LA EXCEPCIONALIDAD COMO REGLA: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE LA PROLONGACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR COVID-19 EN EL PERÚ

Tesis presentado para optar al
Título Profesional de Abogada

Presentado por
Andrea del Pilar Tafur Sialer

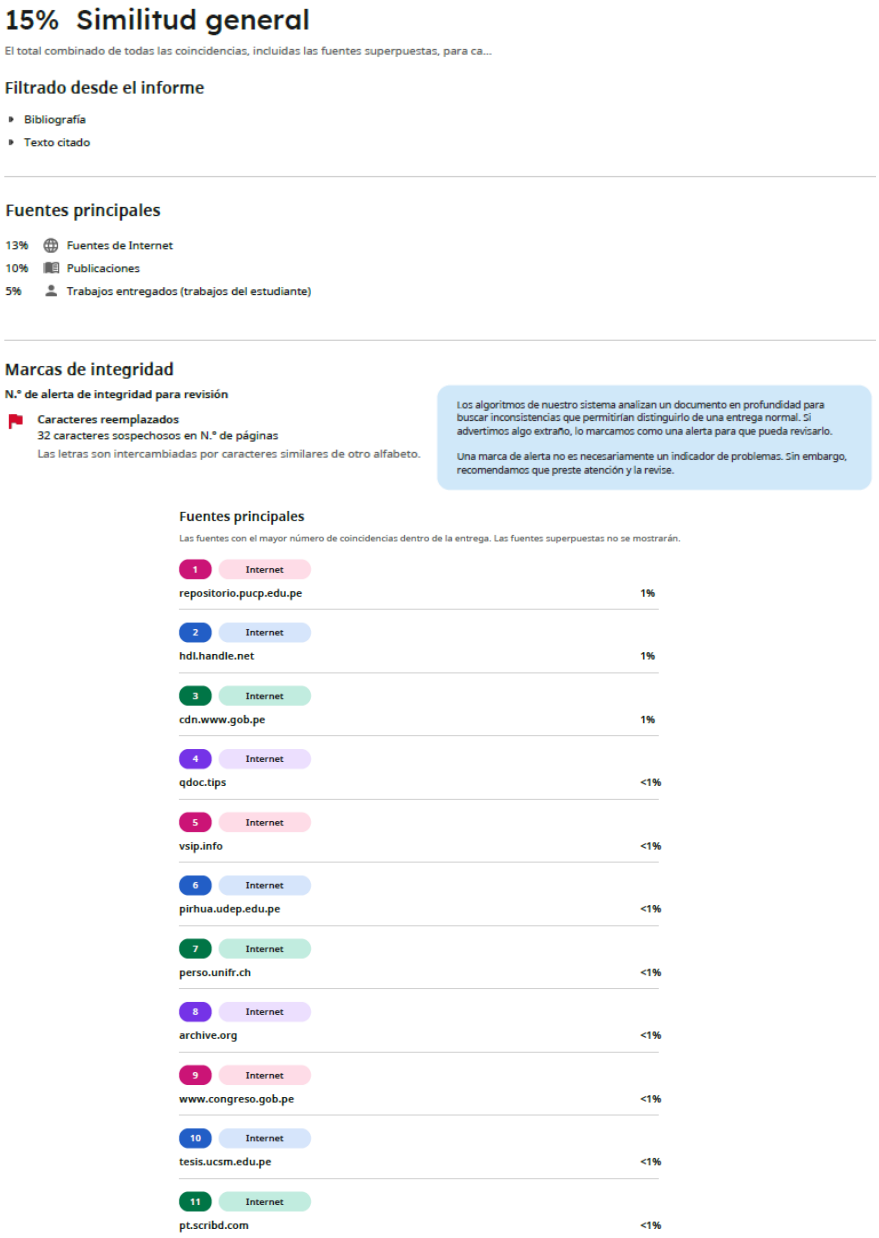
Asesor: Carlos J. Zelada Acuña
0000-0002-1991-9071

Lima, junio de 2026

REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

FACULTAD DE DERECHO

A través del presente documento la Facultad de Derecho deja constancia de que la Trabajo de Suficiencia Profesional "LA EXCEPCIONALIDAD COMO REGLA: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE LA PROLONGACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR COVID-19 EN EL PERÚ" presentada por la Srta. Andrea del Pilar Tafur Sialer, con DNI 73143334, para optar el Título Profesional de Abogado, fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin el 7 de julio del año 2026; obteniendo el siguiente resultado:



