

# LA NORMALIZACIÓN DE LA EXCEPCIÓN:

ESTADOS DE EMERGENCIA EN EL PERÚ (2000-2024)



# LA NORMALIZACIÓN DE LA EXCEPCIÓN



ESTADOS DE EMERGENCIA  
EN EL PERÚ (2000-2024)

ESCUELA DE  
GOBIERNO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS - PUCP

**JORGE ARAGÓN**  
**MARYLIA CRUZ**  
**XIMENA PINILLOS**  
**CARMEN ILIZARBE**  
**DIEGO RETAMOZO**  
**DYNNIKASENCIOS**

**La normalización de la excepción:  
Estados de Emergencia en el Perú (2000–2024)  
Copyright © [2025]  
Escuela de Gobierno y Política Públicas – PUCP.**

Este documento fue elaborado por Jorge Aragón, Marylia Cruz y Ximena Pinillos. La sección de comentarios estuvo a cargo de Carmen Ilizarbe, Diego Retamozo y Dynnik Asencios. Con la valiosa colaboración de Nicolás Gutiérrez y Karina Alcántara en el recojo de información.

Las opiniones, análisis y recomendaciones expresadas son responsabilidad exclusiva de sus autores y no constituye una publicación oficial ni expresa necesariamente la posición institucional.

Esta publicación debe citarse como: Aragón, J., Cruz, M., Pinillos, X., Ilizarbe, C., Retamozo, D., & Asencios, D. (2025). La normalización de la excepción: Estados de Emergencia en el Perú (2000–2024). Escuela de Gobierno y Políticas Públicas – Pontificia Universidad Católica del Perú.

@ Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)  
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (EGPP)  
Dirección: Av. Universitaria 1801, San Miguel, 15088, Lima, Perú  
Web PUCP: <https://www.pucp.edu.pe>  
Web EGPP: <https://gobierno.pucp.edu.pe>

Av. Universitaria 1801, San Miguel, Lima – Perú  
Primera edición digital, noviembre 2025

Imagen de portada: Allen Ladd  
Diagramación: Allen Ladd  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2025-12496

ISBN

ISBN: 978-612-47713-4-7



Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción y distribución total o parcial de esta obra, por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización escrita de los editores, bajo las sanciones establecidas por ley.





**CON  
TENI  
DO**



	Resumen Ejecutivo	10
	Introducción	12
	Metodología	14
<b>1</b>	<b>Patrones y cambios en los Estados de Emergencia (2000-2024)</b>	<b>18</b>
	1.1 Estados de Emergencia según exposición de motivos	20
	1.2 Estados de Emergencia según tipo de disposición	21
	1.3 Estados de Emergencia según tipo de emergencia	24
	1.4 La normalización de la excepción	28
<b>2</b>	<b>Emergencia por perturbación del orden interno</b>	<b>30</b>
	2.1 Tipos de disposiciones promulgadas	31
	2.2 Distribución territorial y problemáticas abordadas	33
	2.3 Modalidades de respuesta del Estado	38
	2.4 Entre la represión y el orden: la excepción como herramienta de control estatal	41
<b>3</b>	<b>Emergencia por Catástrofe</b>	<b>46</b>
	3.1 Tipos de disposiciones promulgadas	47
	3.2 Distribución territorial y problemáticas abordadas	48
	3.3 Modalidades de respuesta del Estado	52
	3.4 Cuando el desastre se vuelve política: La emergencia como dispositivo de administración del desorden	55
<b>4</b>	<b>Emergencia Sanitaria</b>	<b>58</b>
	4.1 Tipos de disposiciones promulgadas	60
	4.2 Modalidades de respuesta del Estado	61
	4.3 La pandemia del COVID-19 y un modelo represivo e ineficiente de control social	63
	Conclusiones	66
	Bibliografía	68


# ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01.</b>	Número anual de decretos de Estado de Emergencia (2000 - 2024)	19
<b>Gráfico 02.</b>	Presentación de documento de exposición de motivos en declaratorias de Estado de Emergencia (2000-2024)	20
<b>Gráfico 03.</b>	Estados de Emergencia según tipo de disposición (2000 - 2024)	22
<b>Gráfico 04.</b>	Tipos de disposiciones sobre Estados de Emergencia, por año (2000 - 2024)	23
<b>Gráfico 05.</b>	Número anual de decretos supremos de Estado de Emergencia según tipo de emergencia (2000 - 2024)	26
<b>Gráfico 06.</b>	Distribución proporcional de disposiciones sobre Estados de Emergencia, por tipo de emergencia (2000–2024)	27
<b>Gráfico 07.</b>	Disposiciones sobre Estado de Emergencia por Perturbación del orden interno, por año (2000-2024)	32
<b>Gráfico 08.</b>	Estado de Emergencia por Perturbación del orden interno, según departamento (2000-2024)	33
<b>Gráfico 09.</b>	Motivos identificados en decretos supremos de Estados de Emergencia por Perturbación del Orden Interno por año (2000-2024)	35
<b>Gráfico 10.</b>	Problemáticas más frecuentes en decretos supremos de Estados de Emergencia por Perturbación del Orden Interno por año (2000-2024)	36
<b>Gráfico 11.</b>	Problemáticas más frecuentes en los Estados de Emergencia por Perturbación del Orden Interno del año 2024	37
<b>Gráfico 12.</b>	Intervención de las FFAA y la PNP en los Estados de Emergencia por Perturbación del Orden Interno (2000-2024)	38
<b>Gráfico 13.</b>	Problemáticas más frecuentes en los Estados de Emergencia por Conflictos Sociopolíticos	41
<b>Gráfico 14.</b>	Estados de Emergencia por Conflictos Socioambientales según departamento (2000–2024)	42
<b>Gráfico 15.</b>	Estados de Emergencia por Actividades ilícitas según departamento (2000–2024)	43
<b>Gráfico 16.</b>	Disposiciones sobre Estado de Emergencia por Catástrofe, por año (2000-2024)	48
<b>Gráfico 17.</b>	Estados de Emergencia por Catástrofe, según departamento (2000–2024)	49
<b>Gráfico 18.</b>	Motivos expuestos en los decretos supremos de Estados de Emergencia por Catástrofe por año (2000-2024)	50
<b>Gráfico 19.</b>	Problemáticas más frecuentes en decretos supremos de Estados de Emergencia por Catástrofe por año (2000-2024)	51
<b>Gráfico 20.</b>	Problemáticas más frecuentes en los Estados de Emergencia por Catástrofe del año 2024	52
<b>Gráfico 21.</b>	Respuestas del Estado en las declaratorias de Estados de Emergencia por Catástrofe	53
<b>Gráfico 22.</b>	Motivos de declaratoria de los Estados de Emergencia por Catástrofe por año (2000-2024)	57
<b>Gráfico 23.</b>	Fallecidos por COVID-19 en Perú, por mes (marzo 2020 – octubre 2022)	60
<b>Gráfico 24.</b>	Decretos que disponen Inmovilización Social Obligatoria en los Estados de Emergencia por Emergencia Sanitaria, por mes (2020-2022)	61

# ÍNDICE DE TABLAS



<b>Tabla 01.</b>	Decretos Supremos con más de una disposición sobre Estados de Emergencia (2000-2024)	15
<b>Tabla 02.</b>	Frecuencia de tipo de disposiciones en decretos de Estado de Emergencia según gobierno de turno (2000–2024)	24
<b>Tabla 03.</b>	Decretos de Estados de Emergencia con inmovilización social obligatoria por Perturbación del orden público	39
<b>Tabla 04.</b>	Tipos de disposiciones en declaratorias de Estado de emergencia por Catástrofe, por gobierno de turno	56
<b>Tabla 05.</b>	Disposiciones en decretos de Estados de Emergencia por Emergencia Sanitaria, por año (2020-2022)	60
<b>Tabla 06.</b>	Tipos de disposiciones en declaratorias de Estado de emergencia por Emergencia Sanitaria, por gobierno de turno	63



# RESUMEN EJECUTIVO

---



El presente reporte, Estados de Emergencia en el Perú (2000–2024), analiza la evolución, características, dinámicas y usos de esta figura de régimen de excepción dentro de la democracia peruana. El estudio utiliza una base de datos original que recoge y codifica el tipo de disposición, motivo declarado, problemática identificada, localización geográfica, duración, gobierno emisor y repertorios de respuesta del Estado en las declaratorias de Estado de Emergencia. La fuente primaria son los decretos supremos promulgados por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y disponibles en el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ) y el Diario el Peruano, a partir de los cuales se registraron 1536 decretos emitidos entre 2000 y 2024.

La primera sección muestra la evolución temporal y las principales características de los decretos supremos de Estado de Emergencia. Se evidencian aumentos en 2004 y 2012, así como un uso elevado y sostenido desde 2019. Se identifica que durante el gobierno de Martín Vizcarra se decretó la mayor cantidad total de Estados de Emergencia en el periodo analizado, mientras que el gobierno de Dina Boluarte concentró el mayor número de decretos por perturbación del orden interno. El uso recurrente de prórrogas, que supera ampliamente a las declaratorias iniciales, se consolida como el principal mecanismo de continuidad del régimen de excepción. En esta línea, la sección concluye con la reflexión de Carmen Ilizarbe, quien señala que esta práctica ha transformado una herramienta temporal en una forma de gobierno que amplía el poder coercitivo del Estado y genera enclaves autoritarios sostenidos por la prórroga sucesiva.

En la segunda sección se muestra que el Estado de Emergencia por perturbación del orden interno ha pasado de ser un recurso excepcional a una práctica sistemática de control estatal frente a grupos terroristas, la conflictividad social y la criminalidad. Entre 2000 y 2024, el 75% de las disposiciones emitidas fueron prórrogas de los Estados de Emergencia, reflejando la institucionalización de un régimen de excepción prolongado. Estas medidas se concentran en enclaves territoriales como el VRAEM y el corredor minero sur - Las Bambas, donde el Estado actúa mediante estrategias militarizadas que restringen derechos fundamentales. Siguiendo esta línea, la sección finaliza con los comentarios de Diego Retamozo, quien sostiene que la excepción opera bajo una lógica securitizadora

que clasifica ciertos territorios y poblaciones como “amenazas” y legitima su intervención coercitiva. Las protestas contra el gobierno de Dina Boluarte y la aplicación de medidas de inmovilización social confirman esta tendencia, consolidando un patrón de gestión del orden que combina represión focalizada y suspensión recurrente de derechos en enclaves considerados conflictivos.

En la tercera sección se muestra que el Estado de Emergencia por catástrofe se ha consolidado, desde 2015, como la principal herramienta de gestión del desastre, con un uso sostenido y en aumento hasta 2024. Estas declaratorias representan el 55 % y las prórrogas el 43 % del total, concentrándose en eventos como lluvias intensas, inundaciones y huaicos. En este apartado se incorporan los comentarios de Dynnik Asencios, quien señala que, desde 2012, el incremento de estas medidas responde a una lógica reactiva frente a desastres previsibles, como las lluvias estacionales y el fenómeno El Niño. Su análisis evidencia, además, un fuerte centralismo, con la mayor cantidad de decretos en Lima, Arequipa y Cusco, mientras las regiones periféricas reciben menor atención. Asimismo, identifica que en los últimos años, la inclusión de incendios forestales y contaminación hídrica refleja un giro hacia desastres híbridos que combinan fenómenos naturales y antrópicos.

En la cuarta sección se analiza el uso del Estado de Emergencia Sanitaria durante la pandemia de la COVID-19, que entre 2020 y 2022 concentró 84 disposiciones, la mayoría modificatorias (56 %), orientadas a ajustar medidas de control y respuesta sanitaria. Estas incluyeron confinamientos, cierre de fronteras y toques de queda, configurando un régimen de excepción prolongado. A modo de cierre, se presentan los comentarios de Carmen Illizarbe, quien plantea que la pandemia operó como una sindemia, al entrelazar la enfermedad con desigualdades estructurales preexistentes. Aunque el Estado reaccionó rápidamente mediante sucesivos Estados de Emergencia, el país alcanzó una de las mayores tasas de mortalidad del mundo, evidenciando la ineficacia de una gestión sustentada en la coerción. En esta sección, se plantea que la Emergencia Sanitaria condensó los tres paradigmas de la política de la emergencia —represivo, administrativo y de desastres—, revelando los límites estructurales de un Estado que responde a la urgencia sin transformar las condiciones que sostienen la vulnerabilidad.

# INTRODUCCIÓN

---



Desde el 2016 el Perú ha transitado por una prolongada crisis política e institucional que ha debilitado los pilares de su democracia. La creciente recurrencia de gobiernos de corta duración, el uso estratégico del poder desde el Ejecutivo, la fragmentación del Congreso y la constante confrontación entre poderes del Estado han configurado un escenario de retroceso democrático (Ilizarbe, 2023; Sosa, 2025), marcado por la desconfianza ciudadana, la erosión de las libertades fundamentales y una gobernabilidad precaria. En este contexto, uno de los dispositivos legales más recurrentes —y menos transparentes— ha sido la declaratoria de Estados de Emergencia, mecanismo constitucional que permite la suspensión de derechos con el objetivo de restablecer el orden ante situaciones excepcionales (Ilizarbe et al., 2025).

El régimen de excepción en el Perú, establecido en el artículo 137 de la Constitución Política contempla que el estado de emergencia puede declararse ante “[...] perturbación del orden interno, catástrofes o circunstancias graves que afecten la vida de la Nación”, y permite la restricción temporal de derechos fundamentales como la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y la libertad de tránsito, por un plazo máximo de sesenta días prorrogables mediante nuevo decreto (Constitución Política del Perú, 1993). En estas situaciones, el Presidente de la República puede disponer que las Fuerzas Armadas asuman el control del orden interno, modificando temporalmente el equilibrio entre poderes y ampliando la capacidad de intervención del Ejecutivo (Siles, 2017; Tafur y Quesada, 2022).

Cuando la declaratoria responde a una situación identificada como “perturbación del orden interno”, el único marco legal nacional que define la figura del Estado de Emergencia es el artículo 137 de la carta magna, así como decretos legislativos que definen los alcances operativos de la Policía Nacional del Perú (PNP) y las Fuerzas Armadas (FF. AA.). El Decreto Legislativo N.º 1186 regula el uso de la fuerza policial y el Decreto Legislativo N.º 1095, el de las FF. AA., estableciendo marcos diferenciados según la institución a cargo. Por otro lado, cuando la emergencia se origina en una “catástrofe o desastre natural”, existe un marco normativo más desarrollado. La Ley N.º 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), y su Reglamento aprobado por el D.S. N.º 048-2011-PCM, regulan la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y establecen el rol del INDECI como ente técnico encargado de sustentar las declaratorias.

Pese a su carácter extraordinario, el uso de los Estados de Emergencia en el Perú ha sido cada vez más frecuente, heterogéneo y prolongado. Esta figura se ha invocado para atender catástrofes naturales, emergencias sanitarias como la pandemia de la COVID-19, y también con fines de control del orden interno, especialmente en territorios con alta conflictividad social, presencia de economías ilegales o grupos subversivos. En muchos casos, estas medidas se han implementado sin una evaluación clara de sus impactos en la población civil, sin justificación robusta o sin límites temporales definidos, generando preocupación por su normalización como herramienta de gestión estatal. Esta práctica se inscribe en una tensión permanente que ha habido entre autoritarismo y democracia en la historia peruana (Ilizarbe, 2022).

En este escenario, el presente reporte presenta los resultados de la sistematización de los Estados de Emergencia declarados entre 2000 y 2024 y constituye un aporte para el análisis crítico de esta práctica gubernamental. La base de datos fue desarrollada originalmente en el marco del proyecto de investigación liderado por Carmen Ilizarbe, con la colaboración de Dynnik Asencios y Diego Retamozo<sup>1</sup>, y ha sido posteriormente ampliada y actualizada por el equipo del Área de Investigación de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, integrado por Jorge Aragón, Marylia Cruz, Ximena Pinillos, Nicolás Gutiérrez y Karina Alcántara. Actualmente, la base de datos se encuentra alojada en el Observatorio para la Democracia y Gobernabilidad, y se pone a disposición del público en el marco de una política institucional de promoción de la cultura de datos abiertos, con el objetivo de facilitar el escrutinio ciudadano, el debate informado y la producción académica sobre el uso de regímenes de excepción en el país.

A partir de un riguroso trabajo de codificación, categorización e interpretación de los Decretos Supremos emitidos durante este periodo, se examinan las motivaciones, las problemáticas y actores involucrados en estos regímenes de excepción. Además, se identifican patrones históricos, geográficos, tendencias por tipo de emergencia y efectos diferenciados según el tipo de amenaza: catástrofe, seguridad interna o sanitaria.

Comprender cuándo, dónde, por qué y cómo se recurre al Estado de Emergencia permite no solo evaluar la eficacia de estas medidas, sino también alertar sobre sus riesgos en términos de concentración de poder, restricciones a derechos civiles y debilitamiento del Estado de derecho. En un contexto de fragilidad institucional y creciente autoritarismo, este ejercicio de sistematización no solo busca evidenciar el uso discrecional de esta figura, sino también promover una discusión pública informada sobre sus límites, reformas necesarias y mecanismos de rendición de cuentas.

---

<sup>1</sup> El proyecto de investigación "Cuando la excepción es la norma: veinte años de democracia y estado de emergencia en el Perú" fue financiado por la Dirección de Fomento a la Investigación del Vicerrectorado de Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), a través de la subvención 2021-A-0011, al haber obtenido uno de los premios del Concurso Anual de Proyectos 2021.

# METODOLOGÍA

---



Para comprender la magnitud y las características del uso del Estado de Emergencia como régimen de excepción en el Perú, fue necesario desarrollar una estrategia metodológica que articulara distintos niveles de análisis normativo, geográfico y temporal. En este informe se han definido tres niveles de análisis complementarios, orientados a desagregar el fenómeno con precisión para su evaluación estadística, sin dejar de lado el lenguaje jurídico y administrativo, en el marco de lo establecido por el artículo 137 de la Constitución Política del Perú y por la Ley N.º 29664 del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), así como su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 048-2011-PCM. Las fuentes primarias de información utilizadas fueron los decretos supremos disponibles en el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ) y, en el caso específico de las declaratorias vinculadas a la emergencia sanitaria por la COVID-19, las publicaciones oficiales del Diario El Peruano. Cabe resaltar que la figura del Estado de Emergencia solo tiene como marco normativo el artículo 137 de la Constitución Política del Perú y las definiciones de la ley de SINAGERD. En este reporte se han considerado exclusivamente los decretos emitidos por la Presidencia del Consejo de Ministros, conforme a lo estipulado en la normativa vigente, lo que asegura una delimitación clara respecto a los actos formales que dan origen a estos regímenes de excepción.

En un primer nivel, la unidad de análisis empleada es la disposición contenida en cada artículo de los decretos supremos, esto significa toda mención a una declaratoria, prórroga de la declaratoria, modificación o término de un Estado de Emergencia. Esta decisión metodológica parte de la existencia de decretos supremos de Estados de Emergencia (ver Tabla 1) que se componen por múltiples disposiciones sobre distintos Estados de Emergencia, referidas a distintas regiones y fechas de aplicación, lo cual impide asumir el decreto como unidad homogénea. En la base de datos elaborada para este estudio, cada disposición ha sido registrada individualmente en una fila junto con su fecha, duración, ámbito territorial, sector firmante y motivo declarado. Este nivel permite analizar con precisión la frecuencia de dichas disposiciones de acuerdo a cada gobierno, tipo de emergencia o motivo identificado para declarar un Estado de Emergencia o prorrogarlo. A partir de esta unidad de análisis, se agrupan las distintas disposiciones vinculadas a un mismo Estado de Emergencia en un territorio determinado, dando lugar al nivel del Estado de Emergencia como fenómeno agregado, donde podrá analizarse su continuidad temporal y normativa.

**Tabla 1: Decretos Supremos con más de una disposición sobre Estados de Emergencia (2000-2024)**

### DECRETOS SUPREMOS CON MÁS DE UNA MEDIDA DE ESTADO DE EMERGENCIA

DECRETO SUPREMO	MEDIDA
DECRETO SUPREMO N° 017-2010-PCM	3
DECRETO SUPREMO N° 067-2015-PCM	2
DECRETO SUPREMO N° 085-2015-PCM	2
DECRETO SUPREMO N° 093-2017-PCM	2
DECRETO SUPREMO N° 009-2019-PCM	2
DECRETO SUPREMO N° 056-2019-PCM	2
DECRETO SUPREMO N° 079-2019-PCM	2
DECRETO SUPREMO N° 196-2019-PCM	2
DECRETO SUPREMO N° 147-2022-PCM	2
DECRETO SUPREMO N° 134-2023-PCM	2
DECRETO SUPREMO N° 025-2023-PCM	2

En un segundo nivel, se adopta como unidad de análisis el decreto supremo, entendido como el instrumento normativo formal mediante el cual el Ejecutivo decreta, prorroga, modifica y/o da por concluido un Estado de Emergencia. A diferencia de las menciones a las disposiciones sobre Estados de Emergencia, el decreto es el instrumento jurídico que condensa una o varias medidas sobre uno o varios Estados de Emergencia, y su análisis permite identificar patrones en la frecuencia de medidas, su distribución territorial, el tipo de amenaza reportada en la declaratoria o prórroga de un Estado de Emergencia y las acciones tomadas por el gobierno para la atención de dicha crisis.

