

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE SUPREMO N°108-2022-PCM, DECRETO SUPREMO 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, DECRETO SUPREMO N° 076-2022-PCM Y DECRETO SUPREMO N° 092-2022-PCM; Y MODIFICA EL DECRETO SUPREMO N° 016-2022- PCM.

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° 108-2022-PCM, Decreto Supremo 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, Decreto Supremo N° 076-2022-PCM y Decreto Supremo N° 092-2022-PCM; y modifica el Decreto Supremo N° 016-2022- PCM.

El presente informe fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la Segunda Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político del 10 de marzo de 2023, contando con los votos a favor de los señores congresistas: Alejandro Aurelio Aguinaga Recuenco, Luis Arturo Alegría García, Luis Ángel Aragón Carrreño, Lady Mercedes Camones Soriano, Waldemar José Cerrón Rojas, Víctor Raúl Cutipa Ccama, Gladyz Margot Echaíz de Núñez- Izaga, Alex Randu Flores Ramírez y Martha Lupe 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° 108-2022-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, Decreto Supremo N° 076-2022-PCM y Decreto Supremo N° 092-2022-PCM; y modifica el Decreto Supremo N° 016-2022- PCM, fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el día 28 de agosto de 2022.

Mediante Oficio 291-2022-PR, el presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Supremo 108-2022-PCM al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 7 de setiembre 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 108-2022-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 Respeto 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 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° 108-2022-PCM.

La Constitución Política faculta expresamente en el artículo 137, inciso 1, que el 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 28 de agosto de 2022, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministro se publicó el Decreto Supremo N° 108-2022-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, Decreto Supremo N° 076-2022-PCM y Decreto Supremo N° 092-2022-PCM; y modifica el Decreto Supremo N° 016-2022- PCM; siendo que el Presidente de la República da cuenta por escrito al Congreso con fecha 7 de setiembre de 2022, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución Política. Resultando que en el presente caso, no se puede contabilizar el cumplimiento de los plazos del procedimiento del control político sobre los decretos supremos relacionados a los regímenes de excepción, toda vez que recién mediante

Resolución Legislativa 004-2022-2023-CR, de fecha 16 de noviembre de 2022, con la incorporación del artículo 92-A al Reglamento del Congreso de la República, se regula dicho procedimiento.

El Decreto Supremo N° 108-2022-PCM, que 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 COVID-19, contempla lo siguiente:

- Prorrogar por el **término de treinta y tres (33) 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 seguridad personales, comprendidos en los incisos 9), 11), 12) y 24) literal f) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.
- Modifica el artículo 3 del Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, modificado por el Decreto supremo N° 041-2022-PCM y el Decreto Supremo N° 063-2022-PCM, sobre la Promoción y vigilancia de prácticas saludables y actividades necesarias para afrontar la emergencia sanitaria.
- Modifica el artículo 4 del Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 030-2022-PCM, el Decreto Supremo N° 041-2022-PCM, el Decreto Supremo N° 063-2022-PCM y el decreto supremo N° 069-2022-PCM, sobre las restricciones al ejercicio de derechos.
- Modifica el artículo 5 del Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, sobre el ingreso a coliseos, estadios deportivos y conciertos.

Cabe señalar que el acto normativo materia de análisis, tiene su antecedente en 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; el mismo que decretó lo siguiente:

- Estado de Emergencia Nacional por el plazo de 32 días calendario.
- 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.
- Intervención de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas, quienes verificarán el cumplimiento de lo dispuesto en el decreto supremo, entre otras.
- El Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, dentro del ámbito de sus competencias, promueven y vigilan de acuerdo a las recomendaciones de la Autoridad Sanitaria Nacional las prácticas saludables y actividades necesarias para afrontar la emergencia sanitaria.
- Los gobiernos locales regulan la actividad económica de los conglomerados en sus jurisdicciones.