Detalles del documento

Identificador de la entrega
trn:oid:::1:3604367206

Fecha de entrega
30 jun 2026, 3:15 p.m. GMT-5

Fecha de descarga
7 jul 2026, 9:17 a.m. GMT-5

Nombre del archivo
Tafur_Sialer_Andrea_Tesis_Derecho_2026.pdf

Tamaño del archivo
1.4 MB

174 páginas

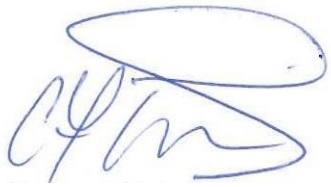
67.946 palabras

389.840 caracteres

De acuerdo con la política vigente, el porcentaje obtenido de similitud con otras fuentes está dentro de los márgenes permitidos.

Se emite el presente documento para los fines estipulados en el Reglamento de Grados y Títulos de la Facultad al que pertenece el interesado.

Lima, 7 de julio de 2026



Carlos J. Zelada Acuña
Asesor
ORCID: 0000-0002-1991-9071

RESUMEN

La pandemia por COVID-19 marcó un hito en la historia reciente, cuyo impacto nos recuerda la complejidad de los escenarios de crisis sanitaria global. En el Perú, el Estado de Emergencia Nacional, dictado inicialmente por quince días ante la aparición de los primeros contagios en marzo de 2020, fue prorrogado hasta acumular 956 días ininterrumpidos. Esta investigación aborda la desnaturalización jurídica de dicho régimen a través de un análisis constitucional y convencional, enfocándose críticamente en la prolongación de la medida durante el denominado tercer bloque de decretos supremos.

Metodológicamente, este estudio sistematiza una lista de ocho características – clasificadas en transversales, facultativas y de control – para evaluar los poderes de emergencia en el ordenamiento peruano. Mediante este estándar, se examina el problema central de la normalización de la emergencia, fenómeno que ha convertido una herramienta de excepción en una técnica ordinaria de gestión gubernamental.

El análisis realizado revela una insostenible contradicción fáctica y normativa: mientras el discurso estatal alegaba una grave circunstancia que afectaba la vida y salud de las personas para continuar con la prórroga del estado de emergencia, las medidas adoptadas flexibilizaban los aforos y las actividades sociales. Asimismo, se demuestra un severo déficit de motivación y una preocupante aplicación de los mecanismos de control de los poderes de emergencia.

De esta forma, este trabajo aporta un modelo analítico para la fiscalización académica, social y jurídica de los estados de emergencia en el Perú, consolidándose como una herramienta de protección frente a los riesgos de la normalización de los estados de emergencia.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic marked a milestone in recent history, the impact of which serves as a reminder of the complexity of global health crisis scenarios. In Peru, the National State of Emergency – initially declared for fifteen days following the first cases of the disease in March 2020 – was extended until it had lasted a total of 956 consecutive days. This research examines the legal distortion of this regimen through a constitutional and treaty-based analysis of the American Convention of Human Rights, focusing on the extension of the measure during the so-called third block of decrees.

This study systematized a list of eight characteristics – classified as cross-cutting, discretionary and control-related – to evaluate emergency powers within the Peruvian legal system. Using this standard, the study examines the central problem of the normalization of the emergency – a phenomenon that has transformed an exceptional mechanism into an ordinary tool of government management.

The analysis reveals a factual and normative inconsistency: while the state's discourse cited an extraordinary danger to justify continuing the extension of the state of emergency, the measures adopted relaxed capacity limits and allowed for social activities. Furthermore, the study demonstrates a severe lack of legal grounds and a troubling application of mechanisms to control emergency powers.