Finalmente, el tercer nivel corresponde al Estado de Emergencia como fenómeno agregado. En este caso, se agrupan todas las disposiciones relacionadas a un mismo Estado de Emergencia con el objetivo de reconstruir su continuidad, y sus variaciones, en el tiempo y espacio geográfico. Esta unidad permite observar la duración histórica de un régimen de excepción en una región o conjunto de regiones, la cantidad de prórrogas que recibió, los cambios introducidos mediante modificatorias, los motivos invocados en distintos

momentos y los sectores o firmas que respaldaron las decisiones. Se trata del nivel que da cuenta del fenómeno en su conjunto y permite estimar, por ejemplo, cuántos días ha estado un distrito bajo Estado de Emergencia desde el retorno a la democracia en el siglo XXI, por qué motivos y con qué tipo de medidas concretas. Esta perspectiva responde directamente a la necesidad de evaluar el uso extensivo y prolongado de la figura del Estado de Emergencia en el Perú, especialmente en regiones como el VRAEM o las provincias o distritos que son atravesados por el Corredor Minero Sur, donde el régimen de excepción se ha convertido en parte de la cotidianidad. En suma, la estrategia metodológica planteada en este informe se estructura en torno a tres unidades de análisis: la mención a la disposición en un decreto supremo, el decreto supremo y el Estado de Emergencia, compuesto por las disposiciones contenidas en los decretos supremos.



***PATRONES Y CAMBIOS***  
**EN LOS ESTADOS DE  
EMERGENCIA  
(2000-2024)**

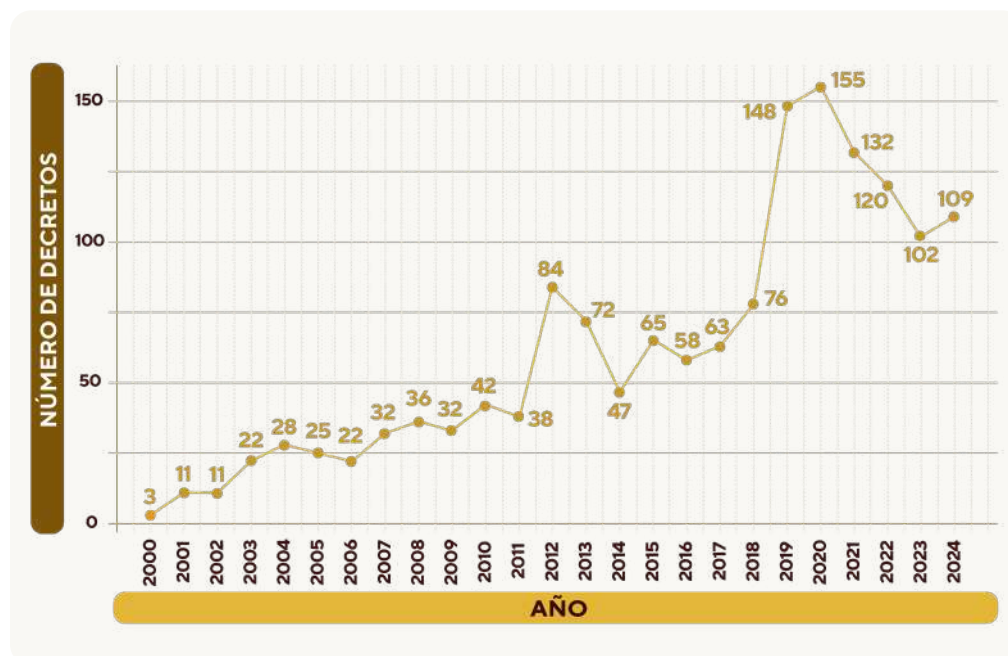
2001

1

Durante los últimos 25 años, se han registrado un total de 1536 decretos supremos promulgados por la Presidencia del Consejo de Ministros que declaran Estado de Emergencia. Este número ha experimentado significativas fluctuaciones. A lo largo de las últimas dos décadas, la emisión de decretos supremos que disponen “Estados de Emergencia” ha ido en aumento, destacando picos particularmente marcados en los años 2012 y 2019. En el Gráfico 1, se observa que entre el 2002 y 2003, bajo el gobierno de Alejandro Toledo, el número de decretos emitidos pasó de 11 a 22, lo que representó un crecimiento de más del 100%. Posteriormente, en el gobierno de Ollanta Humala, nuevamente se registra un pico de decretos supremos en el año 2012 (84 casos), con un aumento de más del 100% respecto del año anterior (38 casos). El año 2019 marca un punto de inflexión en el uso del Estado de Emergencia, con la emisión de 148 decretos, lo que representa un poco más del 20% del total acumulado entre 2020 y 2024 (618). La situación se agudiza en 2020, cuando se alcanza el valor más alto de promulgación de este tipo de decretos supremos (155 decretos).

Este máximo histórico se inscribe en el contexto de la pandemia por COVID-19, que generó una intensificación del uso del recurso del régimen de excepción para el control sanitario de la pandemia. En los años posteriores se observa una reducción relativa, no obstante, los valores registrados desde 2021 se mantienen de forma sostenida por encima de los promedios históricos previos a 2019, ya que todos los casos superan los 100 decretos supremos de Estados de Emergencia anuales. Esta persistencia sugiere un proceso paulatino de institucionalización del uso de la figura del Estado de Emergencia como práctica ordinaria del gobierno para atender situaciones de “emergencia”, alejada de su carácter originalmente excepcional.

**Gráfico 1. Número anual de decretos de Estado de Emergencia (2000 - 2024)**



Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Lo anterior ofrece un panorama general sobre la evolución anual de los decretos supremos de Estados de Emergencia; no obstante, es necesario explorar en mayor detalle sus características principales.

# 1.1 ESTADOS DE EMERGENCIA SEGÚN EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el marco del derecho administrativo peruano, la exposición de motivos constituye un documento que acompaña a los decretos supremos que declaran Estados de Emergencia. Su función es dotar de racionalidad y sustento jurídico a la medida, así como exponer los fundamentos fácticos y normativos que justifican la restricción de derechos que significa declarar un Estado de Emergencia. Este documento incorpora el análisis de proporcionalidad que permite evaluar si la suspensión de derechos fundamentales se ajusta a los límites constitucionales y resulta necesaria e indispensable para enfrentar la amenaza y/o emergencia identificada (MINJUSDH, 2019). En teoría, es allí donde el Estado plasma su razonamiento detrás de la decisión, transparentando el vínculo entre el contexto de crisis y la excepcionalidad de la medida. Sin embargo, la efectividad de este mecanismo depende no sólo de su existencia formal, sino de la calidad del contenido, lo que conecta directamente con los estándares de control democrático.

Desde la perspectiva del derecho internacional en relación con los derechos humanos, la exposición de motivos cumple un rol clave en relación con el principio de proclamación de los regímenes de excepción. Este exige que toda norma que declara un estado de excepción se haga pública de manera clara y accesible, detallando su alcance material, territorial y temporal, así como su impacto sobre los derechos humanos (Huamán, 2022, pp. 236). De esta forma, la publicidad del documento garantiza transparencia, facilita la fiscalización por parte de la ciudadanía y permite evaluar si la medida responde proporcional y efectivamente a la amenaza identificada.

**Gráfico 2: Presentación de documento de exposición de motivos en declaratorias de Estado de Emergencia (2000-2024)**



Fuente: Alcantara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Ahora bien, el Gráfico 2 muestra que a partir del año 2006 se generalizó la publicación de exposiciones de motivos, pasando de ser excepcionales a convertirse en una práctica constante en los decretos supremos que declaran estados de emergencia. Este cambio refleja un avance en la transparencia normativa y en la formalización de los procesos de justificación. Sin embargo, un examen cualitativo indica que, en muchos casos —particularmente en los estados de emergencia declarados por perturbación del orden interno—, estos documentos adoptan un formato estandarizado en el que únicamente se modifican las fechas y los lugares de aplicación, sin desarrollar un análisis detallado de la situación concreta que motiva la medida. Asimismo, el repunte observado entre 2020 y 2022 se vincula al Estado de Emergencia decretado durante la pandemia de la COVID-19, periodo en el que gran parte de las disposiciones del régimen de excepción no estuvieron acompañadas por documentos de exposición de motivos<sup>2</sup>.

La estructura normativa de los decretos supremos que declaran estados de emergencia permite identificar con precisión el tipo de disposición, su duración y alcance territorial. No obstante, más allá del plano formal, resulta relevante considerar los documentos de exposición de motivos que acompañan a estas disposiciones, ya que en ellos se explicitan los fundamentos fácticos y jurídicos que orientan la medida. Estos documentos, en principio, cumplen la función de garantizar que la decisión estatal responda a criterios de racionalidad y proporcionalidad, además de ofrecer un mínimo de transparencia frente a la suspensión de derechos. Sin embargo, la presencia de formatos estandarizados plantea un problema crítico: la justificación corre el riesgo de convertirse en un requisito formal antes que en un ejercicio sustantivo de fundamentación. En ese sentido, los Estados de Emergencia revelan la tensión entre su condición de mecanismo excepcional y su utilización recurrente como herramienta de gestión política, donde la racionalidad declarada en los textos no siempre se corresponde con la complejidad de las crisis que buscan atender.

## 1.2 ▼

### ESTADOS DE EMERGENCIA SEGÚN TIPO DE DISPOSICIÓN

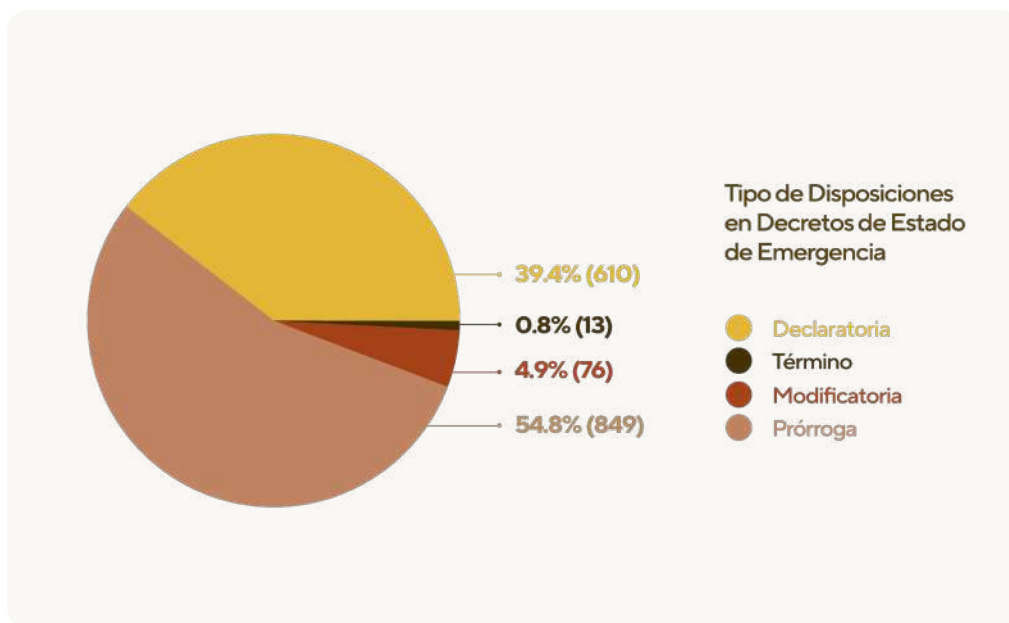
El análisis de los decretos supremos por los cuales se expiden los Estados de Emergencia en el Perú requiere una comprensión detallada de su marco normativo, el cual permite que un mismo decreto incluya múltiples artículos con distintas medidas excepcionales. Cada artículo especifica el tipo de disposición adoptada —sea una declaratoria, prórroga, modificatoria o término— así como su duración, fecha de entrada en vigencia, ámbito territorial de aplicación del Estado de Emergencia y las acciones a tomar por parte del gobierno.

En este contexto, para los fines del presente análisis, se ha definido como unidad de observación a cada disposición individual sobre un Estado de Emergencia contenida en un artículo específico del decreto supremo. Esta decisión metodológica busca evitar ambigüedades en el recuento, considerando que un mismo decreto puede abarcar distintas regiones, momentos o fases de aplicación. De este modo, el estudio

<sup>2</sup> A diferencia de otros decretos, los emitidos durante este periodo fueron localizados principalmente en el diario oficial El Peruano, donde se publica únicamente el texto normativo. Los documentos de exposición de motivos, que usualmente acompañan a los decretos y se encuentran disponibles en el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ), no se registran de manera sistemática en dicho medio.

se enfoca en el acto normativo puntual —la disposición contenida en el artículo— y no en el decreto en su conjunto, lo que permite una estimación más precisa de la frecuencia, duración y distribución territorial de los Estados de Emergencia entre 2000 y 2024.

**Gráfico 3: Estados de Emergencia según tipo de disposición (2000 - 2024)**



Fuente: Alcantara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

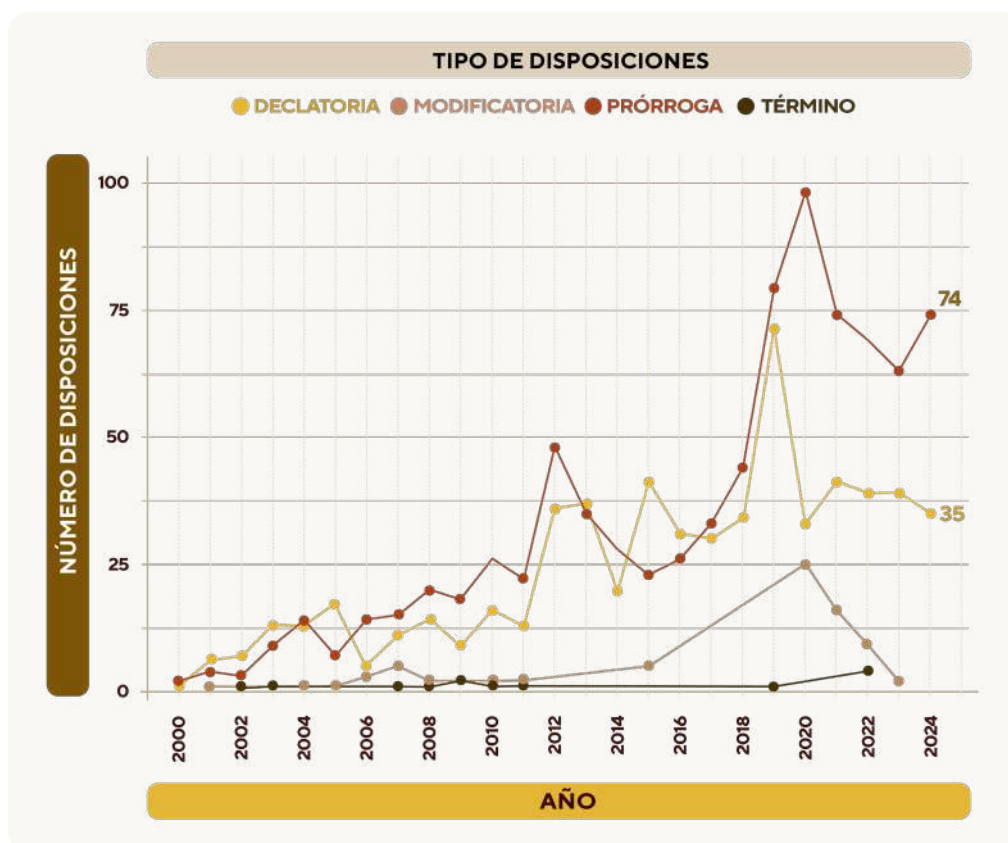
Como se observa en el Gráfico 3, la disposición más frecuente en los decretos supremos sobre Estados de Emergencia es la prórroga, con un total de 849 menciones, lo que equivale al 54.8 % del total de disposiciones registradas entre 2000 y 2024. Esta cifra supera ampliamente a las declaratorias originales —acto normativo que da inicio formal al régimen de excepción—, las cuales representan 610 casos, es decir, el 39.4 % del total. Las disposiciones modificatorias (4.9 %) y de término (0.8 %) son considerablemente menos frecuentes, lo que da cuenta del carácter acumulativo y extendido del uso del estado de emergencia en el país.

La evolución temporal de estos tipos de disposiciones, representada en el Gráfico 4, muestra que a partir de 2006 las prórrogas superan por primera vez a las declaratorias iniciales. Si bien esta relación no se mantiene de manera lineal en los años posteriores, se consolida en dos periodos clave: entre 2006 y 2012, y nuevamente entre 2017 y 2024. En particular, los años 2020 (63.2 %), 2023 (60.6 %) y 2024 (67.9 %) muestran las proporciones más elevadas de prórrogas sobre el total de disposiciones emitidas en esos años. Ilizarbe et al. (2025) sostienen que la principal vía de normalización del estado de emergencia en el Perú ha sido su prórroga sucesiva, la cual permite su vigencia sostenida más allá del plazo constitucionalmente previsto de 60 días, aun cuando la normativa establece que toda prórroga debe contar con una justificación renovada y ser supervisada por el Congreso de la República.

Por otra parte, si bien las disposiciones modificatorias constituyen solo el 4.9 % del total (76 casos), su incremento en los años 2020 y 2021 —en plena emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19— sugiere una intensificación del uso de este tipo de disposición para adaptar el régimen de excepción a escenarios cambiantes.

Esta dinámica normativa revela una mayor flexibilidad del Ejecutivo para redefinir los alcances espaciales, temporales o institucionales del Estado de Emergencia ante situaciones de alta volatilidad. En suma, tanto la expansión de las prórrogas como el uso puntual de modificatorias reflejan un patrón de gestión prolongada y adaptativa del régimen de excepción por parte del Estado peruano.

**Gráfico 4: Tipos de disposiciones sobre Estados de Emergencia, por año (2000 - 2024)**



Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Durante 2024, las prórrogas de Estados de Emergencia fueron aproximadamente el doble que el número de las declaratorias iniciales, evidenciando una continuidad en las medidas excepcionales previamente adoptadas. Para comprender mejor esta dinámica, resulta útil observar cómo se ha comportado la relación entre prórrogas y declaratorias a lo largo de los distintos gobiernos.

La Tabla 2 presenta la frecuencia de uso de las distintas disposiciones contenidas en los decretos supremos de Estado de Emergencia, desagregadas por gobierno. Bajo la presidencia de Martín Vizcarra, se registraron 202 prórrogas frente a 130 declaratorias, con un ratio de 1.55 prórrogas por cada declaratoria. Esta tendencia se intensificó durante el gobierno de Francisco Sagasti, con 64 prórrogas frente a 37 declaratorias (1.73). Posteriormente, bajo la administración de Pedro Castillo, se acentuó aún más, alcanzando un ratio de 2.30 con 85 prórrogas frente a 37 declaratorias. Finalmente, durante el mandato de Dina Boluarte, hasta diciembre del 2024, esta relación se mantiene elevada, con 137 prórrogas y 83 declaratorias, lo que representa un ratio de 1.66.

**Tabla 2: Frecuencia de tipo de disposiciones en decretos de Estado de Emergencia según gobierno de turno (2000-2024)**

	DECLARATORIA	PRÓRROGA	MODIFICATORIA	TÉRMINO	TOTAL
<b>Fujimori</b>	1	2	0	0	3
<b>Paniagua</b>	6	3	1	0	10
<b>Toledo</b>	52	40	4	2	98
<b>García</b>	61	99	14	5	179
<b>Humala</b>	148	158	5	1	312
<b>Kuczynski</b>	57	56	0	0	113
<b>Vizcarra</b>	130	202	21	1	354
<b>Merino</b>	0	1	1	0	2
<b>Sagasti</b>	37	64	12	0	113
<b>Castillo</b>	37	85	14	2	138
<b>Boluarte</b>	83	137	4	2	226
<b>Total</b>	612	847	76	13	1548

Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Este patrón persistente en los cuatro gobiernos sucesivos indica una estrategia de gestión basada en la extensión reiterada del régimen de excepción, incluso en contextos distintos al de la pandemia. Como señalan Ilizarbe et al (2025), la prórroga se ha convertido en una herramienta institucionalizada que permite sostener la vigencia del estado de emergencia más allá de los márgenes establecidos por el artículo 137 de la Constitución, el cual exige que su aplicación se limite a situaciones extraordinarias, con renovaciones condicionadas a la supervisión del Congreso de la República.

### 1.3 ▼ ESTADOS DE EMERGENCIA SEGÚN TIPO DE EMERGENCIA ▲

En este informe se propone una clasificación de los decretos supremos de Estado de Emergencia según el tipo de situación excepcional que los motiva. Este criterio permite observar los distintos usos que se han dado a esta figura legal a lo largo del periodo estudiado y distinguir las funciones específicas que cumple en cada caso de emergencia y en distintos contextos políticos y normativos. Se distinguen tres tipos principales de emergencia:

- 1. Emergencia por catástrofe:** Es la categoría más frecuente con 881 decretos (57.3%) e incluye los decretos emitidos frente a desastres naturales como lluvias intensas, inundaciones, huacos, terremotos, derrumbes, incendios forestales o episodios de contaminación ambiental, entre otros. En estos casos, el Estado de Emergencia se justifica por la urgencia de ejecutar acciones inmediatas

de contención del desastre, ayuda humanitaria, asignación de presupuesto, protección, rehabilitación y recuperación de los territorios y población afectada.

- 2. Emergencia por perturbación del orden interno:** Representa el 36.7% (563 decretos) en el periodo 2000-2024 y responde a situaciones vinculadas con conflictos sociales, acciones violentas, amenazas a la seguridad interna o actos de terrorismo, en las que se argumenta que la capacidad de control del orden público se ha visto superada. Este tipo de Estado de Emergencia, como señalan Tafur y Quesada (2020), implica una restricción extraordinaria de derechos fundamentales, ya que habilita el despliegue de fuerzas del orden y la suspensión de ciertas garantías constitucionales, a diferencia de los estados de emergencia por catástrofe.
- 3. Emergencia sanitaria:** Corresponde a decretos vinculados a amenazas contra la salud pública, tales como brotes epidémicos o pandemias. El caso representativo es el de la pandemia por COVID-19, que motivó decretos de alcance nacional desde marzo de 2020 y cuya prolongación fue inédita en la historia reciente del país, tanto por su duración como por el impacto de las restricciones impuestas. A partir del 2020 hasta fines del 2024, se han contabilizado 84 decretos de Emergencia equivalente al 5.5%.
- 4. Otros:** En esta categoría se agrupan los 8 decretos de Estados de Emergencia declarados por brotes de dengue y enfermedades de transmisión hídrica<sup>3</sup>.