- 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 detalla restricción de ejercicio de derechos.
- Suspensión de reuniones y concertaciones de personas.
- Disposiciones para el uso de playas, ríos, lagunas y piscinas.
- Disposiciones para el ingreso a coliseos y estadios deportivos

Es de precisar que, el Decreto Supremo detallado en el párrafo precedente fue prorrogado por el Decreto Supremo N° 030-2022-PCM, el Decreto Supremo N° 041-2022-PCM, el Decreto Supremo N° 058-2022-PCM, el Decreto Supremo N° 076-2022-PCM y el Decreto Supremo 092-2022-PCM.

La finalidad principal que persigue la prórroga de la declaratoria de estado de emergencia nacional materia de análisis, es el reforzamiento de la prevención del contagio de la COVID-19, como parte de un conjunto de medidas para garantizar los derechos a la vida, y la salud de las personas, pues se trata de medidas para garantizar los derechos a la vida, y la salud de las personas, por tratarse de la protección de derechos fundamentales de primer orden.

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 7, 9, 44 y numeral 4) y 14) del artículo 118 y el inciso 1) del artículo 137.
- Ley N° 26842, Ley General de Salud, artículos II, VI y XII del Título Preliminar.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto Supremo N°008-2020-SA, prorrogada por los Decretos Supremos N°020-2020-SA, 027-2020-SA, 031-2020-SA, 009-2021-SA, 025-2021-SA, 003-2022-SA y 015-2022-SA hasta el 24 de febrero de 2023.

Asimismo, el pedido de prórroga de la declaratoria de estado de emergencia, se encuentra sustentado en los siguientes instrumentos y hechos fácticos: *i)* Mediante Oficio N° D000048-2022-CDC-MINSA la Secretaría General del Ministerio de Salud remite la Nota Informativa N° 610-2022-CDC/MINSA, elaborada por el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades e Informe N° D000002-2022-UFETP-MINSA de la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública; y, la Nota Informativa N° D000099-2022-DIGESA-MINSA de la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, donde se aborda la situación actual de la pandemia por la COVID-19, y se recomienda prorrogar el Estado de Emergencia Nacional; así como, mantener las medidas preventivas y de control de cumplimiento de las normas de convivencia social dispuestas, con algunas modificaciones. *ii)* La Organización Mundial de la Salud, señala que al 23 de agosto del 2022, son 594,367,247 casos de COVID-19 con 6,451,016 defunciones, observándose que las regiones de Europa y América son

las que más aportaron al número global de casos. Existen más de 350,000 variantes del virus SARS-CoV-2 identificadas y reportadas en la red de vigilancia genómica, hasta octubre 2021, y el riesgo general relacionado con Omicron sigue siendo muy alto. *iii)* Por otro lado, en la exposición de motivos se indica que se han notificado 4,074.004 casos de la COVID-19, el 28.97% (1,105,843) se han reportado en el 2020, el 32,56/% (1326 515) en el 2021 y **el 40,03% (1641 646) en el 2022**. La tasa de ataque registrada en el 2020 es de 3,39%, en el 2021 es 4,0% y **en el 2022 es 4,92%**. En consecuencia, se observar un incremento de casos desde la SE 16 del 2022, a partir de la SE 28 del 2022 y se confirma el inicio de la cuarta ola pandémica por la COVID-19. *iv)* Hasta la SE 33-2022, se han identificado en 12,767 personas, se adiciona a ellos la aparición del sub linaje BA.2.12.1 en 1 616 personas, el cual se caracteriza por tener mutaciones particulares en la proteína espiga y se calcula que puede tener un crecimiento de casos 42% mayor que el BA.2.; *v)* De acuerdo a la situación epidemiológica antes descrita, el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades concluye y recomienda: a) que la cuarta ola muestra un descenso en el número de casos a nivel nacional desde de la SE 31-2022 hasta la fecha, además de un leve descenso de los hospitalizados y UCI y **un incremento de las muertes a nivel nacional desde la SE 26-2022 hasta la SE 32-202**; b) se debe reforzar las medidas de vigilancia epidemiológica, para prevenir y controlar la transmisión; c) fortalecer las medidas preventivas, así como continuar con la vacunación, y corresponde continuar respetando las medidas y restricciones focalizadas vigentes. *vi)* El Informe N° D000002-2022-UFETP-MINSA, la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública precisa que en el contexto de la evolución de la pandemia, se pueden flexibilizar algunas medidas con la finalidad de prepararse para un escenario endémico, pero manteniendo la vigilancia epidemiológica, así como las intervenciones sanitarias claves como la vacunación. *vii)* Nota Informativa N° D000099-2022-DIGESA-MINSA, la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria señala que " (...) es necesario flexibilizar las medidas, dando importancia al auto cuidado y evaluación de riesgos que deben de realizar los ciudadanos para evitar infectarse (...)".