Therefore, this study provides an analytical model for the academic, social and legal oversight of states of emergency in Peru, establishing itself as a tool for protection against the risks of the normalization of states of emergency.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN ..... **iv**

ABSTRACT ..... **v**

ÍNDICE DE TABLAS ..... **x**

ÍNDICE DE ANEXOS ..... **xi**

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS ..... **xii**

INTRODUCCIÓN **1**

CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO Y DOCTRINARIO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN **5**

1.1 Evolución de los estados de excepción en la antigüedad, edad moderna y en los estados contemporáneos **7**

1.1.1 Grecia y la República de Roma 7

1.1.2 Martial law en Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica 12

1.1.3 El état de siège en Francia 15

1.1.4 El artículo 48 de la Constitución de Weimar en Alemania 18

1.1.5 Estados de excepción como respuesta a los peligros del terrorismo internacional en Estados Unidos y Francia 19

1.2 Consideraciones generales de los estados de excepción de acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos **22**

1.2.1 El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 23

1.2.2 El artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 25

1.3 Conclusión **27**

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN LAS CONSTITUCIONES PERUANAS. UNA CLASIFICACIÓN TRIPARTITA **30**

2.1 Clasificación tripartita de los estados de excepción en las constituciones peruanas **31**

2.2 Constitución que carece de artículos sobre estados de emergencia o estado de excepción **32**

2.3 Constituciones peruanas que contienen artículos con normativa general sobre

los estados de excepción 33
2.3.1 Constitución de 1826 34
2.3.2 Constitución de 1828 34
2.3.3 Constitución de 1834 35
2.3.4 Constitución de 1839 36
2.3.5 Constitución de 1856 37
2.3.6 Constitución de 1860 38
2.3.7 Constitución de 1867 39
2.3.8 Constitución de 1920 40
2.3.9 Constitución de 1933 43
2.4 Las constituciones peruanas con normativa y clasificación bipartita de los estados de excepción 44
2.4.1 Constitución Política de 1979 45
2.4.2 Constitución Política de 1993 50
2.5 El marco constitucional de la emergencia durante la pandemia por COVID-19 52
2.6 Conclusión 55
CAPÍTULO III. LAS OCHO CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTADOS DE EMERGENCIA EN EL PERÚ 56
3.1 Ocho características de las declaraciones de emergencia en el Perú, según estándares constitucionales y convencionales 57
3.1.1 Clasificación y tipología de las características de los estados de emergencia 58
3.2 Características transversales 60
3.2.1 Supuesto de situación extraordinaria 60
3.2.1.1 Tipología de los estados de emergencia en Perú según el presupuesto habilitante que justifica la medida 63
A) Normas relativas a los estados de emergencia por catástrofe producto de desastres naturales 65
B) Normas relativas a los estados de emergencia por seguridad y orden interno. 67
C) Normas promulgadas durante el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 69
3.2.2 Territorialidad 72

3.2.3 Temporalidad 73

3.3 Características facultativas de los estados de emergencia en el Perú 75

3.3.1. Suspensión en el ejercicio de los derechos 75

3.3.2. Necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida restrictiva de derechos 78

3.3.3. Control del orden interno 82

3.3.3.1. Marco normativo del uso de la fuerza policial 83

3.3.3.2. Marco normativo del uso de la fuerza militar 83

3.3.3.3. Otras normas y sentencias en materia de orden interno 85

3.4 Características de control o fiscalización 87

3.4.1. Control jurisdiccional y político 87

3.4.1.1. Control político parlamentario 88

3.4.1.2. Control jurisdiccional 89

A) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional 91

B) Jurisprudencia de la Corte IDH 95

3.4.2. Notificación a la OEA sobre suspensión de derechos 98

3.5 Conclusión 100

CAPÍTULO IV. APLICACIÓN DE LAS OCHO CARACTERÍSTICAS EN EL TERCER BLOQUE DEL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR COVID-19 102

4.1 El Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 104

4.1.1 Estudio cualitativo de los decretos del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 106

4.1.1.1 Primer y segundo bloque del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 108

A) Primer bloque 108

B) Segundo bloque 112

4.1.1.2 Tercer bloque del Estado de Emergencia Nacional 115

4.2 Aplicación de las ocho características del tercer bloque de Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 118

4.2.1 Características transversales 118

4.2.1.1 Supuesto de situación extraordinaria 119

4.2.1.2 Territorialidad 121
4.2.1.3 Temporalidad 122
4.2.2 Características facultativas 123
4.2.2.1 Suspensión en el ejercicio de derechos 124
4.2.2.2 Necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida restrictiva 125
4.2.2.3 Control del orden interno 127
4.2.3 Características de control o fiscalización 128
4.2.3.1 Control jurisdiccional y político 128
A) Control político parlamentario 128
B) Control judicial 130
4.2.3.2 Notificación a la OEA sobre la suspensión de derechos 132
4.3 Síntesis de la aplicación de las ocho características en el tercer bloque del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 134
4.4 Conclusión 136
CONCLUSIONES 138
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 142
ANEXOS 158