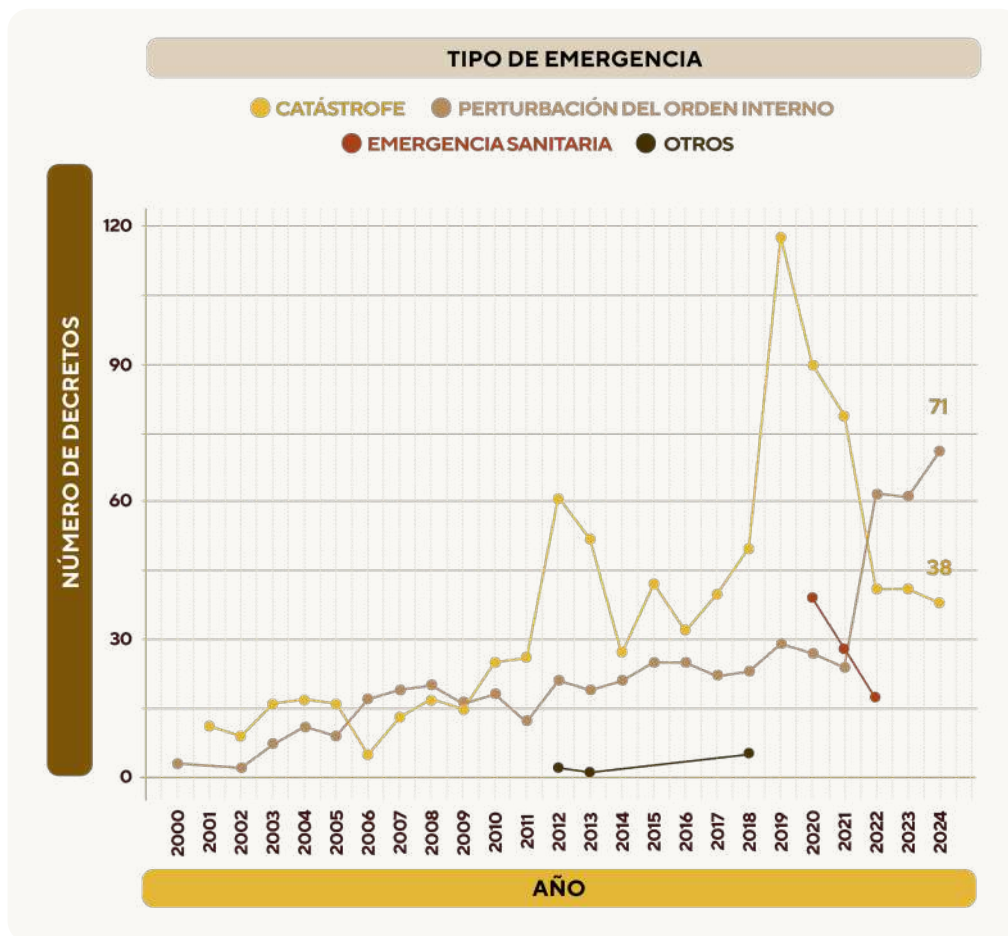
La evolución anual del tipo de emergencia declarada revela patrones diferenciados en el uso de la figura del estado de emergencia a lo largo del tiempo. Como se observa en el Gráfico 5, los Estados de Emergencia por catástrofe han sido históricamente los más frecuentes, destacando un crecimiento sostenido desde la promulgación de la Ley N.º 29664 en 2011, que formalizó su uso como herramienta de gestión del riesgo de desastres. Esta tendencia alcanza picos significativos en 2012 (con 61 decretos, el 72.6 % del total de ese año) y, sobre todo, en 2019, cuando se registraron 120 decretos, representando casi el 77 % del total anual.

Por otro lado, los Estados de Emergencia por perturbación del orden interno muestran una trayectoria más volátil, pero con una clara intensificación a partir de 2015. Este tipo de emergencias representó el 37% del total en el periodo 2000-2024 y alcanzó su punto máximo en 2024, en un contexto de auge de la criminalidad organizada, alta conflictividad social y tensiones en regiones como el VRAEM o el Corredor Minero del Sur. En estos territorios, la medida ha sido aplicada de forma reiterada, generando preocupaciones sobre su normalización y posible pérdida de excepcionalidad. Este tipo de decretos implica además restricciones a derechos fundamentales como la libertad de tránsito o reunión, lo cual refuerza la necesidad de analizar su uso bajo criterios de proporcionalidad y legalidad.

Los Estados de Emergencia por motivos sanitarios emergen de manera abrupta a partir de 2020, como respuesta a la pandemia de COVID-19. Durante ese año se emitieron alrededor de 38 decretos vinculados a esta categoría, todas de alcance nacional, y su prolongación se mantuvo por varios meses consecutivos, marcando un hito sin precedentes en la historia del Perú. A partir de 2021, la frecuencia de este tipo de disposiciones disminuyó drásticamente, hasta volverse marginal en años posteriores, en línea con el proceso de desescalada sanitaria.

<sup>3</sup> Estos decretos no se clasificaron como "Emergencia Sanitaria" debido a que esta figura comenzó a utilizarse en conjunto con los "Estados de Emergencia" desde la pandemia de la COVID-19. Antes de ello, las emergencias sanitarias por brotes o epidemias eran declaradas solo por el MINSA según el Decreto Supremo N.º 007-2014-SA, sin implicar un Estado de Emergencia.

**Gráfico 5: Número anual de decretos supremos de Estado de Emergencia según tipo de emergencia (2000 - 2024)**

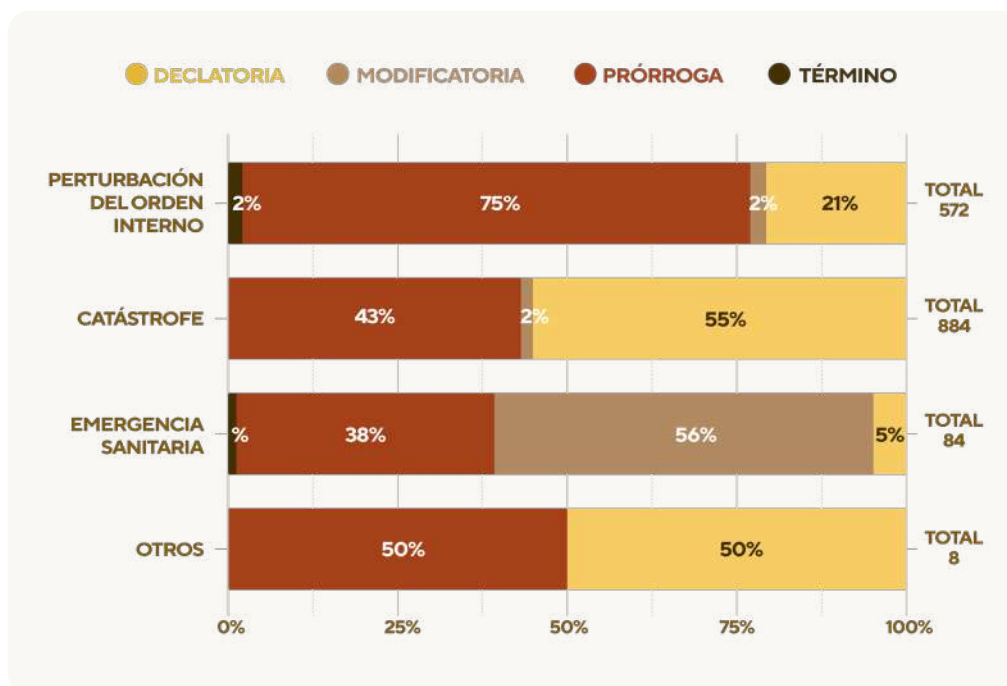


Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Por último, se identifican algunos decretos clasificados en la categoría “Otros”, que no corresponden a ninguna de las tres tipologías principales. Esta categoría, si bien no está contemplada explícitamente en la normativa vigente, agrupa estados de emergencia excepcionales que no pueden ser categorizados por emergencias de catástrofes, perturbaciones del orden interno o emergencias sanitarias. Su presencia es marginal, pero revela la existencia de usos particulares de la declaratoria de estado de emergencia ante contextos no previstos por los esquemas convencionales.

La distribución de disposiciones varía según el tipo de emergencia. Como se identifica en el Gráfico 6 en las emergencias por catástrofe, predominan las declaratorias (486 disposiciones equivalente al 55% del total de 884), seguidas de las prórrogas (43 %), lo que refleja la necesidad de extender medidas frente a desastres prolongados. En las emergencias por perturbación del orden interno, las prórrogas son aún más frecuentes, equivalente al 75 % de las 572 disposiciones registradas. Esta proporción contrasta con las declaratorias originales (21% - 118 disposiciones) y con los decretos que dan por concluido el Estado de Emergencia (2%). Por su parte, las emergencias sanitarias –vinculadas principalmente al COVID-19– presentan una mayor proporción de modificatorias (56% equivalente a 47 disposiciones) vinculados a ajustes constantes sobre inmovilización social obligatoria, aforos, restricciones de cuarentena y otras medidas de control sanitario.

**Gráfico 6: Distribución proporcional de disposiciones sobre Estados de Emergencia, por tipo de emergencia (2000-2024)**



Nota: La unidad de análisis son las disposiciones contenidas en decretos supremos: declaratorias, prórrogas, modificatorias o términos de Estados de Emergencia. "Otros" agrupa disposiciones vinculadas a la salud pública como brotes de dengue, enfermedades diarreicas agudas e infecciones respiratorias agudas.

Fuente: Alcantara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

A continuación, se presenta un análisis detallado de cada uno de los principales tipos de emergencia —por perturbación del orden interno, por catástrofe y por emergencia sanitaria—, con el objetivo de identificar sus lógicas de activación, su evolución temporal, distribución geográfica, actores involucrados y modalidades de intervención. Esta revisión comparativa permite evaluar en qué medida la figura del Estado de Emergencia ha sido utilizada con criterios diferenciados o, por el contrario, ha derivado en un uso recurrente y homogéneo, más allá de la naturaleza de la amenaza enfrentada.

## 1.4 ▼

LA NORMALIZACIÓN  
DE LA EXCEPCIÓN ▲▲ *Carmen Ilizarbe (Pontificia Universidad Católica del Perú)*

El Estado de Emergencia es un instrumento del Régimen de Excepción contemplado en la Constitución peruana vigente (artículo 137) que instituye temporalmente una dictadura constitucional (Rossiter 2002, Siles 2021), es decir, un gobierno de mano dura. Se trata de una herramienta sumamente peligrosa para la democracia puesto que suspende el orden constitucional, paradójicamente, para protegerlo. La instauración del Régimen de Excepción a través de la declaratoria de Estado de Emergencia suspende las garantías de derechos fundamentales, incrementa el poder represivo del Estado y puede autorizar la militarización y la subordinación de las autoridades civiles. Por ello, la Constitución contempla límites para su uso: el Estado de Emergencia tiene limitación temporal (máximo 60 días, prorrogables), está sujeto a la rendición de cuentas ante el Congreso, y sólo puede ser invocado en circunstancias excepcionales cuando los recursos ordinarios han fallado. Sin embargo, no sólo asistimos al uso constante de declaratorias de estado de emergencia, sino que las cifras han ido en aumento a través de los años (ver Gráfico 1). Este fenómeno no ocurre solamente en el Perú y más bien se viene expandiendo en países democráticos del norte y sur global. Sin embargo, el caso peruano sobresale nítidamente a nivel mundial (Rooney 2019) por la gran cantidad de declaratorias de Estado de Emergencia promulgadas cada año y por su constante incremento.

Como se aprecia en la Tabla 2, todos los gobiernos peruanos del siglo XXI recurren constantemente a la declaratoria de estado de emergencia, en el marco del período de mayor estabilidad democrática de toda la historia republicana. Contra lo que señala la Constitución, se utiliza como un “instrumento de gestión” para resolver situaciones difíciles para los gobiernos, violando los principios constitucionales de temporalidad a través del recurso constante a prórrogas, sin rendición de cuentas y a menudo sin motivos que califiquen como excepcionales.

¿Por qué se recurre tanto a la dictadura constitucional en el Perú?, ¿Cómo se desagregan estos números en el territorio y a qué poblaciones afectan más?, ¿Qué circunstancias sociopolíticas y económicas permiten explicar los picos y descensos a lo largo de este siglo? ¿De qué formas se utiliza el Estado de Emergencia?, ¿Qué justificaciones se ofrecen para promulgarlo?, ¿Cuáles son los impactos en las poblaciones, territorios y el gobierno democrático en el país? Los datos presentados en este informe son un importante punto de partida para una agenda de investigación que requiere enfoques metodológicos mixtos combinando los análisis estadísticos con metodologías cualitativas que puedan indagar en las justificaciones, en casos sobresalientes, y en los impactos sociales, políticos y económicos en las poblaciones y territorios afectados.

Un dato sobresaliente y revelador es que la mayoría de Decretos Supremos que promulgan el Estado de Emergencia son prórrogas de decretos originales (ver Gráfico 3). Es decir que en ciertos casos se utilizan las prórrogas para prolongar las medidas de excepción mucho más allá del tiempo establecido en la Constitución, violando el principio de temporalidad. El gran número de prórrogas que constituye el 54.8% del total frente al 39.4% de disposiciones originales revela que se normaliza el Régimen de Excepción, contra lo que establece la Constitución. Más aún, como muestra el

Gráfico 4, el uso de las prórrogas ha sido permanente en lo que va del siglo XXI y se ha incrementado en el tiempo.

Aunque las prórrogas se aprueban siguiendo los procedimientos formales y ofreciendo justificación para ello (ver Gráfico 2), a menudo las exposiciones de motivos son simples reiteraciones de los decretos originales actualizando fechas y a veces los lugares de aplicación. En casi todos los gobiernos (con la excepción de los gobiernos de Valentín Paniagua, Alejandro Toledo y Pedro Pablo Kuczynski por mínima diferencia) los números de prórrogas supera ampliamente el número de disposiciones originales (ver Gráfico 4).

Si tomamos en cuenta los tipos de emergencia invocados para proclamar el Estado de Emergencia vemos que la emergencia por catástrofe es la más frecuente (57.3%), seguida de la emergencia por perturbación del orden interno (36.7%) y la emergencia sanitaria (5.5%, ver Gráfico 5). ¿Qué diferencias implican los distintos tipos de emergencia en relación a la afectación de los derechos ciudadanos y el funcionamiento de la democracia? ¿Cómo se justifica cada tipo de emergencia y cuáles pueden considerarse legítimos considerando el mandato constitucional?

La diferencia entre las declaratorias de Estado de Emergencia que atienden catástrofes y la perturbación del orden interno no es sólo numérica. No sólo abordan problemas de distinto tipo, sino que lo hacen de distinta forma, con impactos diferentes y apelando a recursos legales también distintos. Por ejemplo, aunque las catástrofes son las emergencias más comunes, la perturbación del orden interno recurre mucho más a las prórrogas (75% vs. 43%).

En algunos casos, el Estado de Emergencia se extiende por años gracias al uso de las prórrogas instituyendo informalmente gobiernos de mano dura que afectan a poblaciones y territorios específicos. El caso del corredor minero Apurímac – Cusco – Arequipa es emblemático en este sentido: entre el 2015 y el 2023, 38 decretos instituyeron el Estado de Emergencia por 1074 días, es decir, casi tres años. Se trata de un enclave autoritario, es decir, de la instauración de un territorio geopolítico gobernado autoritariamente gracias al uso reiterado de prórrogas (Ilizarbe, 2025).

También se observa que en algunos períodos la emergencia por perturbación del orden interno supera a la emergencia por catástrofe, invirtiendo la tendencia general: entre los años 2005 y 2009 (en los gobiernos de Alejandro Toledo y especialmente Alan García) y en el período 2022 y 2024 (gobierno de Dina Boluarte). El Gráfico 5 sugiere incluso que la tendencia general podría estarse revirtiendo dado que durante todo el gobierno de Boluarte los Estados de Emergencia para enfrentar la perturbación del orden público supera ampliamente, y de manera creciente, a los Estados de Emergencia por catástrofes.

Como este informe corrobora, el uso de las declaratorias de Estado de Emergencia ha sido normalizado en el Perú, a pesar de los peligros que supone para la democracia. Considerando que se trata de un instrumento gubernamental que instituye formalmente la dictadura constitucional puede tomarse como un indicador del crecimiento de prácticas autoritarias y de la institucionalización informal de enclaves autoritarios en el marco del funcionamiento democrático. Será por ello muy importante continuar estudiando y discutiendo, es decir, profundizando la comprensión de sus implicancias y afectaciones a la democracia.

EMERGENCIA POR  
*PERTURBACIÓN DEL  
ORDEN INTERNO*

2022

Los Estados de Emergencia por perturbación del orden interno son el tipo de declaratoria de estado de excepción en el Perú que manifiesta con mayor claridad el carácter restrictivo de estas medidas en democracia, pues habilitan la limitación de derechos fundamentales bajo el argumento de preservar el orden interno. Como plantea Wright (2015), en su investigación sobre los estados de excepción en Bolivia, Ecuador y Perú, la política de la emergencia supone siempre la coexistencia entre una situación clasificada como extraordinaria y la adopción de medidas igualmente extraordinarias. En el caso peruano, esta figura ha tenido un uso extendido desde los inicios de la República y, de manera más intensa, durante el conflicto armado interno (1980-2000). La Comisión de la Verdad y Reconciliación documentó que, en los años ochenta y noventa, los estados de emergencia se prolongaron en amplias zonas del país y se acompañaron de la instauración de comandos político-militares, lo que propició violaciones masivas de derechos humanos y subordinó el poder civil al militar.

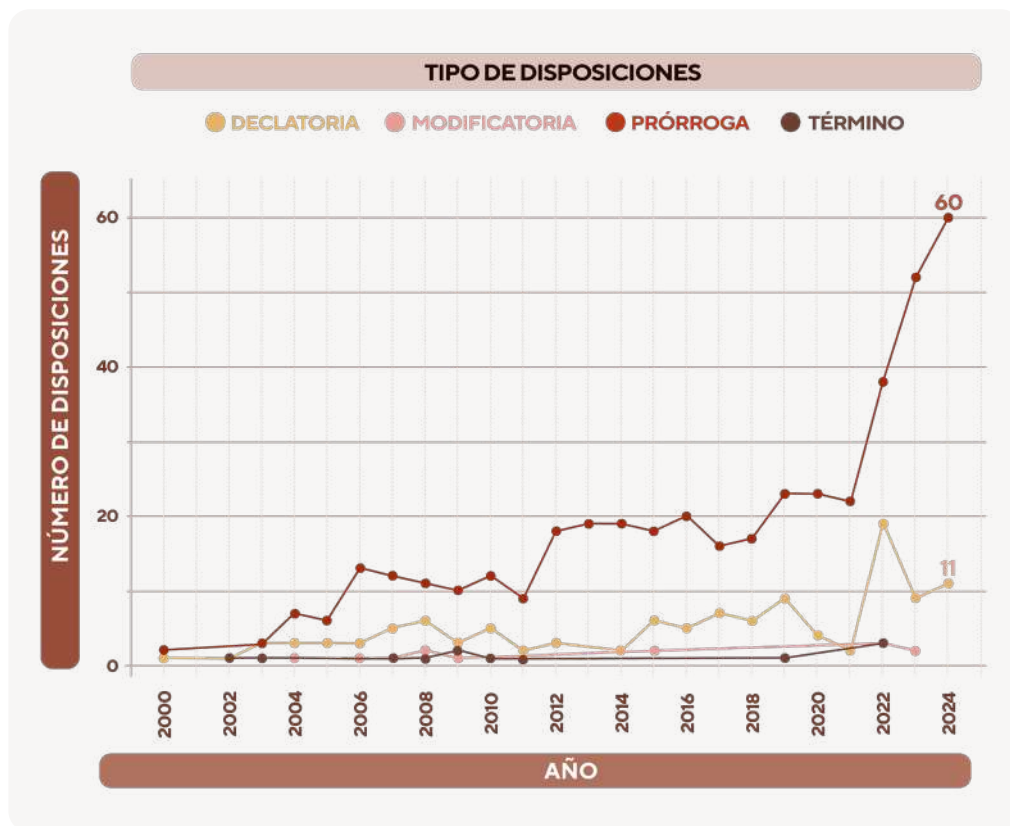
En esta trayectoria histórica, el recurso al Estado de Emergencia se ha consolidado como un mecanismo central de control frente al terrorismo, los remanentes terroristas vinculados al narcotráfico, la expansión de economías ilegales y, más recientemente, desde el retorno a la democracia en los 2000, a la conflictividad social. Así, lo que en principio debía constituir una respuesta excepcional se convirtió en una herramienta rutinaria del Ejecutivo, replicando una dependencia institucional en el uso de medidas de excepción como forma de gobierno. Este patrón, que hunde sus raíces en la etapa republicana y se agudiza durante el periodo de violencia política del CAI (1980-2000), explica por qué en el periodo democrático posconflicto la figura se ha mantenido como parte estructural de la gestión estatal en escenarios de crisis.

Esta sección presenta un detalle sobre las características de las disposiciones de Estado de Emergencia por perturbación del orden interno. A continuación, se examinan sus características específicas a partir de cuatro ejes de análisis: los tipos de disposiciones emitidas, la distribución territorial, las problemáticas abordadas y las modalidades de respuesta implementadas por el Estado.