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 el caso concreto, 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 proroga el estado de emergencia nacional que fue decretado **por un plazo determinado de 33 días calendario**; y encuentra sostenibilidad en la protección de los derechos fundamentales a la vida y a la salud de la población peruana ante la crisis de la pandemia de la COVID-19. Si bien, el estado de emergencia a nivel nacional hasta

el análisis del presente decreto, ha sido prorrogado en más de 6 veces; no obstante, dicha prórroga no ha desnaturalizado los alcances del estado de excepción, a razón que encuentra justificación en el incremento sostenido de defunciones a nivel nacional frente al descenso del número de casos de contagios de COVID-19 a nivel nacional, conforme a los reportes del Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades; lo que implicado que el presente Decreto Supremo flexibilice algunas medidas de prevención, con la finalidad de reducir o evitar la propagación de contagio de la COVID-19, en protección de la vida y la salud de la población -garantizar y preservar los derechos fundamentales. 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 las características específicas de la problemática que se pretende resolver. De la exposición de motivos del decreto supremo sub examine, se avizora que la prórroga de la declaratoria de estado de emergencia nacional guarda relación con las características de la problemática de la pandemia ocasionada por la COVID -19, siendo que el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, si bien reportó que la situación epidemiológica de la cuarta ola mostraba un comportamiento de un descenso en el número de casos a nivel nacional desde de la SE 31-2022 hasta esa fecha, además de un leve descenso de los hospitalizados y UCI, **pero también que existía un incremento de las muertes a nivel nacional desde la SE 26-2022 hasta SE 32-2022**. En ese sentido, la limitación o restricción de derechos resultan ser razonable y proporcionalmente compatible con la finalidad perseguida por el estado de emergencia, y guarda relación con la problemática que se pretende resolver, toda vez que, se acredita el nexo directo con los hechos y se busca reforzar las medidas de vigilancia epidemiológica, para prevenir y controlar la transmisión de la COVID-19 y sus diferentes variantes, así como se busca fortalecer las medidas preventivas, continuar con la vacunación y continuar respetando las medidas y restricciones focalizadas vigentes; por lo tanto, **se cumple** con el criterio de proporcionalidad.

Sobre el criterio de necesidad

Luego de efectuarse el análisis a la prórroga de la declaratoria del estado de emergencia, y teniendo en consideración la exposición del motivo del Decreto Supremo N° 108-2022-PCM que detalla la situación epidemiológica de la cuarta ola y el incremento de las muertes a nivel nacional desde la SE 26-2022 hasta SE 32-2022 a consecuencia de la COVID-19 a nivel nacional, conforme al reporte del Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, resulta necesario continuar con el accionar oportuno y eficaz del Estado frente a las consecuencias de las diferentes variantes de la COVID-19 y como medio de

prevención de la transmisión con el fin de proteger los derechos fundamentales a la vida y a la salud de la población peruana y el óptimo restablecimiento de las condiciones sanitarias; por lo que, no existe otro medio menos gravosos e inmediato que pueda resolver la situación de emergencia sanitaria 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 de la prórroga del Estado de Emergencia Nacional, debiéndose considerar el incremento de las muertes a nivel nacional desde la SE 26-2022 hasta SE 32-2022, a consecuencia de la COVID-19:

- Resulta idóneo que en el marco de las recomendaciones de la Autoridad Sanitaria Nacional se restrinja el **derecho a la libertad** de las personas para garantizar el cumplimiento de las medidas que contiene el decreto supremo, en tanto se busca evitar aglomeraciones, mitigar la propagación de la pandemia del COVID-19 y el colapso del sistema de salud. Además, es necesario dicha restricción, en tanto que la Policía Nacional de Perú como las Fuerzas Armadas podrán intervenir a las personas que incumplen las disposiciones contenidas en el decreto supremo, no existiendo otros mecanismos menos lesivos para una intervención oportuna y eficaz, toda vez, que se pone en riesgo la vida y la salud de miles de peruanos. También resulta ser proporcional, porque además garantiza el derecho a la vida y a la salud de las personas.