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2. 1. Clasificación de las Constituciones del Perú de acuerdo con la normativa de estados de excepción 32
Tabla 3. 1. Clasificación de las características de los estados de emergencia en el Perú 59
Tabla 3. 2. Normas aplicables a los estados de emergencia por catástrofe 65
Tabla 3. 3. Normas aplicables a los estados de emergencia por razones de seguridad y orden interno 68
Tabla 3. 4. Aspectos fundamentales de la primera característica: Supuesto de situación extraordinaria 71
Tabla 3. 5. Aspectos fundamentales de la segunda característica: Territorialidad 73
Tabla 3. 6. Aspectos fundamentales de la tercera característica: Temporalidad 75
Tabla 3. 7. Aspectos fundamentales de la cuarta característica: Suspensión en el ejercicio de derechos 78
Tabla 3. 8. Aspectos fundamentales de la quinta característica: Necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la medida restrictiva 81
Tabla 3. 9. Aspectos fundamentales de la sexta característica: Control del orden interno 87
Tabla 3. 10. Aspectos fundamentales de la séptima característica: Control jurisdiccional y político de los estados de emergencia 97
Tabla 3. 11. Aspectos fundamentales de la octava característica: Notificación a la OEA sobre la suspensión de derechos 99
Tabla 4. 1. Bloques de decretos supremos según la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional 107
Tabla 4. 2. Olas de la pandemia y bloques del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 107
Tabla 4. 3. Resumen de la sentencia del Tribunal Constitucional en materia de la obligatoriedad del uso de la mascarilla durante el estado de emergencia sanitaria (sentencia recaída en el Exp. No. 00233-2022-PA/TC) 131
Tabla 4. 4. Notificaciones presentadas ante la OEA en el año 2022 respecto a los decretos supremos del tercer bloque 133
Tabla 4. 5. Síntesis de la aplicación de las ocho características al tercer bloque de Estados de Emergencia Nacional por COVID-19 135

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Decretos que declaran y prorrogan el Estados de Emergencia Nacional por COVID-19 (del 16/03/2020 al 27/10/2022) 159

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

CADH/Convención Americana	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Constitución	Constitución Política del Perú de 1993
Corte IDH/Interamericana	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación
D.S	Decreto Supremo
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
Exp.	Expediente
FF.AA.	Fuerzas Armadas del Perú
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
OC-8/87	El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87.
OC-9/87	Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87.
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PNP/Policía	Policía Nacional del Perú
SIDENA	Sistema de Defensa Nacional
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

"Vivíamos, como era normal, haciendo caso omiso de todo. Hacer caso omiso no es lo mismo que ignorar, hay que trabajar para ello."

— Margaret Atwood, El cuento de la criada (1985)

INTRODUCCIÓN[1]

Los regímenes de excepción nacieron como herramientas de defensa estatal, una vía de seguridad temporal y extraordinaria destinada a dotar a las autoridades de prerrogativas necesarias para enfrentar anomalías imprevistas que amenacen la supervivencia de la nación. Sin embargo, la práctica contemporánea de esta herramienta jurídica muestra un fenómeno alarmante: la excepcionalidad se ha convertido en una técnica ordinaria y común de la gestión gubernamental. Lo que fue concebido como un mecanismo extraordinario ha terminado por convertirse en una suerte de "costumbre estatal" que vacía de contenido la regularidad constitucional. Esta distorsión se ve agravada cuando el Estado se enfrenta a emergencias de escala global, como las crisis sanitarias producto de una pandemia.

En el Perú, el primer caso de COVID-19 fue reportado por el Poder Ejecutivo el 6 de marzo de 2020. En los siguientes días, en respuesta al creciente número de contagios y a la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud, el gobierno dictó – el 15 de marzo de 2020 – el Decreto Supremo No. 044-2020-PCM. Este dispositivo declaró el Estado de Emergencia Nacional por un plazo inicial de quince días, justificado en las graves circunstancias que afectaban la vida de la nación. No obstante, lo que originalmente fue catalogado como una respuesta transitoria y urgente, fue prorrogado sucesivamente hasta acumular una duración total de 956 días ininterrumpidos, convirtiendo el derecho de excepción en el eje ordinario de la gestión pública sanitaria.