## 2.1 ▼ TIPOS DE DISPOSICIONES PROMULGADAS

Como se observa en el Gráfico 7, desde 2004 las prórrogas se han convertido en el tipo predominante dentro de las declaratorias por perturbación del orden interno, superando de manera sostenida a las declaratorias de inicio, modificatorias o de conclusión. Si bien en los primeros años del periodo el uso de prórrogas y originales era relativamente equilibrado, a partir de mediados de la década de 2000 las distancias comienzan a ampliarse. Este patrón se consolida especialmente desde 2013, donde el 100% de las disposiciones de Estado de Emergencia fueron prórrogas, y se prolongan en el periodo más reciente, alcanzando un 84% en 2024. Esta tendencia confirma que el mecanismo principal para mantener vigente el estado de emergencia por perturbación del orden interno ha sido la renovación sucesiva mediante decretos de prórroga, lo que refuerza su carácter extendido y sostenido en el tiempo.

**Gráfico 7: Disposiciones sobre Estado de Emergencia por Perturbación del orden interno, por año (2000-2024)**



Fuente: Alcantara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Por otro lado, las modificatorias en decretos supremos sobre estados de emergencia por perturbación del orden interno cumplen un rol normativo más flexible. Si bien numéricamente representan un porcentaje reducido del total, estas disposiciones permiten ajustar el alcance territorial o temporal del régimen vigente. En contextos de conflictividad sociopolítica o socioambiental –como en el caso de las protestas en Amazonas (2009), el conflicto de Camisea (2004) o las movilizaciones en Lima y Ayacucho durante 2022-2023, las modificatorias han servido para ampliar, reducir o redefinir la cobertura geográfica de las medidas, así como para introducir restricciones adicionales como la inmovilización social obligatoria.

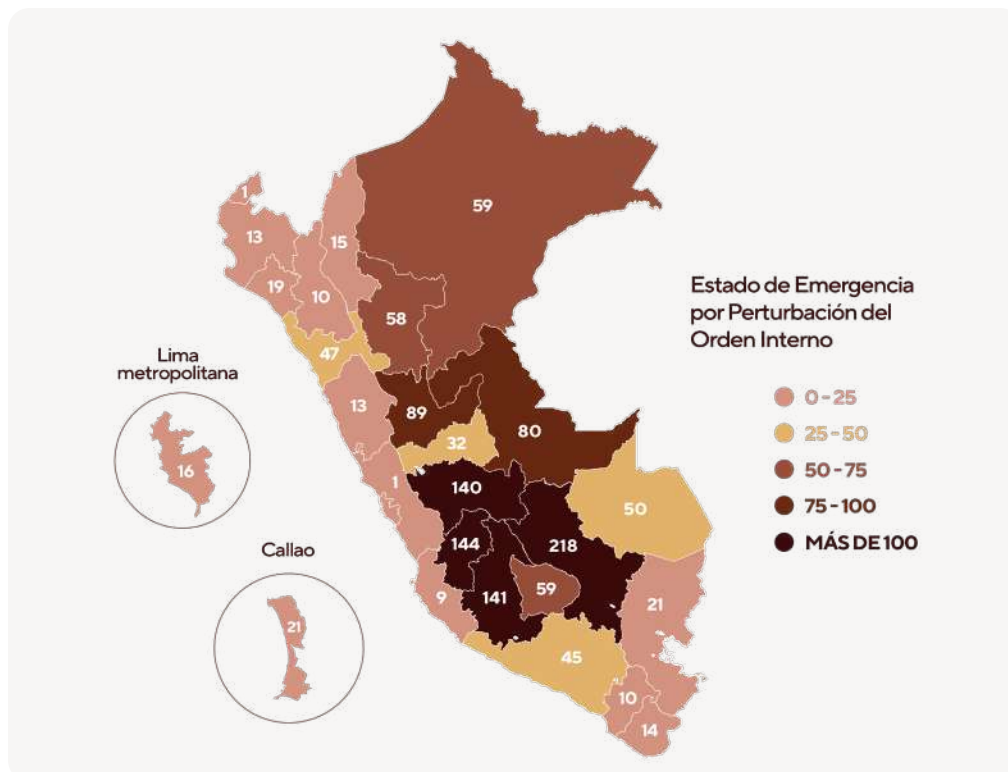
Las modificatorias emitidas para el VRAEM no responden a coyunturas específicas de protesta, sino a procesos de ajuste operativo de largo plazo. Estas buscan delimitar áreas de intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional o modificar los criterios de control territorial ante la persistencia de actividades ilícitas y grupos armados. En ese sentido, aunque poco numerosas, las modificatorias constituyen una herramienta clave para la gestión prolongada y adaptativa del estado de emergencia, especialmente en territorios de conflictividad estructural.

## 2.2 ▼

### DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y PROBLEMÁTICAS ABORDADAS

La distribución territorial de los decretos supremos que declaran el Estado de Emergencia por perturbación del orden interno revela una aplicación marcadamente focalizada. Cabe señalar que un mismo decreto de Estado de Emergencia puede abarcar múltiples regiones, por lo que, para efectos de este análisis, se han considerado únicamente aquellas disposiciones que hacen una mención explícita a regiones específicas. Se han excluido, por tanto, seis decretos que establecieron el Estado de Emergencia por perturbación del orden interno a nivel nacional. Estos casos excepcionales ocurrieron en contextos de alta conflictividad: en 2003, durante la jornada de movilización nacional promovida por el SUTEP frente al gobierno de Alejandro Toledo; en 2022, ante el paro nacional de transportistas durante la gestión de Pedro Castillo; y entre finales del 2022 e inicios del 2023, en el marco de las protestas contra el gobierno de Dina Boluarte. Estos episodios evidencian que, aunque la mayoría de Estados de Emergencia se concentra en zonas específicas, existen momentos de conflictividad que activan una lógica de excepción con alcance nacional que fueron declarados en seis decretos supremos. Como se observa en el Gráfico 8, existen regiones del país que han sido objeto de una intervención sistemática y prolongada bajo regímenes de excepción, mientras que otras han registrado una incidencia mínima o nula de estas medidas.

**Gráfico 8: Estado de Emergencia por Perturbación del orden interno , según departamento (2000-2024)**



Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

El mapa muestra una clara concentración de decretos en el núcleo territorial del VRAEM (Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro), conformado por las regiones de Cusco (223 decretos), Huancavelica (144), Ayacucho (143), y Junín (141). En estos territorios, el Estado de Emergencia ha sido aplicado de forma sostenida durante las últimas dos décadas, al punto que puede hablarse de una situación de excepcionalidad casi permanente, especialmente en distritos rurales con baja presencia estatal efectiva y alta conflictividad estructural. Este patrón se enmarca en una estrategia estatal de control territorial que prioriza la intervención en áreas recurrentemente señaladas como conflictivas, debido a su vinculación con dinámicas de su persistente conflictividad social.

Junto al VRAEM, otro espacio de intervención prolongada es el Valle del Alto Huallaga, que abarca distritos de Huánuco (89 decretos), San Martín (58) y parte de Ucayali (82). Estas tres regiones concentran también una cantidad significativa de decretos relacionados con actividades ilícitas, crimen organizado y remanentes de grupos armados, revelando un patrón de vigilancia territorial focalizada sobre zonas donde persisten amenazas al orden interno.

En contraste, las regiones de la costa peruana presentan una incidencia notablemente más baja, con la mayoría de departamentos por debajo de las 50 disposiciones en todo el periodo. Este dato refuerza el carácter diferencial y selectivo de la medida: mientras que ciertas zonas son intervenidas esporádicamente —en respuesta a protestas puntuales o crisis urbanas—, otras han sido históricamente tratadas como espacios de excepción, caracterizados por la suspensión prolongada de las normas del derecho común.

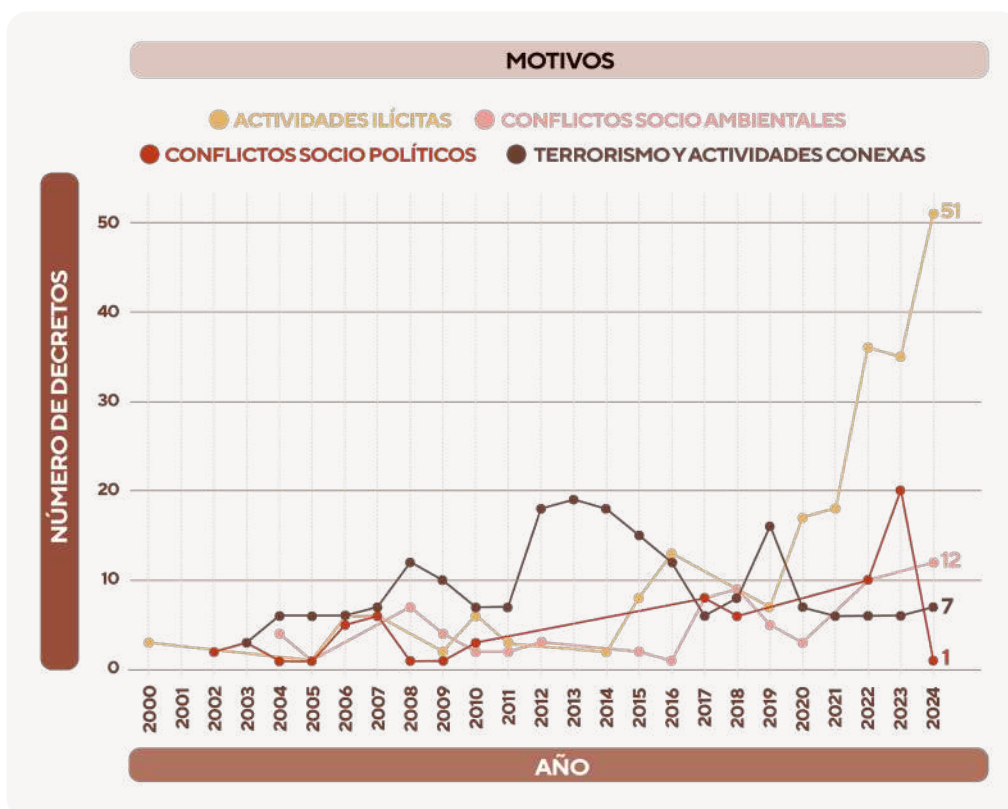
De otro lado, el análisis de los motivos que justifican la promulgación de Estados de Emergencia por perturbación del orden interno permite comprender cómo ha evolucionado la interpretación oficial de las amenazas al orden público en el Perú durante el periodo 2000–2024. Lejos de responder a una única causa, estos decretos han sido sustentados en una diversidad de razones que reflejan tanto los cambios en el contexto político y social del país como las estrategias adoptadas por el Estado para enfrentar situaciones percibidas como críticas.

Como se observa en el Gráfico 9, el motivo más frecuente para la promulgación de Estados de Emergencia por perturbación del orden interno entre 2003 y mediados de la década de 2010 fue el terrorismo y sus actividades conexas. Este tipo de estado de emergencia refleja una continuidad respecto a los que se realizaban durante el gobierno de Alberto Fujimori, donde, como señalan Ilizarbe et al. (2025) y Tafur y Quesada (2020, citando a Wright, 2015), el Estado de Emergencia fue ampliamente utilizado como herramienta para enfrentar la insurgencia armada, sin que ello se tradujera en mecanismos institucionales claros durante el periodo democrático posterior. Entre 2012 y 2016, el terrorismo se mantuvo como el motivo predominante, con una cantidad anual que osciló entre 12 y 19 decretos.

En cuanto a los conflictos socioambientales, el primer estado de emergencia asociado a uno de ellos se produjo en 2004, a raíz del enfrentamiento entre agricultores cocaleros y fuerzas del orden en San Gabán (Puno), en el marco de las protestas contra la erradicación forzosa de cultivos de hoja de coca. Posteriormente, destacan los repuntes de 2008, 2017 y 2018, siendo 2024 el año con mayor número de decretos (12). Por otro lado, los conflictos sociopolíticos surgen por primera vez en 2002, en el marco del “Arequipazo”, una serie de movilizaciones contra la privatización de la empresa eléctrica EGASA que derivaron en la declaración de un estado de emergencia en la región de Arequipa. Posteriormente, estos conflictos registran un primer pico en 2007 (6 decretos) y otro en 2017 (8), alcanzando su punto más alto en 2023, con 20 decretos, en el contexto de las protestas generalizadas contra el gobierno de Dina Boluarte tras la crisis política de fines de 2022 e inicios de 2023.

En cambio, el uso del Estado de Emergencia frente a actividades ilícitas muestra un crecimiento paulatino durante la década de 2010; sin embargo, su aumento más significativo se da a partir del 2020, en el contexto de la pandemia de COVID-19. Entre 2022 y 2024 se observa un salto notable, con 36 decretos tanto en 2022 como en 2023, y un récord histórico de 51 decretos en 2024, lo que representa el 71.8% del total de decretos promulgados ese año por este tipo de emergencia. Este crecimiento sostenido se da en un contexto de expansión de la criminalidad organizada, el incremento de la inseguridad ciudadana y el avance de economías ilegales, particularmente la minería ilegal y el narcotráfico.

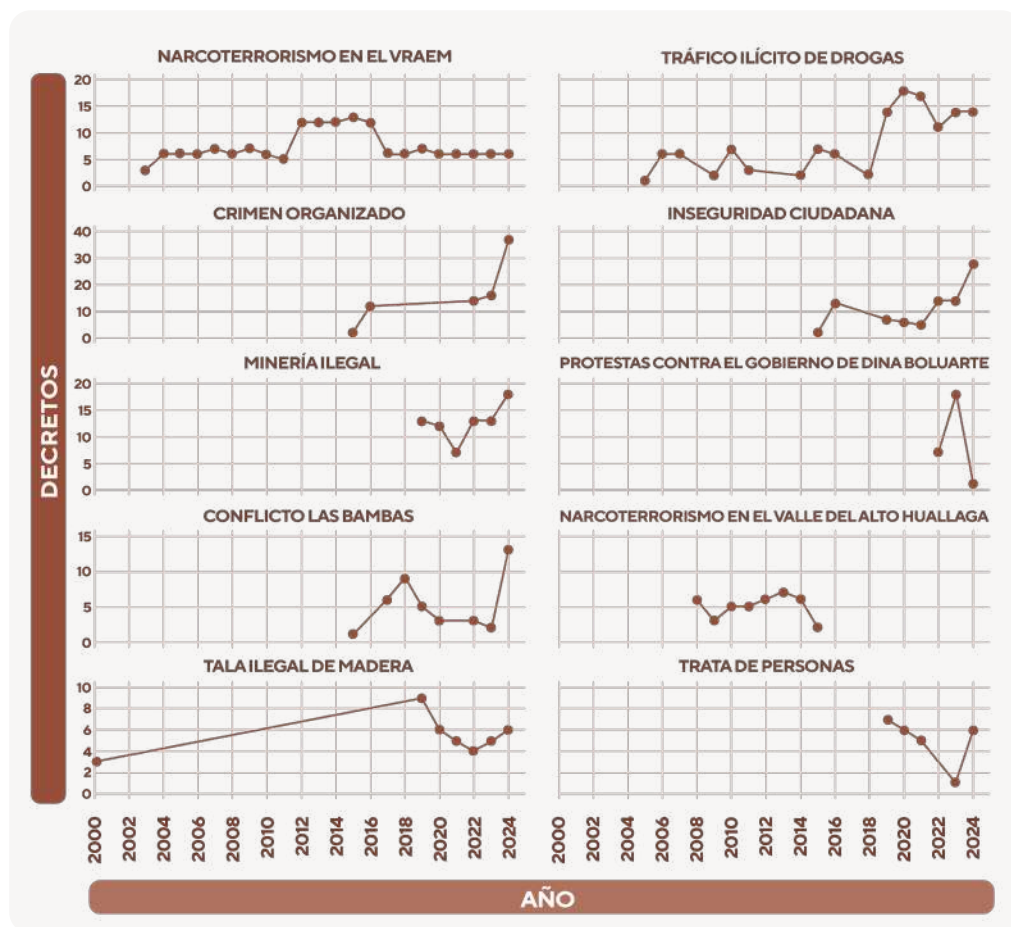
**Gráfico 9: Motivos identificados en decretos supremos de Estados de Emergencia por Perturbación del Orden Interno por año (2000-2024)**



Fuente: Alcantara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Dentro de este panorama, se analizó la evolución de distintas problemáticas específicas que han sido invocadas como causales en los decretos supremos de Estado de Emergencia por perturbación del orden interno. El Gráfico 10 revela el uso de esta figura ha ido incorporando una creciente gama de problemáticas vinculadas a la criminalidad organizada, las economías ilegales y la conflictividad sociopolítica.

**Gráfico 10: Problemáticas más frecuentes en decretos supremos de Estados de Emergencia por Perturbación del Orden Interno por año (2000-2024)**



Fuente: Alcantara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

El narcoterrorismo en el VRAEM ha sido la problemática más prolongada y sostenida en el tiempo dentro de las declaratorias de estado de emergencia por perturbación del orden interno. Su presencia es continua desde 2003, alcanzando picos en el periodo de 2012 a 2016, con un total que oscilaba entre 12 y 14 decretos. Esta recurrencia no solo evidencia la normalización de medidas excepcionales en dicho territorio, sino también la reiteración de un modelo de intervención que no ha logrado desarticular las amenazas en la zona. A pesar de la instalación de más de 50 bases militares desde 2012 en el marco del Decreto Supremo N.º 074-2012-PCM, los remanentes de Sendero Luminoso vinculados al narcotráfico continúan operando en la zona, sin que se haya exigido rendición de cuentas al Ejecutivo en el Congreso (Ilizarbe et al., 2025). En este contexto, el Estado de Emergencia ha servido para contener una amenaza que combina factores políticos y económicos, reforzando un esquema de intervención sostenida con débil fiscalización institucional.

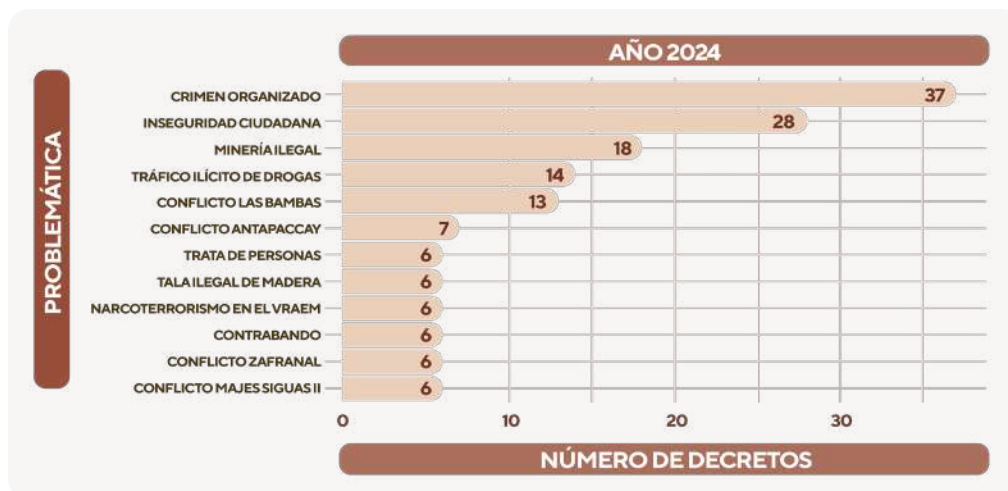
En cuanto al narcoterrorismo en el valle del Alto Huallaga, su presencia es más acotada, concentrada entre 2008 y 2015, periodo en el que también se produce una serie de operaciones militares focalizadas. A esta línea se suma el tráfico ilícito de drogas, con un crecimiento sostenido desde mediados de la década de los 2000 y repuntes significativos en 2020 (18 decretos), 2021 (17) y 2024 (14). Esta problemática se entrelaza con otros fenómenos criminales emergentes, como el crimen organizado y la inseguridad ciudadana, cuya presencia se intensifica desde 2019 y alcanza

máximos históricos en 2024, con 37 y 28 decretos respectivamente. La minería ilegal y la tala ilegal de madera también adquieren protagonismo en el mismo periodo. En el caso de la tala ilegal, la reactivación de esta causal en 2019 marca el fin de una ausencia de casi dos décadas, mientras que la minería ilegal se consolida como uno de los principales motivos de declaratoria en 2024, con 18 decretos.

Respecto a los conflictos sociales, destaca la persistencia del conflicto de Las Bambas, activo desde 2015, y cuya presencia se prolonga en casi todos los años siguientes. Según Tafur y Quesada (2020) e Ilizarbe et al. (2025), el Estado de Emergencia ha sido utilizado como respuesta estatal frente a la resistencia local ante proyectos extractivos de gran escala, como fue el caso de Conga en Cajamarca (2011 y 2012), Coroccohuayco en Espinar y, más recientemente, Las Bambas en el corredor minero Apurímac-Cusco-Arequipa. En este último caso, se registraron más de 300 días continuos bajo estado de emergencia hacia finales del 2018 (Ilizarbe 2025). Las protestas contra el gobierno de Dina Boluarte en 2023 también ocupan un lugar destacado, al constituir la problemática más frecuentemente utilizada como justificación para la suspensión de derechos en un solo año, con 18 decretos. Esta cifra convierte al ciclo de movilización de 2023 en el episodio con mayor número de Estados de Emergencia motivados por conflictividad sociopolítica en todo el periodo analizado.

En 2024, las problemáticas más invocadas para justificar la declaratoria de estados de emergencia por perturbación del orden interno estuvieron marcadas por el auge de fenómenos criminales y conflictos sociales, como se aprecia en el Gráfico 11. El crimen organizado (37 decretos) y la inseguridad ciudadana (28) encabezaron la lista, en un contexto nacional atravesado por altos niveles de violencia delictiva y disputas territoriales entre organizaciones criminales. La minería ilegal ocupó el tercer lugar (18), consolidándose como una de las principales amenazas a la gobernabilidad en regiones como La Libertad, donde se ha asociado a redes armadas y disputas entre mafias. Le siguieron el tráfico ilícito de drogas (14) y el conflicto de Las Bambas (13), este último enmarcado en la persistente conflictividad socioambiental en el corredor minero del sur andino. Otros conflictos relevantes en 2024 fueron Antapaccay (7), Zafrenal, Majes Siguas II, ambos con 6, y la reactivación de estados de emergencia por contrabando, trata de personas y tala ilegal de madera.