- Resulta idóneo que se restrinja el **derecho a la inviolabilidad del domicilio**, teniendo en cuenta que se permite reanudar actividades y flexibilizar algunas medidas en la nueva convivencia social, de acuerdo a las recomendaciones efectuadas por la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública, manteniendo la vigilancia epidemiológica, así como las intervenciones sanitarias, entre otras; no obstante, ante la vulneración de estas restricciones resulta necesario que las fuerzas del orden puedan intervenir inmuebles a fin de efectuar las verificaciones e intervenciones de las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos que sean necesarias para comprobar y, en su caso, impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades no permitidas en el Estado de Emergencia Nacional y que pongan en riesgo la salud de la población. Además, es necesario dicha restricción, toda vez que, ante la situación epidemiológica de la cuarta ola que muestra un incremento de muertes a consecuencia de la COVID-19 a nivel nacional, se busca el cumplimiento de las medidas que garanticen los derechos a la vida y la salud de las personas, no existiendo otros mecanismos menos lesivos, que el estado de declaratoria de emergencia. También resulta ser proporcional, porque garantiza que el personal policial pueda ingresar a los inmuebles de manera oportuna y eficaz ante el incumplimiento de las restricciones dentro del marco de la flexibilización de algunas medidas y la nueva convivencia social, con el fin de proteger los derechos fundamentales a la vida y a la salud de las personas.
- Resulta idóneo, que se restrinja el **derecho de libertad de reunión y tránsito**, si bien, se han flexibilizado algunas medidas en el restablecimiento de la convivencia social, ello sin descuidar la vigilancia y prevención de la transmisión del COVID-19, por ello, se dispuso entre otras, la priorización de actividades dentro del mismo núcleo familiar, el uso de espacios abiertos y ventilados, el uso opcional de mascarilla en espacios abiertos, adecuada ventilación de espacios cerrado, el ingreso de pasajeros del servicio de transporte aéreo y terrestre al país limitado al esquema de vacunación contra la COVID-19 o en su defecto a prueba molecular negativa, el ingreso a lugares públicos como centros comerciales, galerías, comercios, tiendas por departamento, playas, piscinas, espacios deportivos, y otros, se limita a la presentación de carnet de vacunación que acredite el cumplimiento del esquema de vacunas; sin embargo, se busca reforzar la prevención del contagio en el contexto del estado de emergencia nacional. Además, es necesario dicha restricción, toda vez que, permite restringir el libre tránsito de las personas a determinados lugar, siempre y cuando incumplan con las medidas decretadas, a fin de evitar la propagación del COVID-19, no existiendo otros mecanismos menos lesivos que garantice la vida y la salud de la población, así como el colapso del sistema de salud. Finalmente resulta ser proporcional, a razón que dicha medida excepcional busca proteger eficientemente la vida y la salud de la población, reduciendo la posibilidad del incremento del número de afectados por el COVID-19.

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 que no cumplan con las disposiciones que se enmarcan dentro del estado de excepción materia de análisis; por lo tanto, el Decreto Supremo N°108-2022-PCM, Decreto Supremo que proroga 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, Decreto Supremo N° 076-2022-PCM y Decreto Supremo N° 092-2022-PCM; y modifica el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, **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 Supremo N° 108-2022-PCM, Decreto Supremo que proroga 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, Decreto Supremo N° 076-2022-PCM y Decreto Supremo N° 092-2022-PCM; y modifica el Decreto Supremo N° 016-2022-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.

Lima, 10 de marzo 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"**