En esta investigación abordamos críticamente, desde una perspectiva constitucional y convencional, este fenómeno de normalización de la excepción. Para tal efecto, se somete a un escrutinio minucioso al denominado tercer bloque de decretos del Estado de Emergencia Nacional, dictados para afrontar las consecuencias de la enfermedad de COVID-19. Mientras que los primeros meses de la crisis sanitaria estuvieron marcados por el peligro sistémico y la incertidumbre científica internacional, este tercer bloque normativo se desarrolló en un escenario claramente distinto: un periodo caracterizado por la desescalada en las medidas restrictivas, la inmunización masiva de la población y un tránsito evidente del virus hacia la

[1] Esta tesis no sería posible sin los consejos y recomendaciones de Carlos J. Zelada, mi asesor, profesor y gran amigo. Gracias por leer las primeras versiones de este trabajo y ayudarme a plasmar todas las ideas que tenía en mente para esta investigación. Tu guía y amistad en estos años han sido – y estoy segura seguirán siendo – fundamentales.
Un agradecimiento especial a mis padres, Doris y Carlos, y a mi hermana, Carla. Su apoyo, comprensión y cariño han sido esenciales no solo durante el proceso de elaboración de esta tesis, sino a lo largo de mi vida. En este sentido, no puedo dejar de mencionar a mis abuelitas y a mi abuelito, esta tesis va dedicada a ustedes.
Finalmente, tengo que agradecer a mis amigos, a esa familia elegida que me acompaña día a día y hace que la vida sea un camino mucho más bonito.

endemicidad. A pesar de esta alteración sustancial del presupuesto fáctico, el Poder Ejecutivo persistió en la prórroga del estado de emergencia con suspensión en el ejercicio de derechos, exhibiendo un severo déficit de motivación y eludiendo las fronteras impuestas por las disposiciones constitucionales y convencionales.

De esta forma, el problema central identificado en esta tesis radica en el deterioro de las fronteras jurídicas que limitan la prerrogativa del Poder Ejecutivo para declarar y prorrogar el estado de emergencia. A lo largo del siglo XXI, el Estado peruano ha evidenciado una preocupante tendencia a la normalización de la excepción como herramienta de respuesta ante problemas crónicos. Durante la crisis por COVID-19, este patrón de desnaturalización se confirmó con especial énfasis en el tramo final de la emergencia nacional.

La contradicción fundamental que guía este estudio es de orden fáctico y normativo, mientras el discurso gubernamental justificaba la continuidad del estado de emergencia sobre la base de un supuesto peligro – representado en la aparición de nuevas variantes del virus –, las medidas decretadas por el Poder Ejecutivo refutaban dicha narrativa a través de una flexibilización progresiva de los aforos, el comercio masivo y las actividades sociales. Esta paradoja revela que el gobierno utilizó el estado de emergencia no como un remedio ante una catástrofe inmanejable, sino como una respuesta inercial ante la pandemia que, para el inicio del tercer bloque, contaba ya con más de 714 días de restricción acumulada.

Frente a este escenario, nuestro argumento sostiene que el tercer bloque de decretos del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 en el Perú constituyó una prolongación innecesaria e indebida del régimen de excepción, que vulneró los estándares constitucionales y convencionales de protección. Al amparo de una "costumbre estatal" desprovista de motivación técnica, el Poder Ejecutivo desnaturalizó las características de la emergencia para convertirla de una herramienta de defensa temporal en un mecanismo ordinario de gestión gubernamental.

Para contrastar esta postura, este estudio examina los estados de emergencia desde una perspectiva histórica, identificando su evolución y aspectos esenciales como antecedentes relevantes que guían su configuración contemporánea. A continuación, se establecen parámetros de constitucionalidad y convencionalidad de los estados de emergencia, dotándolos de contenido por medio del análisis de la legislación, jurisprudencia y doctrina en la materia. Como resultado, se obtendrá un modelo analítico de ocho características que operan como un

estándar jurídico para auditar los estados de emergencia en el Perú. Posteriormente, utilizaremos estos parámetros para evaluar la implementación del tercer bloque del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 como herramienta de excepción y obtendremos lecciones para el futuro en el manejo de crisis, específicamente en la gestión de estados de emergencia para casos de crisis sanitarias globales, asegurando el cumplimiento de los estándares constitucionales y convencionales de la medida.