**Gráfico 11: Problemáticas más frecuentes en los Estados de Emergencia por Perturbación del Orden Interno del año 2024**



Fuente: Alcantara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

La respuesta estatal frente a estas movilizaciones se ha caracterizado por la activación rápida y sostenida de decretos de emergencia, sin que medien procesos institucionalizados de diálogo o mediación. Esta ampliación de motivos, que abarca desde amenazas tradicionales hasta nuevas formas de conflictividad, ha convertido al Estado de Emergencia en una herramienta flexible, capaz de adaptarse a distintas coyunturas, pero también en un dispositivo de excepción cada vez más normalizado dentro de la acción estatal.

## 2.3 ▼ MODALIDADES DE RESPUESTA DEL ESTADO

La evolución de las estrategias institucionales desplegadas por el Ejecutivo en el marco de los Estados de Emergencia por perturbación del orden interno revela cambios significativos en los últimos veinticinco años. El Gráfico 12 muestra cómo en los primeros años del periodo analizado (2000-2024), varios decretos no consignaban con claridad las acciones específicas a ejecutar ni las entidades responsables de implementarlas. Desde el 2002, se va consolidando una tendencia a la intervención conjunta de la Policía Nacional del Perú (PNP) y las Fuerzas Armadas (FF. AA.). Este tipo de intervención alcanza picos significativos en 2015, y luego entre 2022 y 2024 llega a su máxima frecuencia total y en comparación a las estrategias con solo una institución, como es el caso de la Policía Nacional del Perú, en un contexto de creciente conflictividad sociopolítica y expansión de economías ilegales. Este patrón se vincula, por un lado, con el marco normativo diferenciado en el uso de la fuerza para ambas instituciones (Tafur & Quesada, 2020), y por otro, con una práctica recurrente del Ejecutivo de delegar la gestión del orden interno a las Fuerzas Armadas en territorios considerados de alta peligrosidad o donde se busca una respuesta más coercitiva.

**Gráfico 12: Intervención de las FFAA y la PNP en los Estados de Emergencia por Perturbación del Orden Interno (2000-2024)**



Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

En los últimos años, la medida de inmovilización social obligatoria ha sido incorporada de manera puntual dentro de los decretos de Estado de Emergencia por perturbación del orden interno. Como muestra la siguiente tabla, entre 2022 y 2023 se emitieron siete decretos que incluyeron esta disposición, en respuesta a contextos de alta conflictividad sociopolítica, como los paros sectoriales de 2022 y las protestas contra el gobierno en 2023. Esta medida implica una restricción excepcional del derecho a la libre circulación y ha sido aplicada como complemento a otras formas de control del orden público. Su reaparición en escenarios de protesta marca una continuidad respecto a su uso anterior durante la emergencia sanitaria, y plantea preguntas sobre los criterios y condiciones bajo los cuales se recurre a este tipo de instrumentos en contextos democráticos.

**Tabla 3: Decretos de Estados de Emergencia con inmovilización social obligatoria por Perturbación del orden público**

RESUMEN POR AÑO: MOTIVO Y PROBLEMÁTICA ASOCIADA			
AÑO	Nº DE DECRETOS	MOTIVO	PROBLEMÁTICA
2023	4	Conflictos Sociopolíticos	Protestas contra el gobierno de Dina Boluarte
2022	3	Conflictos Sociopolíticos	Paro Nacional de Transportistas 2022, Paro agrario 2022, Protestas contra el gobierno de Dina Boluarte

Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Esta sección muestra que el Estado de Emergencia por perturbación del orden interno se ha consolidado como un régimen de excepción sostenido en el tiempo, cuya principal vía de continuidad ha sido la prórroga sucesiva. Entre 2000 y 2024, alrededor del 75 % de las disposiciones emitidas correspondieron a prórrogas, lo que confirma que la renovación reiterada —más que la declaratoria inicial con el máximo de 60 días establecido por la Constitución— constituye el mecanismo central de gestión de esta medida (Ilizarbe et al., 2025). Este patrón explica por qué, en la práctica, amplias zonas del territorio nacional han permanecido bajo regímenes de excepción durante lapsos que superan con creces los plazos constitucionales, configurando una excepcionalidad de carácter casi permanente.

La distribución territorial refuerza esta idea: los enclaves más persistentes han sido el VRAEM y el valle del Alto Huallaga, sometidos a declaratorias ininterrumpidas debido a la presencia de organizaciones criminales y remanentes terroristas; el corredor minero del sur andino, donde la figura se ha aplicado de manera recurrente frente a la conflictividad socioambiental; y, en los últimos años, regiones como La Libertad y el oriente amazónico, donde la medida se ha vinculado a la expansión de la criminalidad organizada y economías ilegales. Si en los primeros años del periodo analizado el motivo predominante fue el terrorismo, desde mediados de la década de 2010 las declaratorias se han diversificado hacia problemas como el narcotráfico, la minería ilegal, el crimen organizado y los conflictos sociales.

Casos como el del corredor minero y del conflicto social por la minera Las Bambas, así como las protestas contra el gobierno de Dina Boluarte en 2022–2023 muestran cómo el Estado de Emergencia se ha desplegado tanto frente a actividades ilícitas como frente a movilizaciones ciudadanas, replicando lo que Tafur y Quesada (2020) describen como el uso de la excepcionalidad frente a la resistencia social. En este

último periodo, la medida se aplicó en un contexto de represión con un saldo de más de cincuenta personas fallecidas y centenares de heridos, lo que confirma que la suspensión de derechos ha servido de cobertura institucional para el uso letal de la fuerza por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023) advirtió que estas declaratorias fueron aplicadas de manera generalizada, incluso en zonas sin violencia, contraviniendo el principio de proporcionalidad, y que los hechos registrados podrían constituir ejecuciones extrajudiciales y masacres. En su informe, la CIDH cuestionó la compatibilidad del uso reiterado de Estados de Emergencia con un régimen democrático y exhortó al Estado peruano a delimitar geográficamente y justificar estrictamente cada declaratoria, subrayando que su aplicación indiscriminada profundiza la crisis de derechos humanos y erosiona la institucionalidad democrática.

En este escenario, la participación conjunta de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas se ha convertido en la modalidad de respuesta más frecuente, en un marco de suspensión de derechos, reforzando el carácter coercitivo de la medida. La Comisión de la Verdad y Reconciliación ya había advertido que la instauración de comandos político-militares durante el conflicto armado interno subordinó el poder civil al militar, con graves consecuencias en materia de derechos humanos. En la democracia posconflicto, la continuidad de estas prácticas refleja lo que Wright (2015) describe como la difuminación de los límites entre lo ordinario y lo extraordinario: la excepción deja de ser una respuesta puntual y se convierte en una técnica estable de gobierno.

En síntesis, el Estado de Emergencia por perturbación del orden interno muestra una clara tendencia a convertirse en una medida de uso recurrente más que excepcional. Su prolongación a través de prórrogas sucesivas, la concentración en determinados enclaves territoriales y la diversificación de motivos en las últimas dos décadas reflejan que esta figura se ha integrado como un instrumento rutinario de gestión estatal frente a la conflictividad social y a la criminalidad. Sin embargo, los costos democráticos han sido significativos: la reiterada suspensión de derechos y la delegación del control interno a fuerzas de seguridad han derivado en graves vulneraciones a los derechos humanos y en cuestionamientos sostenidos por organismos internacionales. El análisis de este tipo de declaratoria permite, así, identificar un patrón estructural en el que la excepcionalidad se normaliza, marcando la trayectoria reciente del Estado peruano en su relación con la protesta social y el orden público.

## 2.4 ▼

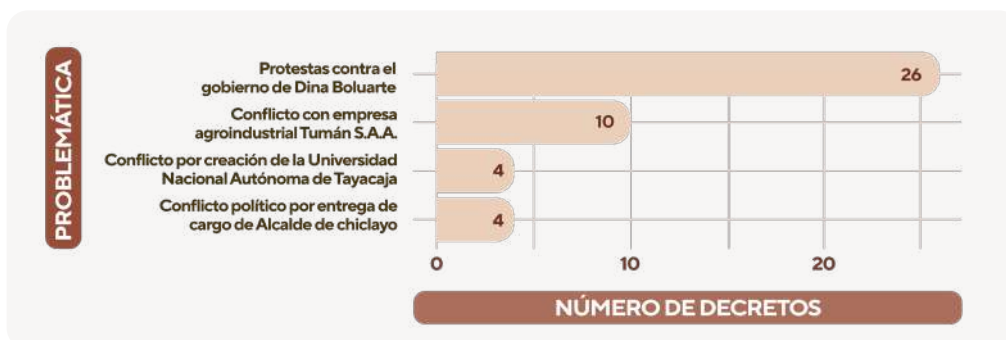
### ENTRE LA REPRESIÓN Y EL ORDEN: LA EXCEPCIÓN COMO HERRAMIENTA DE CONTROL ESTATAL

▲ *Diego Retamozo (Pontificia Universidad Católica del Perú)*

Dentro de la mayoría de las democracias contemporáneas se concibe un espacio interno de excepción como último recurso, para la protección del orden constitucional y continuidad del sistema político. Sin embargo, en el Perú, dicha figura se ha convertido en un instrumento de uso recurrente dentro de una lógica securitizadora; es decir, en una práctica que construye un objeto como “amenaza existencial” que le permite justificar ir “más allá de las normas”. Por tanto, dicha práctica establece fronteras temáticas, territoriales e incluso sociales alrededor de lo considerado como “emergencia” (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998). A su vez, opera a través de una confluencia entre “poder de policía” y “poder de guerra”. Mientras el primero busca “gestionar el desorden”, el segundo actúa como una estrategia de “fabricación del orden” (Neocleous, 2014), orientada a pacificar y reorganizar el espacio intervenido bajo un nuevo régimen estatal.

Por ejemplo, en el caso de los conflictos sociopolíticos, el Estado ha recurrido a la excepción para contener y reprimir la protesta, pasando de un uso focalizado territorialmente a uno de alcance nacional. Hasta el 2021 se identificaron dos modalidades de intervención: una de alcance medio en Lambayeque (protestas laborales y conflictos con autoridades locales); y otra, más dispersa y breve, en 13 regiones por paros nacionales (mineros, docentes del SUTEP, trabajadores y transportistas) y disputas en gobiernos locales. Sin embargo, hacia finales de 2022 el gobierno de Dina Boluarte intensificó a nivel nacional el uso de la excepción para reprimir las movilizaciones ciudadanas en su contra (Gráfico 13). Dicho ejercicio político nos revela que el Gobierno ha reemplazado los mecanismos de gestión negociada (della Porta y Reiter, 1998) y convertido a los ciudadanos en “población sospechosa” factible de ser coaccionada (Ericson y Haggerty, 1997).

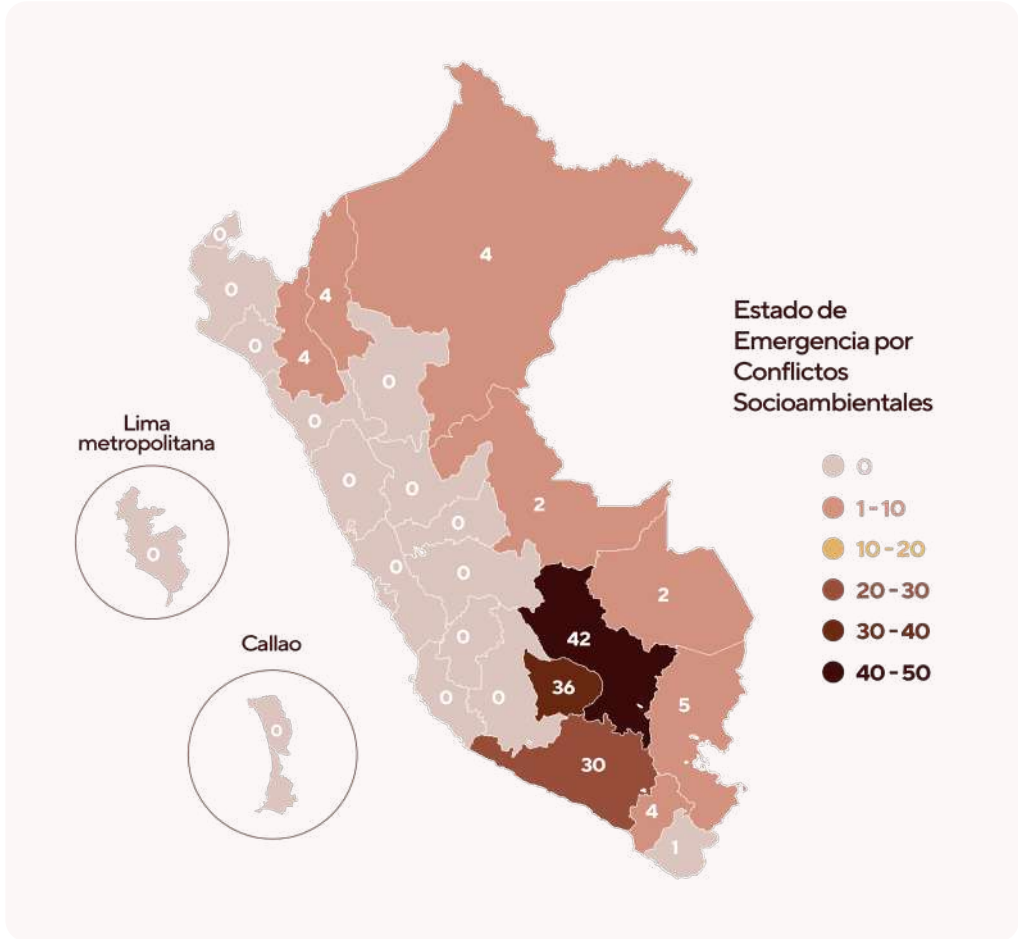
**Gráfico 13: Problemáticas más frecuentes en los Estados de Emergencia por Conflictos Sociopolíticos**



Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

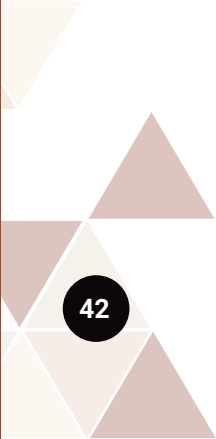
De manera similar, los conflictos socioambientales, el Estado evidencia una estructura punitiva orientada a proteger los enclaves extractivos. Esta práctica se observa con mayor persistencia en las regiones mineras del sur desde 2015, y de forma más focalizada en la Sierra Norte, la Selva y la Costa Sur. En estos casos, la intervención estatal prioriza el control coercitivo antes que la resolución consensuada de los conflictos. El caso de la minera Tintaya/Antapaccay, en Espinar, es ilustrativo: se han emitido ocho Estados de Emergencia, privilegiando el uso de la fuerza sobre el fortalecimiento del diálogo con las comunidades. Ello ha derivado en el incumplimiento de más del 50 % de los acuerdos tras la Mesa de Diálogo 2012-2013, además de baja coordinación estatal y gobernanza débil (Soldevilla, 2025). Así, el Estado actúa como una “policía de la acumulación” (Neocleous, 2014), utilizando la excepción para estabilizar mercados sensibles al riesgo y proteger el modelo económico, incluso bajo gobiernos como los de Ollanta Humala y Pedro Castillo.

**Gráfico 14: Estados de Emergencia por Conflictos Socioambientales según departamento (2000-2024)**



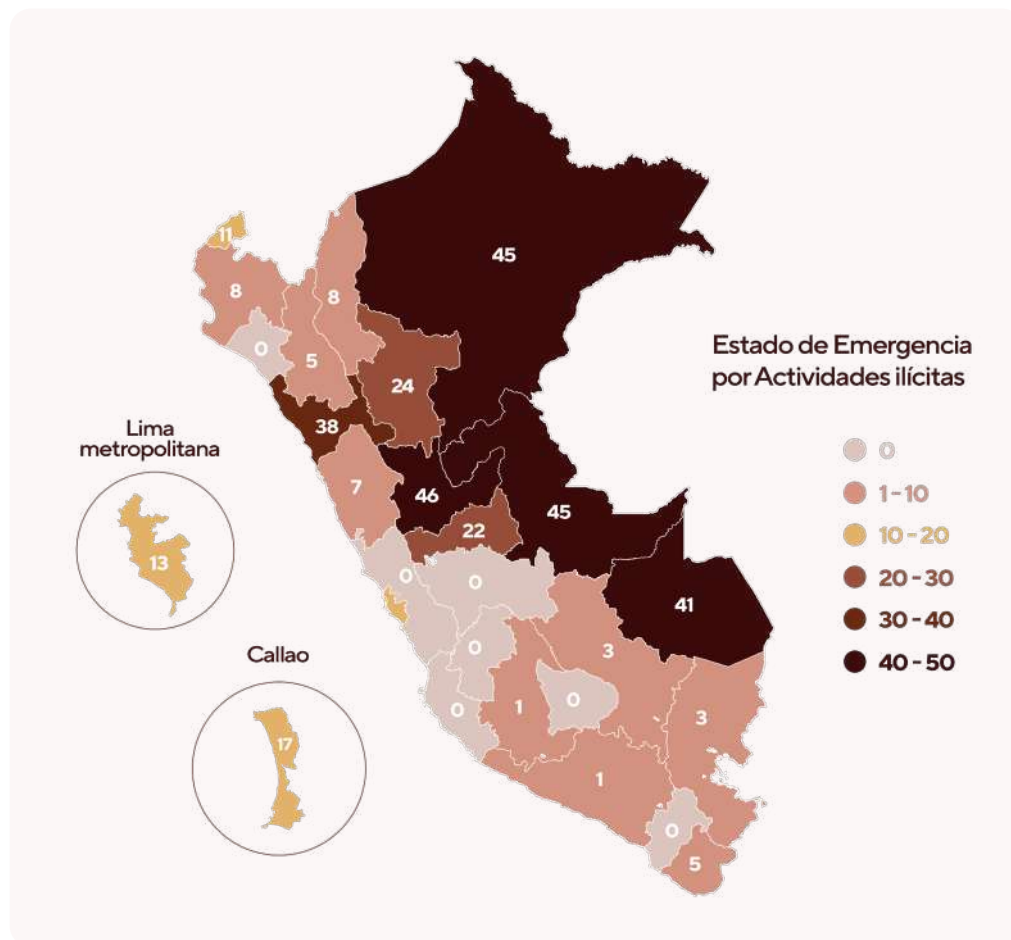
Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

En el caso de las actividades ilícitas, se observa una presencia constante y focalizada de Estados de Emergencia, junto con una reciente expansión a nivel nacional. En la Selva Nororiental, varias regiones han estado bajo excepción durante casi todo el año —hasta 360 días en 2006, 2007, 2010, 2022 y 2023— debido al tráfico ilícito de drogas. Sin embargo, el uso repetido de medidas coercitivas ha limitado la capacidad del Estado para aplicar estrategias sostenibles y preventivas. En la minería ilegal, por



ejemplo, los decretos se han concentrado en Madre de Dios (Tambopata y el Manu), donde la Operación Mercurio (2019) logró reducir el 92 % de la deforestación minera (MAAP, 2019). Aun así, la falta de campañas de formalización, financiamiento y fortalecimiento institucional ha permitido el retorno rápido de estas actividades (OEA DOTOC, 2021; Dethier et al., 2023). Además, la mayoría del presupuesto se destina a acciones punitivas o de interdicción, en lugar de fomentar diálogo y gobernanza local (Espin y Perz, 2021).

**Gráfico 15: Estados de Emergencia por Actividades ilícitas según departamento (2000–2024)**



Fuente: Alcantara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Por otro lado, durante el breve gobierno de Dina Boluarte, el uso del Estado de Emergencia se ha casi duplicado y extendido territorialmente, especialmente en relación con la inseguridad ciudadana y el crimen organizado, en comparación con el periodo previo (2000–2022). Sin embargo, considerando que los niveles de criminalidad no han disminuido, estas intervenciones pueden calificarse como “coreografías de seguridad”: acciones performativas destinadas más a producir una sensación de control y llamar la atención pública que a resolver las causas estructurales del problema (Wacquant, 2009).

Finalmente, las intervenciones contra el “terrorismo y actividades conexas” representan el punto máximo del régimen de excepción, caracterizado por un uso sostenido y focalizado de decretos con periodos de cierta expansión territorial. En el

VRAEM, al menos 28 distritos se han mantenido bajo estado de emergencia de forma continua desde 2003, con un proceso de focalización y posterior ampliación que llegó a abarcar hasta 79 localidades en su máxima extensión. De igual manera, en el Valle del Alto Huallaga se han intercalado decretos de esta naturaleza con otros centrados en el tráfico ilícito de drogas, lo que ha extendido la intervención a territorios como Pasco. Estas prácticas resultan especialmente preocupantes, pues pueden desplazar este tipo de régimen excepcional hacia nuevos territorios.

En conclusión, se observa un patrón dual a través del cual el Estado construye un determinado tipo de "orden". En primer lugar, busca erradicar las protestas políticas, económicas y ambientales mediante intervenciones focalizadas y de mediana duración. Así, la excepción se utiliza como un instrumento para proteger el sistema económico y las posiciones de poder de determinados grupos o actores. Como consecuencia, se restringen los derechos ciudadanos, se instaura un vínculo político sustentado en la violencia, se erosiona la esfera pública y se desmantela la organización política de la sociedad civil.

