022-PCM, SÍ 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.

Dese cuenta.
Sala de Sesiones
Lima, 6 de junio de 2023

HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS

Presidente

Comisión de Constitución y Reglamento



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO 92-2022-PCM, QUE PRORROGA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL DECLARADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DECLARA ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19 Y ESTABLECE NUEVAS MEDIDAS PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL, PRORROGADO POR DECRETO SUPREMO 030-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 041-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 058-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO 076-2022-PCM.