

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO SUPREMO N°130- 2022-PCM, DECRETO SUPREMO QUE DEROGA 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, SUS PRÓRROGAS Y MODIFICACIONES.**

**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°130- 2022-PCM, Decreto Supremo que deroga 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, sus prórrogas y modificaciones; publicado en el diario oficial "El Peruano" el día 27 de octubre de 2022.

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 Carreño, 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°130- 2022-PCM, Decreto Supremo que deroga 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, sus prórrogas y modificaciones; fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el día 27 de octubre de 2022.

Mediante Oficio 344-2022-PR, el presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Supremo 130-2022-PCM al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 7 de noviembre 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 130-2022-PCM a la Subcomisión de Control Político, mediante Oficio 1378-2022-2023/CCR-CR, de fecha 28 de diciembre de 2022, con la finalidad de analizar su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 92-A del Reglamento del Congreso de la República.

## III. MARCO NORMATIVO

### 1. Constitución Política del Perú

- "Artículo 137°. *El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional,*

o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:

1. *Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo.  
(...)*
  2. *Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. (...)  
(...)"*
- *"Artículo 123°. Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde:  
(...)*
3. *Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley."*
- *"Artículo 125°. Son atribuciones del Consejo de Ministros:  
(...)*
2. *Aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley  
(...)."*

## 2. Reglamento del Congreso de la República

### **Función del Control Político**

*"Artículo 5. La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos (...)."*

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

*"Artículo 92-A. El Congreso ejerce control sobre los decretos supremos dictados por el Presidente de la República en uso de la facultad que le concede el artículo 137 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:*

- a) *Dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del decreto supremo, el Presidente de la República da cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto, así como una exposición de motivos en la que consten los fundamentos que justifican la medida.*

b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto supremo que decreta el estado de excepción o su prórroga, el Presidente del Congreso a más tardar el día útil siguiente, envía el expediente a las comisiones de Constitución y Reglamento, y de Justicia y Derechos Humanos para su estudio dentro del plazo improrrogable de quince días útiles. Así mismo, envía el expediente a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas si se hubiera ordenado la participación de las Fuerzas Armadas, para que se pronuncie dentro del mismo plazo.

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

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

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

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

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

***"ÚNICA. Subcomisión de Control Político***

*La Subcomisión de Control Político, es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo emitiendo informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o prorroga regímenes de excepción. El número de integrantes y su conformación responden al principio de proporcionalidad.*

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

##### **4.1 Respecto a los regímenes de excepción**

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

contempla 2 situaciones: el estado de emergencia y el estado de sitio.

El Tribunal Constitucional en su sentencia del 16 de marzo de 2004, recaída en el Expediente N°0017-2003-AI/TC, en el fundamento 69, ha considerado que los regímenes de excepción deben ser empleado *"(...) como medio para contrarrestar los efectos negativos de una situación extraordinaria, que pone en peligro la integridad y estabilidad estatal, (...)".*

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

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

*"22. El artículo 137 de la Constitución hace una lista general de situaciones que ameriten decretar los estados de excepción refiriéndose a los casos de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. A su vez, el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos autoriza la suspensión de garantías en los casos de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado por tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación y siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Como se puede observar, la declaratoria de un estado de excepción depende del análisis de cada caso concreto por parte de la autoridad competente. El estado de excepción es, por su propia naturaleza, una decisión jurídico-política empleada como un mecanismo de último recurso, puesto que la función de un régimen jurídico es prever las situaciones de conflicto social y dar respuesta a ello en un ser empleado.*

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

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

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

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

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

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

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

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

## **V. ANÁLISIS DE CONTROL CONSTITUCIONAL DEL DECRETO SUPREMO N° 130-2022-PCM.**

La Constitución Política faculta expresamente en el artículo 137, inciso 1, al Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros declarar por plazo determinado la excepción de estado de emergencia en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de grave circunstancias que afecta la vida de la Nación; bajo la obligación de dar cuenta al Congreso de la República o la Comisión Permanente.

En esta línea, corresponde efectuar control constitucional sobre el acto normativo relacionado 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 conferida al Presidente de la República, con fecha 27 de octubre de 2022, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministro se publicó el Decreto Supremo N°130- 2022-PCM, Decreto Supremo que deroga 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, sus prórrogas y modificaciones; y con fecha 7 de noviembre de 2022, el Presidente de la República da cuenta por escrito al Congreso de la República, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución Política.

El Decreto Supremo materia de sub examine, dispone derogar 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; así como, los Decretos Supremos N° 030-2022-PCM, N° 041-2022-PCM, N° 058-2022-PCM, N° 063-2022-PCM, N°069-2022-PCM, N°076-2022-PCM, N° 092-2022-PCM, N° 108-2022-PCM y N° 118-2022-PCM los cuales disponen sus prórrogas y modificaciones.

Es de señalar que el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, 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, por el plazo de 32 días calendario, quedando restringido 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 de la Constitución Política del Perú; el mismo que fue 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, Decreto Supremo N° 092-2022-PCM, Decreto Supremo N° 108-2022-PCM y Decreto Supremo N° 118-2022-PCM, hasta el 31 de octubre de 2022; no obstante, conforme se aprecia de la exposición de motivos materia de análisis, su derogación se fundamenta en el contexto actual, sobre la evolución de la pandemia, el avance del proceso de vacunación, la disminución de la positividad, la disminución de los pacientes internados en las unidades de cuidados intensivos, y la disminución de los fallecimientos por COVID-19.

En este estado, se evidencia que el acto normativo del Poder Ejecutivo materia de análisis, no decreta un estado de emergencia dentro de los parámetros formales establecidos en el artículo 137 de la Constitución Política, por el contrario deroga un estado de emergencia vigente; por lo que, en ese sentido, no corresponde analizar si el caso concreto, cumple con los criterios para legitimar la declaración y la aplicación de los estados de excepción, expresado en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N°00964-2018-PH/TC, fundamentos 12 a 15, ni efectuar el test de proporcionalidad sobre los derechos fundamentales suspendidos durante la ejecución de un régimen de excepción.

## CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político luego de la evaluación correspondiente y por las consideraciones descritas, **CONCLUYE** que el Decreto Supremo N°130- 2022-PCM, Decreto Supremo que deroga 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, sus prórrogas y modificaciones; no contiene una declaratoria de estado de excepción, por lo que, carece de objeto emitir pronunciamiento de constitucionalidad al respecto, 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"**