En segundo lugar, se radicaliza la normalización del estado de excepción, justificada por la supuesta "amenaza" de actividades ilegales o remanentes terroristas. En estos casos, la intervención estatal configura regímenes indefinidos de suspensión de derechos

El patrón común en estas intervenciones es la respuesta militarizada a los conflictos estatales, una práctica peligrosa no solo por sus resultados violentos, sino también porque permea y debilita el funcionamiento de las instituciones estatales no coercitivas. Esta lógica reduce la coordinación interinstitucional, limita los mecanismos de diálogo, y se acompaña de baja inversión, escasos recursos para las entidades descentralizadas y deficiente capacitación. Además, los Estados de Emergencia, utilizados como herramienta de gobierno, han contribuido a consolidar un Estado punitivo que prioriza la defensa de sus propios intereses —el modelo económico y la preservación del poder—, al tiempo que proyecta una imagen performativa de protección del Estado de Derecho.

El análisis del régimen de excepción plantea interrogantes clave sobre la dinámica política nacional y subnacional. ¿Qué tipo de orden social y relaciones políticas se configuran en territorios donde el Estado de Emergencia es permanente? ¿Cómo se articulan estas medidas con el régimen democrático y qué grado de autonomía conservan los gobiernos regionales y locales bajo su aplicación? ¿En qué medida esta herramienta responde realmente al crimen o reproduce formas de control político?. Las respuestas a estas preguntas son esenciales para comprender el rumbo de la democracia peruana. Aunque los Estados de Emergencia se han arraigado en la práctica gubernamental, existe el riesgo de que se conviertan en regla y no en excepción. Por ello, es necesario recordar que la excepcionalidad debe ser el último recurso del poder político, y que toda acción estatal solo se justifica en la defensa de los derechos ciudadanos y la protección de la esfera pública.





EMERGENCIA POR  
*CATÁSTROFE*

1003

El uso del Estado de Emergencia por catástrofe ha adquirido una importancia creciente en la política de gestión del riesgo en el Perú durante las últimas dos décadas. Esta categoría legal, prevista en el artículo 137 de la Constitución, permite al Ejecutivo suspender ciertos derechos fundamentales con el fin de atender situaciones excepcionales como desastres naturales o eventos que afecten gravemente la vida de la población. En esta sección se revisará la evolución las disposiciones de los Estados de Emergencia por Catástrofe, la distribución territorial, motivo y problemáticas abordadas, así como también las modalidades de respuesta del Estado.

## 3.1 ▼

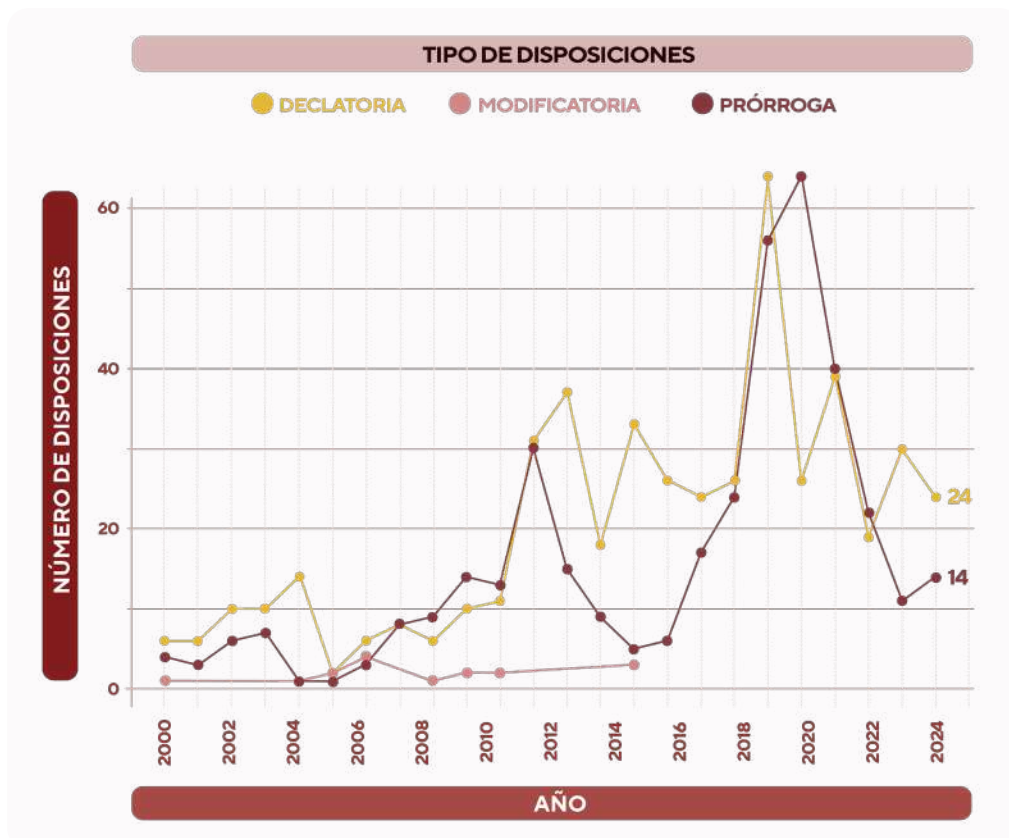
### TIPOS DE DISPOSICIONES PROMULGADAS ▲

---

La evolución de los Estados de Emergencia por catástrofe en el Perú entre 2001 y 2024 muestra no solo un incremento en el número de decretos, sino también un patrón institucional de cómo estos se gestionan a lo largo del tiempo. A partir del análisis de las disposiciones emitidas —es decir, declaraciones, prórrogas y modificatorias— se puede observar que la categoría predominante es la declaratoria, con un total de 486 disposiciones que representan el 55% del total emitido. Le siguen las prórrogas, con 382 disposiciones (43%) y las modificatorias con 16 (1.8%) tienen una presencia marginal. Este predominio de declaratorias y prórrogas evidencia una lógica en la que los estados de emergencia por catástrofe se activan principalmente como respuesta inmediata ante eventos naturales, y luego se extienden en el tiempo.

En ciertos años, las prórrogas incluso superaron a las declaratorias iniciales, como ocurrió en 2020 y 2022, lo cual sugiere que, ante determinados eventos —como la pandemia de COVID-19 o temporadas de lluvias intensas— el gobierno optó por extender la medida sin necesidad de redefinir su contenido o emitir nuevas declaratorias. Por otro lado, se observa la nula presencia de disposiciones modificatorias a partir del 2016. Asimismo, la ausencia total de decretos de término sugiere una omisión en el cierre formal de estos regímenes de excepción.

**Gráfico 16: Disposiciones sobre Estado de Emergencia por Catástrofe, por año (2000-2024)**



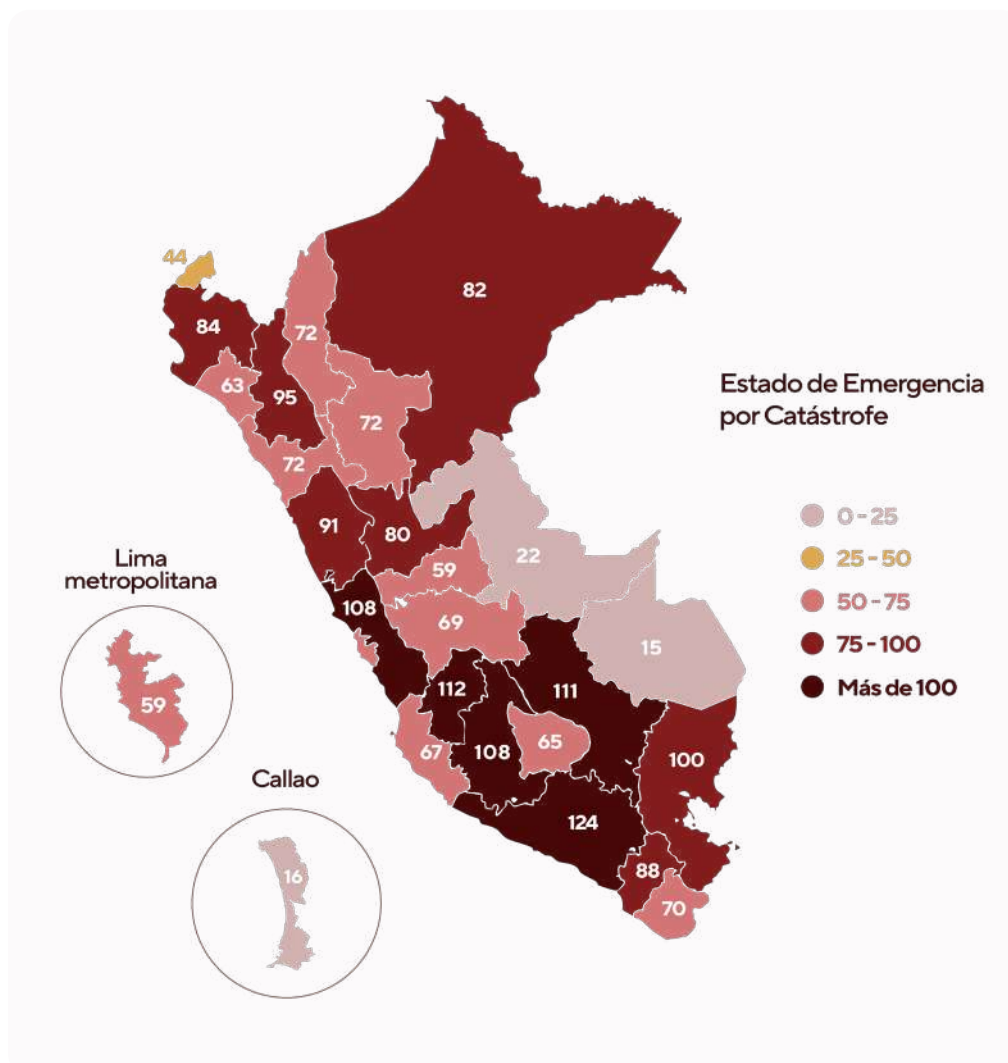
Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

## 3.2 ▼ DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y PROBLEMÁTICAS ABORDADAS

La frecuencia de los Estados de Emergencia por catástrofe desagregado a nivel regional revela importantes diferencias territoriales, patrones geográficos asociados a la exposición diferenciada a riesgos naturales, como lluvias intensas, inundaciones, deslizamientos y sismos. En el Gráfico 13 se observa que los departamentos de la costa y sierra sur concentran el mayor número de decretos, destacando Lima Provincias (108) y Metropolitana (59), Arequipa (124), Huancavelica (112), Cusco (111) y Ayacucho (108). En contraste, regiones como Madre de Dios (15) y Ucayali (22) muestran un número significativamente menor de decretos.

En suma, el mapa pone de relieve la necesidad de estrategias diferenciadas y sostenidas de prevención y gestión de riesgos, especialmente en regiones con alta recurrencia de afectaciones por desastres naturales.

**Gráfico 17: Estados de Emergencia por Catástrofe, según departamento (2000–2024)**



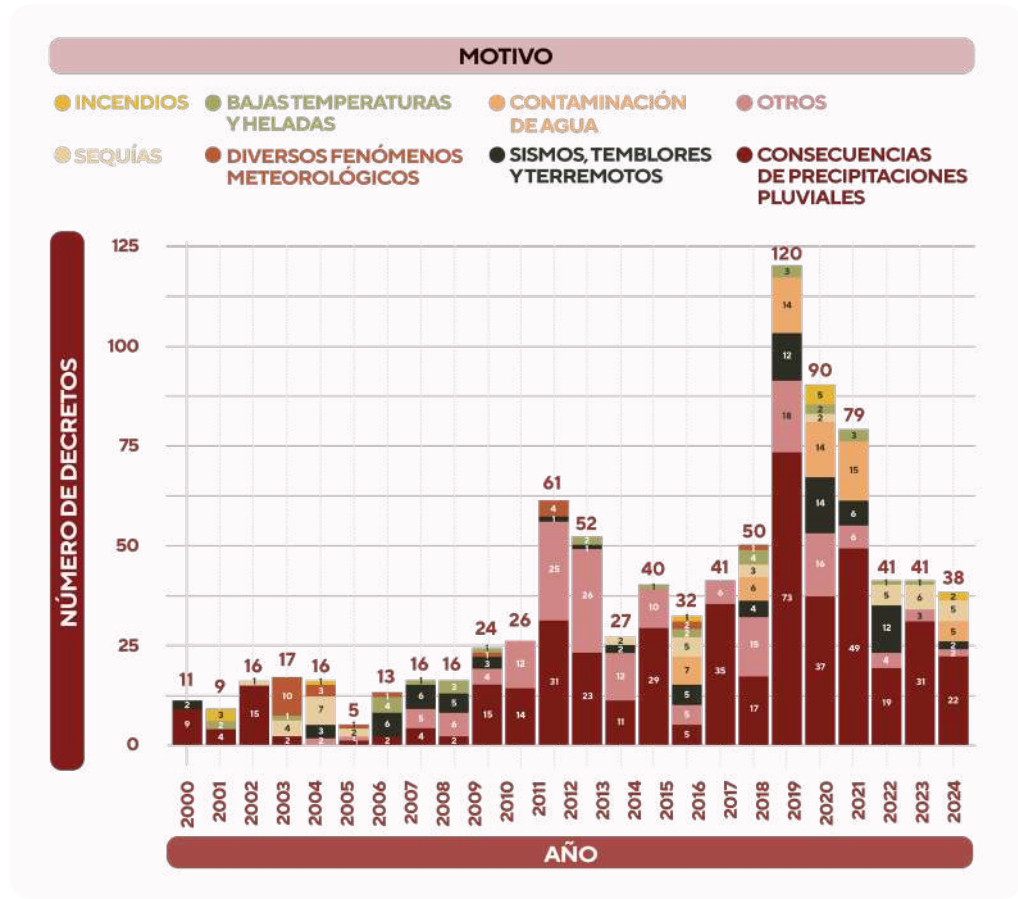
Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Esta diversidad regional subraya la necesidad de revisar los motivos específicos que fundamentaron los decretos supremos de Estado de Emergencia por catástrofe entre 2001 y 2024. Entre estos, las consecuencias de precipitaciones pluviales constituyen el principal factor, con un aumento considerable a partir del año 2012 y picos notables en 2017 y 2019, coincidiendo con la ocurrencia de fenómenos como El Niño Costero y lluvias intensas en diversas regiones del país. Esta categoría incluye desbordes de ríos, inundaciones, huaicos y lluvias persistentes, que afectan infraestructuras, viviendas y servicios básicos, generando impactos multisectoriales.

En contraste, otros motivos como los sismos y las bajas temperaturas presentan una evolución más estable y constante a lo largo del tiempo. Ambos motivos aparecen de manera sostenida durante casi todos los años del periodo, aunque con niveles moderados de frecuencia. Esta persistencia indica una forma de gestión de desastre ante eventos previsible como las heladas, especialmente en regiones altoandinas. En conjunto, el análisis temporal de estos gráficos evidencia tanto la estacionalidad de ciertos fenómenos como la persistencia de otros de menor visibilidad mediática,

y sugiere que el uso del Estado de Emergencia por catástrofe responde a un patrón dual: uno basado en la repetición anual de ciertos eventos naturales (lluvias, heladas y sequías), y otro de activación irregular ante situaciones emergentes o puntuales.

**Gráfico 18: Motivos expuestos en los decretos supremos de Estados de Emergencia por Catástrofe por año (2000-2024)**



Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Se revisaron las problemáticas descritas en los decretos supremos de Estados de Emergencia por catástrofe y se identificaron 77 problemáticas identificadas distintas que justificaron su promulgación a lo largo del período 2000-2024. En particular, las consecuencias asociadas a la temporada de lluvias –como huaicos, deslizamientos e inundaciones– han sido las más frecuentes, mostrando una marcada concentración en años con eventos climáticos extremos. Le siguen los movimientos de masa, el déficit hídrico y los problemas de contaminación del agua, estos últimos asociados principalmente a zonas con alta actividad minera, que presentan un comportamiento más focalizado territorialmente y, en algunos casos, vinculado a actividades extractivas.

Asimismo, se han registrado emergencias por fenómenos sísmicos localizados – como los sismos en Pisco (2007) o en Lagunas (2019)–, actividad volcánica y fallas de depósitos de relaves, lo que evidencia la exposición del país a riesgos múltiples. Estos resultados subrayan la necesidad de fortalecer los sistemas de gestión de riesgo y de planificación territorial preventiva, dado que muchos de estos eventos, si bien naturales, se ven agravados por condiciones de vulnerabilidad estructural y falta de infraestructura adecuada.

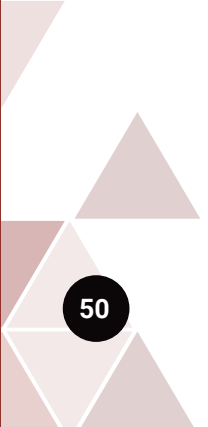
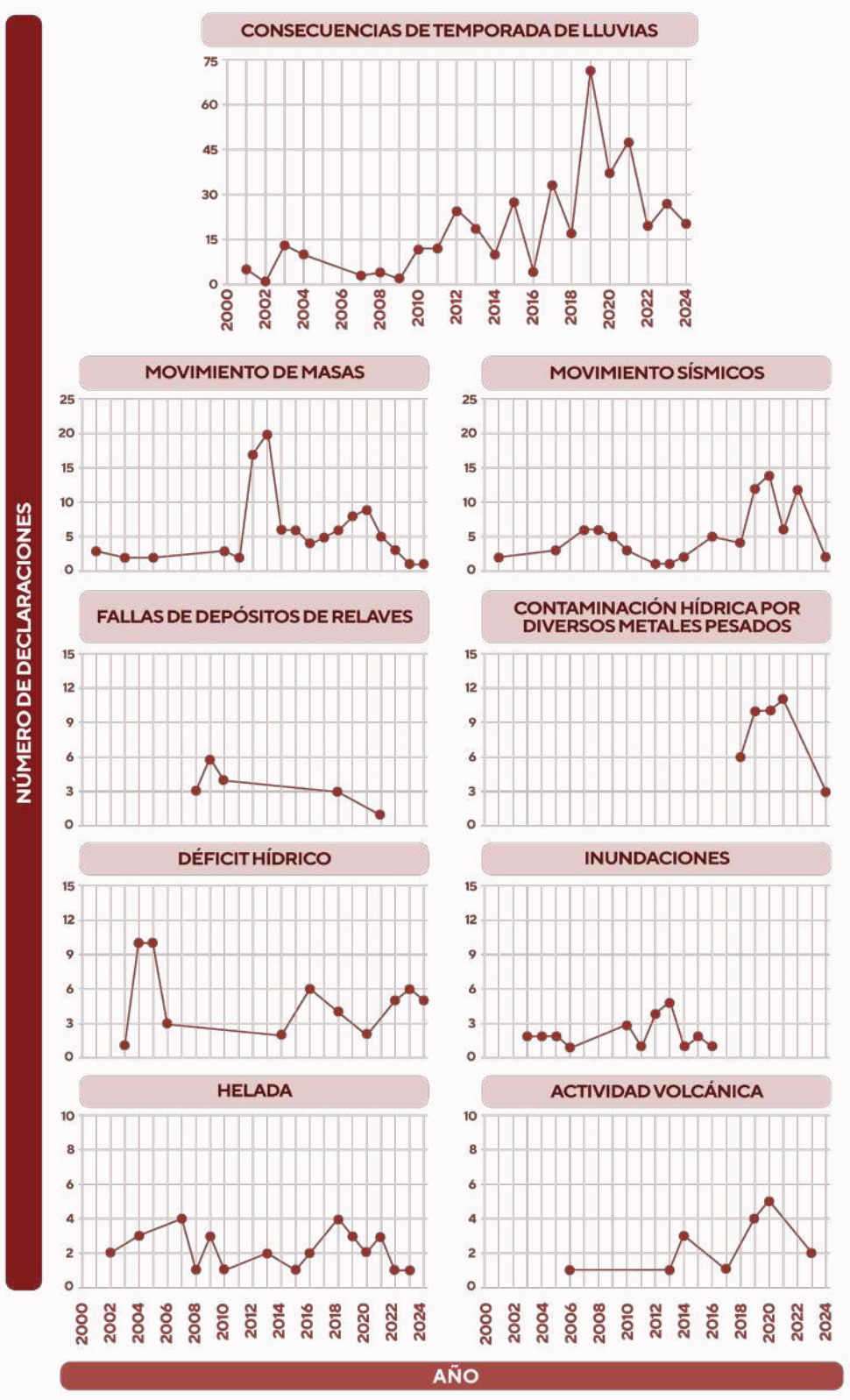


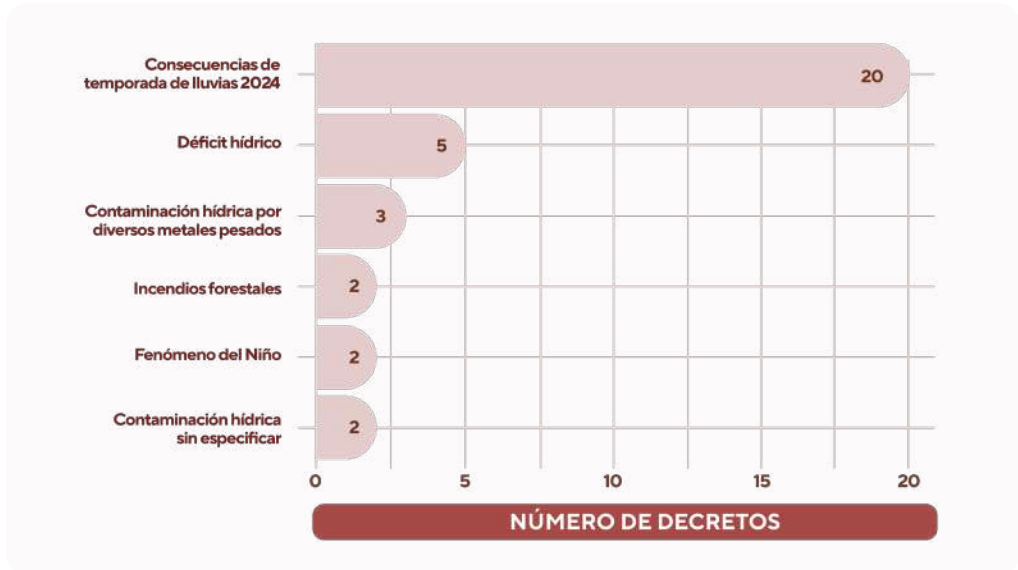
Gráfico 19: Problemáticas más frecuentes en decretos supremos de Estados de Emergencia por Catástrofe por año (2000-2024)



Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Para el año 2024, el patrón de catástrofes mantiene su perfil tradicional con consecuencias de temporada de lluvias, déficit hídrico y contaminación hídrica por diversos metales pesados; sin embargo, sobresale la aparición de los incendios forestales, cuya frecuencia en todo el periodo analizado es de 4 casos. En el año 2024 se reportaron 1 798 incendios (INDECI, 2024), con más de 180 focos en 20 departamentos (UNICEF, 2024). Aunque la frecuencia histórica de este motivo en los decretos supremos de estado de emergencia es reducida –solo 4 decretos en todo el periodo 2000-2024–, su aparición en 2024 señala la expansión de focos de quema en zonas boscosas y agroforestales de la selva baja y la sierra norte dentro del conjunto de factores que activan el Estado de Emergencia por catástrofe.

**Gráfico 20: Problemáticas más frecuentes en los Estados de Emergencia por Catástrofe del año 2024**



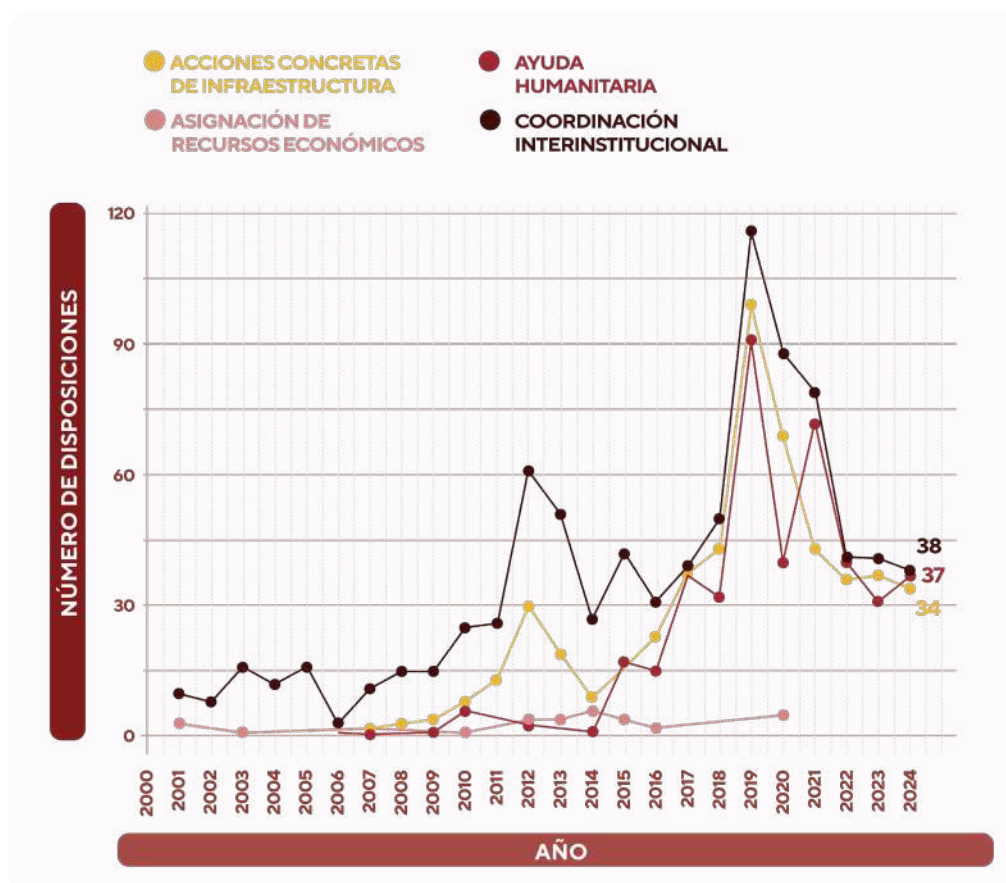
Fuente: Alcantara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

### 3.3 ▼ MODALIDADES DE RESPUESTA DEL ESTADO

En el Gráfico 21 se muestra la evolución temporal de las respuestas del Estado frente a situaciones de catástrofe en el marco de los Estados de Emergencia. Se observa que históricamente la respuesta estatal en las disposiciones de los decretos ha sido la “coordinación interinstitucional”, que involucra la interacción entre los niveles nacional y subnacional del gobierno, así como la interacción entre las diversas entidades responsables. Esta estrategia alcanza un notable incremento a partir del año 2012. A continuación, destacan las acciones concretas de infraestructura, elemento central de la gestión de emergencias establecida por la Ley N° 29664 del

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD (Decreto Supremo N° 048-2011-PCM), orientadas a reducir la vulnerabilidad física ante desastres y restablecer servicios esenciales. Por último, sobresale el creciente y reciente uso de la ayuda humanitaria, ejecutada principalmente por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), en la atención de emergencias por desastres.

**Gráfico 21: Respuestas del Estado en las declaratorias de Estados de Emergencia por Catástrofe**



Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

El análisis de los estados de emergencia por catástrofe revela que, a diferencia de los decretos por perturbación del orden interno, estas declaratorias responden a dinámicas principalmente naturales o estructurales, como sismos, inundaciones, lluvias estacionales, heladas, incendios, deslizamientos, contaminación ambiental o colapso de infraestructuras. Su carácter es heterogéneo, pues abarca tanto eventos imprevisibles como desastres recurrentes o derivados de déficits institucionales. Ello explica que, a lo largo del periodo, se haya registrado una mayor proporción de decretos originales frente a prórrogas, reflejando un uso más puntual y delimitado en el tiempo en este tipo de emergencia (Wright, 2015).

En este campo, la emergencia se consolidó como un “nuevo paradigma” en el siglo XXI: mientras que en décadas anteriores predominaba el uso represivo del régimen de excepción, desde 2000 aumentaron las declaratorias frente a fenómenos naturales, epidemias y colapsos de servicios básicos, en gran medida vinculados a la necesidad de movilizar recursos y asistencia humanitaria de forma acelerada (Wright, 2015). La

promulgación de la Ley 29664 en 2011 y la creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) reforzaron este patrón, institucionalizando la figura del estado de emergencia como herramienta para agilizar procesos de ayuda, contratación y rehabilitación de servicios en contextos de urgencia (Ilizarbe et al., 2025).

El marco normativo incorporó niveles diferenciados de respuesta que permiten desde la acción de gobiernos locales hasta la intervención nacional en casos de gran magnitud, lo que contribuyó al incremento sostenido de declaratorias desde 2011. Sin embargo, como advierten Ilizarbe et al. (2025), este crecimiento también refleja la debilidad de las políticas de prevención y mitigación, así como el impacto creciente del cambio climático, que ha intensificado los desastres y forzado a los gobiernos a recurrir de manera reiterada a medidas excepcionales.

Finalmente, como señalan Tafur y Quesada (2020), la normalización del uso de esta figura plantea dilemas jurídicos y democráticos. Aunque en las declaratorias por catástrofe la restricción de derechos fundamentales no es central, la reiteración de estados de excepción como mecanismo ordinario de gestión de la vulnerabilidad estructural reproduce un patrón de dependencia institucional en medidas extraordinarias. En consecuencia, la proliferación de estas declaratorias expresa tanto la alta exposición del Perú a fenómenos naturales como las limitaciones estatales para anticipar y gestionar los riesgos dentro de los marcos ordinarios de la administración pública.

## 3.4 ▼

### CUANDO EL DESASTRE SE VUELVE POLÍTICA: LA EMERGENCIA COMO DISPOSITIVO DE ADMINISTRACIÓN DEL DESORDEN

---

▲ *Dynnik Asencios (Instituto de Estudios Peruanos)*

En las últimas décadas se observa una transformación en la manera en que el Estado gestiona las emergencias por catástrofe. Las declaratorias marcan el inicio de la respuesta institucional; sin embargo, es en las prórrogas donde se consolida el funcionamiento real del régimen excepcional. En varios periodos, estas renovaciones han superado en número a las declaratorias iniciales, lo que revela una tendencia a extender la excepcionalidad más allá del momento crítico y a convertirla en un marco operativo sostenido en el tiempo. A partir de 2010 se inicia un cambio gradual que se acelera con fuerza desde 2012, cuando las emergencias empiezan a acumularse y prolongarse con mayor frecuencia. Desde ese momento, las cifras ya no volvieron a ubicarse por debajo de los dos dígitos. Este comportamiento confirma lo señalado por la Defensoría del Pueblo respecto a que el Estado peruano ha transitado hacia una gestión predominantemente reactiva, basada en declaratorias repetitivas antes que en acciones de prevención (Defensoría del Pueblo, 2023b).

Esta tendencia no solo se expresa en la curva ascendente de prórrogas, sino también en la manera en que distintos gobiernos han administrado —y normalizado— el régimen excepcional. La Tabla 4 presenta el uso del Estado de Emergencia por catástrofe según el gobierno de turno, distinguiendo entre decretos originales, prórrogas y modificatorias. En total, se emitieron 884 disposiciones entre el año 2000 y 2024, de las cuales más de la mitad corresponden a declaratorias iniciales (486), seguidas por 382 prórrogas y un número reducido de modificatorias (16). Los gobiernos con mayor número de decretos son los de Ollanta Humala (201) y Martín Vizcarra (245), seguidos por Alan García (89), Francisco Sagasti (73) y Dina Boluarte (83). Mientras que en los primeros periodos el énfasis estaba puesto en declarar, en los gobiernos más recientes la prioridad ha pasado a ser prorrogar. La emergencia ha dejado de ser un acto puntual para convertirse en una condición sostenida. Ello explica por qué gobiernos breves como el de Sagasti acumulan más disposiciones que administraciones completas anteriores y es que el régimen excepcional sigue funcionando incluso cuando el gobierno cambia, operando con una inercia propia que no depende del signo político del mandatario. Lo relevante ya no es cuántas emergencias se declaran, sino cuánto tiempo se mantiene vigente una vez decretada.

**Tabla 4: Tipos de disposiciones en declaratorias de Estado de emergencia por Catástrofe, por gobierno de turno**

GOBIERNO	ORIGINAL	PRÓRROGA	MODIFICATORIA	TOTAL GENERAL
Paniagua	6	3	1	10
Toledo	41	19	3	63
García	40	40	9	89
Humala	132	66	3	201
Kuczynski	44	28	-	72
Vizcarra	109	136	-	245
Merino	-	1	-	1
Sagasti	35	38	-	73
Castillo	21	26	-	47
Boluarte	58	25	-	83
<b>Total</b>	<b>486</b>	<b>382</b>	<b>16</b>	<b>884</b>

Fuente: Alcantara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

La distribución territorial de las emergencias revela tanto la desigual presencia del Estado como su forma de reconocer y gestionar el riesgo. La concentración de decretos en regiones como Lima, Arequipa o Cusco no solo se explica por su exposición a amenazas naturales, sino también por su centralidad política y económica, que les permite mayor visibilidad y capacidad de activar respuestas institucionales. En contraste, las zonas amazónicas y fronterizas, con menor densidad poblacional y débil presencia estatal, registran menos declaratorias, no por ausencia de riesgo, sino por una limitada capacidad histórica de registro y atención. Esta distribución muestra una geografía del Estado más que del desastre: allí donde el Estado tiene presencia, la emergencia adquiere forma; donde el Estado es difuso, el desastre permanece invisible en términos jurídicos y políticos.

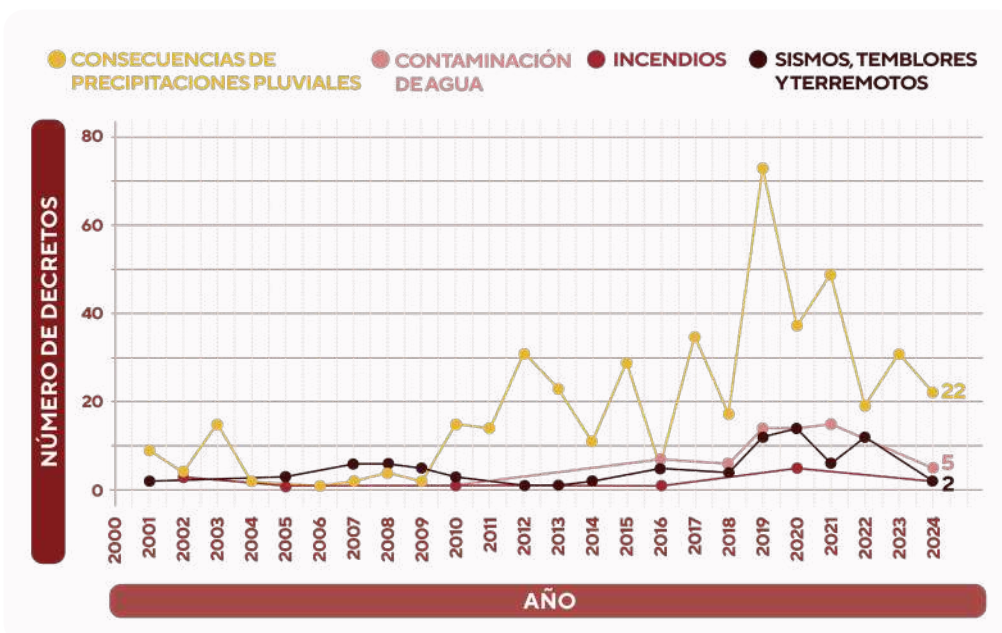
Por otro lado, más allá de la distribución territorial, en las últimas décadas se observa un proceso de expansión del propio concepto de catástrofe dentro del aparato estatal. Lo que en los primeros años del siglo se asociaba casi exclusivamente a los efectos directos de lluvias y sismos, se ha extendido progresivamente hacia problemáticas vinculadas al deterioro ambiental, la gestión del agua y la presión sobre ecosistemas frágiles. Esta diversificación de causas refleja un cambio en la forma en que el Estado define y encuadra institucionalmente el riesgo por catástrofe.

En este marco, se muestra cómo el 2024 consolida un giro en la noción de catástrofe que maneja el Estado peruano. Si bien las lluvias y el déficit hídrico siguen siendo los detonantes más visibles, la inclusión de incendios forestales y contaminación hídrica dentro del mismo repertorio de emergencias revela una transición hacia un tipo de desastre más híbrido, donde los límites entre lo natural y lo antrópico se desdibujan. De esta manera la emergencia deja de ser una reacción frente a la naturaleza para convertirse en un dispositivo al cual apela el gobierno frente al colapso ambiental que el propio modelo de desarrollo produce.

Ahora bien, aunque la definición institucional de catástrofe se ha expandido hacia fenómenos híbridos, la base del régimen excepcional sigue anclada en un elemento mucho más clásico: el agua. En las últimas dos décadas, como se observa en el Gráfico 20 las precipitaciones pluviales se consolidan como la principal causa de los Estados de Emergencia en el Perú por catástrofe. Desde 2012, lluvias, inundaciones y huacos se repiten con creciente frecuencia, alcanzando picos en 2019 y 2021, lo que convierte un fenómeno antes ocasional en una constante estacional. Según la Defensoría en Acción (2019, 2017-2022), más del 60 % de los decretos emitidos entre 2017 y 2024 están asociados a este tipo de eventos. Otras causas –como sismos, contaminación del agua e incendios forestales–

aparecen con menor intensidad, aunque estas últimas se vuelven más visibles en regiones amazónicas y son incorporadas formalmente como causales de emergencia desde 2021 (D.S. 038-2021-PCM). En conjunto, el panorama muestra que el componente climático, especialmente las lluvias extremas, estructura gran parte del régimen de emergencia. Más que responder a episodios excepcionales, la emergencia se ha transformado en una herramienta recurrente para gestionar un contexto de inestabilidad permanente.

**Gráfico 22: Motivos de declaratoria de los Estados de Emergencia por Catástrofe por año (2000-2024)**



Fuente: Alcantara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Finalmente, las formas de respuesta ante las emergencias revelan una lógica estatal anclada en la reacción más que en la anticipación. El Estado se activa cuando el desastre ya ha ocurrido, movilizandorecursos y coordinación institucional para contener sus efectos, pero sin transformar las condiciones que lo hacen posible. La prevención aparece desplazada por una rutina de respuesta que se repite con cada crisis, mientras la ayuda humanitaria se intensifica solo en los momentos de mayor visibilidad pública. Este patrón deja entrever una gestión del riesgo que administra las consecuencias del desorden, pero rara vez se propone evitar su origen.

En el conjunto, el Estado de Emergencia por catástrofe ha dejado de ser una respuesta excepcional para transformarse en una forma habitual de gobierno, sostenida y territorialmente desigual. Ya no se activa solo ante eventos extremos, sino frente a vulnerabilidades que se acumulan y desbordan la capacidad estatal de respuesta ordinaria. La emergencia, así, no corrige el riesgo: lo administra; no previene el desastre: lo repite bajo nuevas formas.

Este uso continuo traduce una paradoja profunda: el Estado interviene no para resolver el desorden estructural, sino para mantenerlo bajo control temporal. La precariedad de la infraestructura, el deterioro ambiental y la débil presencia institucional dejan de ser excepciones para convertirse en condiciones permanentes del gobierno. En ese sentido, el Estado de Emergencia ya no sólo gestiona crisis, sino que encarna una manera de gobernar la incertidumbre.



**EMERGENCIA**  
*SANITARIA*

2020

A inicios de marzo de 2020, el Perú enfrentó un giro radical en su gestión sanitaria al confirmarse los primeros casos de COVID-19 en el país. Ante la rápida propagación del virus y la incertidumbre sobre su letalidad, el Gobierno declaró, el 15 de marzo, el Estado de Emergencia Sanitaria a nivel nacional mediante el Decreto Supremo N.° 008-2020-SA, siendo este promulgado en primer momento por el Ministerio de Salud, y no la PCM. Esta medida buscaba reforzar la capacidad de respuesta del sistema de salud pública, autorizando acciones excepcionales para contener la pandemia, como la adquisición directa de insumos médicos, contratación urgente de personal sanitario, y adecuación de centros de atención hospitalaria.

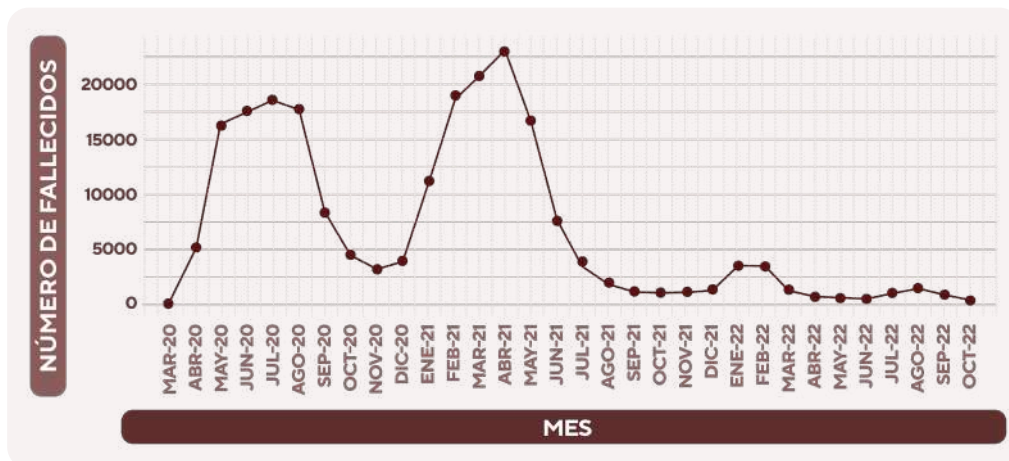
Durante el periodo 2020-2022, el Estado peruano emitió 84 disposiciones normativas en el marco del Estado de Emergencia Sanitaria. Estas disposiciones fueron acompañadas por un conjunto de medidas excepcionales que restringieron derechos fundamentales, principalmente la libertad de tránsito y reunión, así como el cierre de fronteras, la suspensión de actividades laborales y educativas presenciales, y la imposición de toques de queda en distintos momentos.

Entre las principales acciones adoptadas se encuentran el confinamiento domiciliario obligatorio, el cierre total de fronteras terrestres, aéreas y marítimas, así como la suspensión de las actividades laborales y educativas presenciales en todos los niveles. Además, se impuso un toque de queda de alcance nacional, cuya duración y horarios fueron modificados en distintos momentos del periodo analizado.

El carácter de estas medidas ha sido descrito como parte de la llamada “paradoja peruana”: a pesar de la temprana y estricta inmovilización social obligatoria, el país alcanzó una de las tasas más altas de contagios y mortalidad por COVID-19 en la región (Aragón & Cruz, 2020). En los primeros días de la epidemia, el número de contagios se duplicaba cada 1 o 2 días, reduciéndose a 4 o 5 días conforme avanzaban las semanas y se implementaban restricciones más severas con los Estados de Emergencia. Sin embargo, esta reducción no impidió que el Perú se consolidara entre los países con mayor número de fallecidos por millón de habitantes.

Los gráficos de fallecidos por COVID-19 (Gráfico 23) muestran picos intensos en 2020 y 2021, lo que explica la recurrencia y prolongación de las declaratorias. De las disposiciones emitidas, un 56% (47 normas) correspondió a modificaciones de decretos previos, lo que sugiere que el Ejecutivo priorizó ajustes sobre medidas ya existentes, respondiendo a la evolución epidemiológica, la aparición de nuevas variantes y el avance del proceso de vacunación.

**Gráfico 23: Fallecidos por COVID-19 en Perú, por mes (marzo 2020 – octubre 2022)**



Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

## 4.1 TIPOS DE DISPOSICIONES PROMULGADAS

El estado de emergencia por causal sanitaria en el Perú constituye un fenómeno reciente, vinculado casi exclusivamente a la pandemia de la COVID-19. A diferencia de las denominadas “emergencias sanitarias” previas —asociadas a brotes de dengue u otras enfermedades endémicas—, entre 2020 y 2022 se empleó de manera sostenida la figura del Estado de Emergencia para enfrentar la crisis epidemiológica. Durante este periodo se emitieron decenas de decretos de alcance nacional, con prórrogas y modificaciones sucesivas que establecieron restricciones excepcionales a derechos fundamentales, principalmente a la libertad de tránsito y de reunión.

**Tabla 5: Disposiciones en decretos de Estados de Emergencia por Emergencia Sanitaria, por año (2020-2022)**

	DECLARATORIA		PRÓRROGA		MODIFICATORIA		TÉRMINO		TOTAL
	N	%	N	%	N	%	N	%	
2020	3	7.9%	11	28.9%	24	63.2%	0	0.0%	38
2021	0	0.0%	12	42.9%	16	57.1%	0	0.0%	28
2022	1	5.6%	9	50.0%	7	38.9%	1	5.6%	18
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>4.8%</b>	<b>32</b>	<b>38.1%</b>	<b>47</b>	<b>56.0%</b>	<b>1</b>	<b>1.2%</b>	<b>84</b>

Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

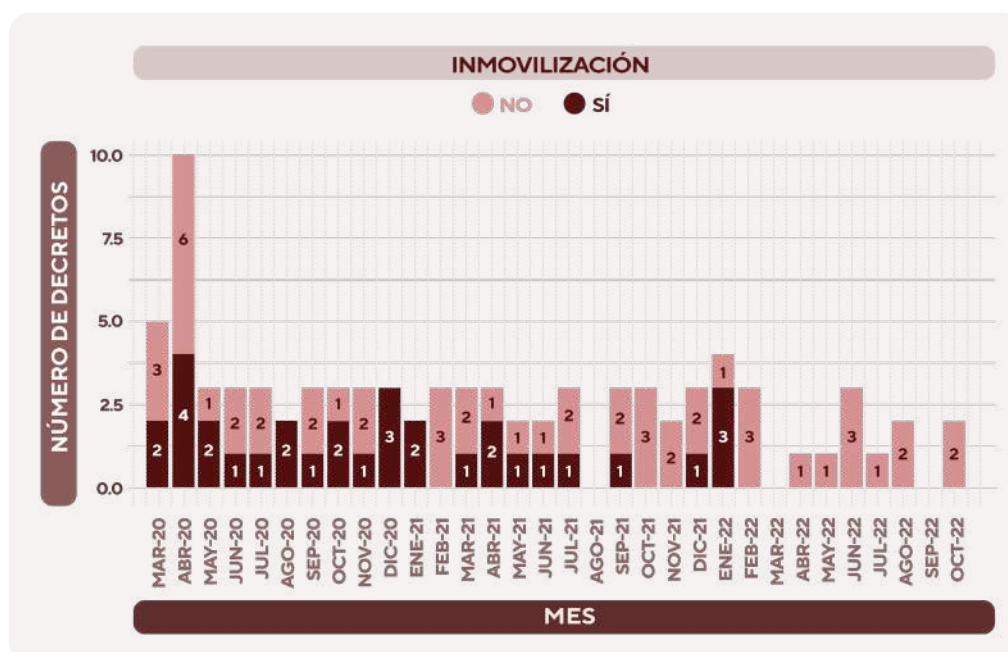
Como muestran los gráficos de fallecidos por COVID-19 (Gráfico 23), la curva epidemiológica estuvo marcada por picos intensos en 2020 y 2021, lo que explica la recurrencia de estas declaratorias y su prolongada vigencia.

De las 84 disposiciones emitidas, un 56 % (47 normas) correspondió a modificaciones de decretos previos. Este predominio evidencia que, más allá de nuevas declaraciones o prórrogas, la estrategia del Ejecutivo se centró en ajustar continuamente las medidas sanitarias ya existentes. Dichos ajustes respondieron a la evolución de la pandemia, la aparición de nuevas variantes del virus, los avances en la vacunación y la necesidad de flexibilizar o endurecer restricciones según las coyunturas.

## 4.2 ▼ MODALIDADES DE RESPUESTA DEL ESTADO

Durante los meses de marzo y abril del 2020, periodo de inicio de la pandemia, se registró un pico en el número de decretos vinculados a la emergencia sanitaria, alcanzando hasta 10 disposiciones, de las cuales seis incluían inmovilización social obligatoria. Esto refleja la dinámica cambiante de la normativa en los inicios de la pandemia, cuando las autoridades debían ajustar constantemente las medidas en un escenario incierto. En los meses posteriores, la frecuencia normativa disminuyó a 2 o 3 disposiciones mensuales, manteniéndose relativamente estable hasta mediados de 2021. Un repunte en enero de 2022 (4 disposiciones) coincidió con la tercera ola de contagios. Después de ella, las normas y los Estados de Emergencia volvieron a reducirse.

**Gráfico 24: Decretos que disponen Inmovilización Social Obligatoria en los Estados de Emergencia por Emergencia Sanitaria, por mes (2020-2022)**



Fuente: Alcántara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

En síntesis, la experiencia peruana durante la pandemia muestra que el recurso al Estado de Emergencia Sanitaria no sólo respondió a una situación extraordinaria, sino que terminó consolidando una lógica de excepcionalidad prolongada. Como advierte Wright (2015), el peligro de estas medidas es que lo excepcional se convierte en norma, diluyendo la frontera entre lo ordinario y lo extraordinario. En el caso peruano, las prórrogas continuas y la centralización de decisiones no evitaron que el país alcanzara una de las tasas de mortalidad más altas del mundo (Aragón & Cruz, 2020), revelando así los límites de la excepcionalidad como herramienta de gestión frente a crisis estructurales en el sistema de salud.

## 4.3 ▼

### LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y UN MODELO REPRESIVO E INEFICIENTE DE CONTROL SOCIAL

▲ *Carmen Ilizarbe (Pontificia Universidad Católica del Perú)*

La pandemia del COVID-19 fue un suceso imprevisto, extraordinario y sin precedentes en el mundo. Obligó por ello a los gobiernos de todos los países a tomar medidas excepcionales para enfrentar el contagio, la letalidad del virus y la crisis sanitaria que desató. En el caso peruano, la pandemia se desarrolló como una sindemia, es decir, como una interacción entre la enfermedad y condiciones preexistentes sociales, económicas y políticas que multiplicaron sus efectos (Singer et.al. 2017; Mendenhall 2020). Probablemente por esta conjunción el Perú rompió récords mundiales con el número de personas fallecidas, a pesar de ser uno de los primeros países en tomar medidas para controlar el avance de la pandemia, entre las que sobresalen las declaratorias de Estado de Emergencia Sanitaria. Sin embargo, como se señala en este informe, estas medidas no funcionaron en el control del contagio y la letalidad, lo que constituye una importante paradoja (Aragón & Cruz, 2020).

En el Perú, la Emergencia Sanitaria elevó a niveles históricos el número de declaratorias de Estado de Emergencia en el país. Entre el 2020 y el 2023 se aprecia un pico que supera con amplitud a los anteriores y que a pesar de su descenso posterior elevó el promedio anual de declaratorias de Estado de Emergencia, particularmente durante el gobierno de Martín Vizcarra (ver Tabla 6). Más que un episodio aislado, este auge consolidó la tendencia del uso creciente del Régimen de Excepción, y probablemente se nutrió de esta misma tendencia claramente establecida en las dos décadas precedentes.

**Tabla 6: Tipos de disposiciones en declaratorias de Estado de emergencia por Emergencia Sanitaria, por gobierno de turno**

GOBIERNO	ORIGINAL	PRÓRROGA	MODIFICATORIA	TÉRMINO	TOTAL
VIZCARRA	3	10	21	-	34
MERINO	-	-	1	-	1
SAGASTI	-	9	12		21
CASTILLO	1	13	13	1	28
TOTAL	4	32	47	1	84

Fuente: Alcantara K., Aragón, J., Cruz, M., Gutiérrez, N., Ilizarbe, C., Pinillos, X. & Retamozo D. (2025). Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025) [Base de datos]. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Cabe resaltar que la Emergencia Sanitaria cumple con las características estipuladas por la Constitución para abrir paso al Régimen de Excepción. A diferencia de las emergencias por catástrofe y por perturbación del orden interno, en las que la invocación del Régimen de Excepción no se justifica porque no tienen alcance nacional o porque podrían ser atendidas con mecanismos y recursos ordinarios del Estado, la pandemia del COVID-19 representó un acontecimiento verdaderamente extraordinario, imprevisible y con un riesgo sistémico para la totalidad de la población. En ese sentido, el uso del Régimen de Excepción respondió, al menos en su origen, a una necesidad real de protección sanitaria y de reorganización urgente del aparato estatal.

La gestión de este tipo de emergencia plantea una serie de interrogantes sobre la forma en que el Estado peruano entiende y ejerce el poder en situaciones críticas. ¿Qué tipo de emergencia es la Emergencia Sanitaria y cómo se gestionó durante el período de la pandemia? Una hipótesis es que la Emergencia Sanitaria combina las características de las emergencias por catástrofe y las emergencias por perturbación del orden interno, dado que incluyó numerosas previsiones para facilitar la administración de recursos del Estado levantando procedimientos de control; y a la vez restringió derechos ciudadanos fundamentales y militarizó al país bajo el mandato de la inmovilización social obligatoria.

Desde esta perspectiva, la Emergencia Sanitaria puede entenderse como un punto de convergencia de los tres paradigmas de la política de la emergencia planteados por Claire Wright (2015): el represivo, el administrativo y el de desastres. Bajo el primero, el Estado actúa a través de la fuerza y la limitación de derechos; bajo el segundo, suspende las normas ordinarias de gestión pública para acelerar decisiones; y bajo el tercero, legitima su intervención en nombre de la protección frente al peligro. En la práctica, la pandemia reunió estos tres registros: se decretaron toques de queda, cuarentenas y estados de inmovilización; se aprobaron medidas que eximieron a las entidades públicas de procesos regulares de contratación y control; y se consolidó un discurso de urgencia sanitaria que justificó una centralización sin precedentes del poder ejecutivo.

Otro elemento que distingue a esta emergencia es su dinámica institucional. A diferencia de las emergencias por catástrofe o por orden interno, donde predominan las prórrogas como mecanismo de continuidad, en la Emergencia Sanitaria se observa una alta proporción de modificatorias (56%), frente a prórrogas (38.1%) y un número reducido de decretos originales (4.8%). Este patrón sugiere que la gestión sanitaria fue un proceso altamente mutable y experimental, en el que las autoridades fueron ajustando las medidas conforme se modificaba el conocimiento sobre el virus, la disponibilidad de recursos y la presión social por la reapertura económica. La emergencia, más que un decreto cerrado, operó como un marco legal en permanente reconfiguración, reflejo tanto de la volatilidad del contexto como de la dificultad del Estado para planificar a largo plazo.

Esto sugiere una capacidad de adecuación de los gobiernos a las circunstancias cambiantes de la pandemia. Sin embargo, como se ha señalado, estas medidas fueron claramente ineficientes en el control de la expansión de la enfermedad, por lo que, aún cuando había justificación para la declaratoria de la Emergencia Sanitaria, no tuvo los resultados esperados. En lugar de fortalecer la respuesta sanitaria y reducir las brechas estructurales, el Estado reprodujo su dependencia de mecanismos excepcionales que priorizaron el control sobre la prevención y la improvisación sobre la planificación. La Emergencia Sanitaria terminó así mostrando los límites de un modelo de gestión pública que responde ante la urgencia; sin embargo, no logra transformar las condiciones que hacen persistente la vulnerabilidad.



# CONCLUSIONES

---



El análisis de los Estados de Emergencia en el Perú (2000-2024) muestra un patrón sostenido de normalización de la excepcionalidad, en el que una figura constitucional concebida como medida temporal y extraordinaria se ha convertido en un instrumento recurrente de gestión estatal. Los 1536 decretos supremos analizados evidencian la consolidación de una práctica de gobierno basada en el uso intensivo del estado de emergencia y su prórroga sucesiva, lo que contraviene el principio constitucional de temporalidad.

La evolución de las disposiciones muestra que, desde mediados de los años 2000, las prórrogas superan sistemáticamente a las declaratorias iniciales, configurando una lógica de continuidad que atraviesa todos los gobiernos del siglo XXI. En lugar de responder a crisis puntuales, el Estado ha institucionalizado la excepción como práctica ordinaria de gestión, la gestión de orden interno se desplaza hacia un terreno de coerción y control interno ejercido por la Policía Nacional y, en determinados contextos, por las Fuerzas Armadas. Durante estos regímenes, se restringen o suspenden derechos fundamentales —como la libertad y seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito—, mientras que, paradójicamente, se habilita la contratación directa por situación de emergencia para la adquisición de bienes, servicios u obras indispensables, conforme a lo previsto en la Ley de Contrataciones del Estado (N.º 30225) y su Reglamento del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

La aplicación de los estados de emergencia muestra una distribución territorial profundamente desigual. Regiones como el VRAEM, el Alto Huallaga y el corredor minero del sur andino han permanecido bajo regímenes de excepción durante años, consolidando enclaves autoritarios donde la suspensión de derechos es parte de la vida cotidiana. Estos territorios concentran tanto amenazas de seguridad (terrorismo, narcotráfico, minería ilegal) como conflictos socioambientales, evidenciando que la excepción se dirige selectivamente hacia espacios considerados “conflictivos”.

El Estado de Emergencia por perturbación del orden interno ha dejado de ser un recurso frente a amenazas concretas y se ha transformado en una estrategia de control estatal, que clasifica poblaciones como amenazas y justifica la intervención militar y policial. La

represión de las protestas sociales entre 2022 y 2023, bajo el gobierno de Dina Boluarte, confirma esta tendencia, en la que la excepción funciona como cobertura institucional para el uso excesivo de la fuerza y la restricción de derechos fundamentales.

En el ámbito de los desastres naturales, el Estado de Emergencia se ha consolidado como la principal herramienta de gestión del riesgo, pero su uso responde a una lógica reactiva. Las declaratorias y prórrogas reiteradas evidencian la falta de políticas preventivas sostenidas, la debilidad institucional en la planificación territorial y el centralismo en la atención a los desastres. La expansión de esta categoría hacia desastres híbridos — como incendios forestales y contaminación hídrica— refleja la creciente vulnerabilidad ambiental del país y la incapacidad estatal para anticipar los riesgos.

Durante la pandemia de COVID-19, el Estado de Emergencia Sanitaria concentró 84 disposiciones y reveló los límites de la excepcionalidad como forma de gestión. Pese a las medidas coercitivas (cuarentenas, toques de queda, cierre de fronteras), el Perú alcanzó una de las tasas de mortalidad más altas del mundo. Ello demuestra que la coerción sin capacidad institucional resulta ineficaz frente a crisis estructurales como las de salud pública.

La recurrencia y prolongación de los Estados de Emergencia han producido un desplazamiento del poder civil hacia instancias coercitivas, debilitando la rendición de cuentas, la transparencia y el control democrático. Esta deriva ha erosionado el Estado de derecho y consolidado una cultura política autoritaria bajo una apariencia democrática. En consecuencia, la excepción, lejos de proteger el orden constitucional, termina por desvirtuarlo, al normalizar prácticas de gobierno basadas en la suspensión de derechos y la concentración del poder.

Frente a este panorama, se hace imprescindible reformular los criterios de declaratoria y prórroga, fortalecer los mecanismos de control legislativo y judicial, y garantizar la justificación sustantiva de cada decreto. Asimismo, urge impulsar una política de prevención y gestión del riesgo que reduzca la dependencia del régimen de excepción. Solo así podrá restituirse el carácter verdaderamente excepcional de estas medidas y protegerse la democracia frente a su progresiva erosión.

# BIBLIOGRAFÍA



- Amnistía Internacional. (2024, 18 de julio).** *Perú: Muertes y lesiones en protestas podrían implicar a presidenta y cadena de mando como responsables penales* [Comunicado de prensa]. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/07/peru-muertes-lesiones-protestas-presidenta-cadena-mando-responsables-penales/> (Amnesty International)
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998).** *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023).** *Situación de derechos humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23)*. Organización de los Estados Americanos.
- Constitución Política del Perú (29 de diciembre de 1993)**
- Defensoría del Pueblo. (2015, 29 de mayo).** *Defensoría del Pueblo exhorta a garantizar derechos laborales de trabajadores de empresa agroindustrial Tumán* [Nota de prensa]. <https://www.defensoria.gob.pe/desa/defensoria/defensoria-del-pueblo-exhorta-a-garantizar-derechos-laborales-de-trabajadores-de-empresa-agroindustrial-tuman/>
- Della Porta, D., & Reiter, H. (Eds.). (1998).** *Policing protest: The control of mass demonstrations in Western democracies* (G. T. Marx, Afterword; Social Movements, Protest, and Contention, Vol. 6). University of Minnesota Press.
- Dethier, E. N., Silman, M. R., Fernandez, L. E., Caballero Espejo, J., Alqahtani, S., Pauca, P., & Lutz, D. A. (2023).** Operation Mercury: Impacts of national-level armed forces intervention and anticorruption strategy on artisanal gold mining and water quality in the Peruvian Amazon. *Conservation Letters*, 16, e12978. <https://doi.org/10.1111/conl.12978>
- Ericson, R. V., & Haggerty, K. D. (1997).** *Policing the risk society*. University of Toronto Press.
- Espin, J., & Perz, S. (2021).** Environmental crimes in extractive activities: Explanations for low enforcement effectiveness in the case of illegal gold mining in Madre de Dios, Peru. *The Extractive Industries and Society*, 8, 331-339. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.12.009>
- Forest Trends. (2021, septiembre).** *Timber Legality Risk Dashboard: Peru*. Forest Trends. <https://www.forest-trends.org/fptf-idat-home/>
- Huamán, B. (2022).** *El recurso al estado de emergencia por el Gobierno peruano durante la pandemia y su conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos*. *Agenda Internacional*, 29(40), 229-255. <https://doi.org/10.18800/agenda.202201.010>

- Human Rights Watch. (2024).** *Informe Mundial 2024: Perú*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/es/world-report/2024/country-chapters/peru> (Human Rights Watch)
- Ilizarbe, C. (2022).** *La democracia y la calle. Protestas y contrahegemonía en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ilizarbe, C. (2023)** Perú 2022: Colapso democrático, estallido social y transición autoritaria. *Revista de Ciencia Política* 43 (2) 349-375.
- Ilizarbe, C. (2025)** El gobierno de la carretera. Régimen de excepción, enclaves autoritarios y extractivismo en el sur andino. *Anthropologica* año XLIII, N° 54, 2025, pp. 440-479.
- Ilizarbe, C., Asencios, D., & Retamozo, D. (2025).** *Normalizando la excepción: Veinte años de democracia y estado de emergencia en el Perú (2000-2021)* [Cuaderno de trabajo]. Departamento Académico de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://hdl.handle.net/20.500.14657/205092>
- Mendenhall, E. (2020)** "The COVID-19 syndemic is not global: context matters". *The Lancet*, Volume 396, Issue 10264, P1731.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019).** Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo (4.º ed.). Lima, Perú.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, Observatorio Nacional de Política Criminal – INDAGA. (2022).** *La tala ilegal en la Amazonía peruana* (Serie Amazonía y crimen). MINJUSDH.
- Neocleous, M. (2014).** *War power, police power*. Edinburgh University Press.
- OAS DOTOC. (2021).** On the trail of illicit gold proceeds: Strengthening the fight against illegal mining finances: Perú's case. Organization of American States.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). (2023, octubre).** *Observaciones sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Perú (7 de diciembre de 2022 – 15 de septiembre de 2023)* [Infografía]. Autor.
- Rooney, B. (2019)** Emergency powers in democratic states: Introducing the Democratic Emergency Powers dataset. *Research and Politics*, October-December: 1-7.

- Rossiter, C. (2002)** *Constitutional Dictatorship. Crisis government in Modern Democracies*. Transaction Publishers, Rutgers.
- Singer, M.; Burda, N. & Mendenhall, E. (2017)** "Syndemics and the biosocial conception of health". *The Lancet* 389: 941-950.
- Siles, A. (2017)**. Problemática constitucional del estado de emergencia en Perú: algunas cuestiones fundamentales. *Estudios Constitucionales*, 15(2), 123-166.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-52002017000200123>
- Siles, A. (2021)** *La implacable erosión institucional: el estado de emergencia en la Constitución peruana ante amenazas de naturaleza política a inicios del siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Soldevilla Montoya, V. A. (2025)**. *Garantía del conflicto: Estado performativo y el incumplimiento de acuerdos en el caso Tintaya/Antapaccay en Espinar* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales]. Lima, Perú.
- Sosa, P. (2025)**. *Ya no es democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tafur, A., & Quesada, D. (2020)**. El estado de emergencia en el Perú democrático posconflicto: un estudio preliminar de las normas de emergencia. *Anuario de Derechos Humanos*, (16), 205-234. <https://doi.org/10.5354/0718-2279.2020.60439>
- Wacquant, L. (2009)**. *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity*. Duke University Press.
- Wright, C. (2015)**. *Emergency Politics in the Third Wave of Democracy: A Study of Regimes of Exception in Latin America*. Lexington Books.