Para el despliegue metodológico de estos objetivos y la evaluación de la hipótesis planteada, la investigación se articula en cuatro capítulos interconectados que guían el estudio desde la fase histórica hasta la constatación empírica.

El Capítulo I analiza el origen y la evolución histórica de los estados de excepción, con énfasis en su desarrollo como herramienta jurídica para enfrentar situaciones extraordinarias en momentos específicos de la historia. El estudio abarca desde sus orígenes en Grecia y la República romana hasta su incorporación en los ordenamientos jurídicos modernos, examinando de forma complementaria la normativa internacional más relevante en la materia, específicamente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así, demostramos que la configuración jurídica actual de la excepción es el resultado de un proceso histórico de contención legal para regular un espacio que nació como discrecional para afrontar graves crisis.

Posteriormente, el Capítulo II contextualiza dicha evolución en la historia republicana del Perú, analizando los cambios normativos que han definido la regulación de los poderes excepcionales en nuestras cartas fundamentales. Para tal efecto, clasificamos las normas constitucionales en una estructura tripartita que agrupa el desarrollo nacional en etapas donde la regulación era inexistente, transitando por normas generales, hasta consolidar la actual estructura bipartita – basada en la distinción entre el estado de emergencia y el estado de sitio – que delimita las características del estado de excepción en el modelo constitucional vigente.

Por su parte, el Capítulo III se configura como el soporte teórico de esta tesis. Sobre la base de las particularidades de la figura estudiada en los acápites anteriores y el análisis constitucional y convencional de las prerrogativas de excepción, esta sección construye y desarrolla conceptualmente la matriz de ocho características que delimitan jurídicamente el estado de emergencia, clasificándolas en transversales – (1) supuesto de excepcionalidad, (2) territorialidad y (3) temporalidad –, facultativas – (4) suspensión de derechos, (5) necesidad,

razonabilidad y proporcionalidad de la medida restrictiva y (6) control del orden interno – y de control o fiscalización – (7) control político y jurisdiccional y (8) notificación internacional. Con este propósito, se examina exhaustivamente la legislación, la doctrina especializada, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano y los estándares fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableciendo los parámetros para evaluar los estados de emergencia.

Finalmente, el Capítulo IV representa el núcleo analítico y el aporte crítico de nuestra investigación. En esta sección, ofrecemos una investigación cualitativa al clasificar los decretos del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 en tres bloques cronológicos diferenciados para evaluar las estrategias estatales adoptadas a lo largo de los dos años y siete meses de vigencia de la medida excepcional. Posteriormente, sometemos el tercer bloque a un riguroso examen frente a cada una de las ocho características identificadas. Así, este examen revela un alejamiento generalizado y sistemático de los estándares constitucionales y convencionales, además de un severo déficit de motivación de la medida de emergencia adoptada por el Poder Ejecutivo. Al concluir el capítulo, evidenciamos las debilidades estructurales del aparato estatal peruano al momento de gestionar, ponderar y controlar el ejercicio de las prerrogativas del estado de emergencia.

A través de esta propuesta, nuestra investigación aspira a trascender el plano descriptivo, funcionando como un catalizador para un debate académico, jurídico y social orientado a restaurar el carácter extraordinario de las potestades de emergencia y a construir un modelo de control que sirva como escudo frente a los posibles excesos en la adopción de estas prerrogativas excepcionales.

CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO Y DOCTRINARIO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Con el fin de entender la figura de los estados de emergencia en el Perú y sus particularidades actuales, es necesario revisar los antecedentes de esta prerrogativa excepcional desde sus orígenes en el ámbito internacional. De esta manera, en este primer capítulo estudiamos los precedentes de la institución de emergencia como herramienta jurídica para afrontar situaciones de crisis, con el propósito de identificar las características más relevantes de su aplicación en periodos específicos de la historia. En este análisis destacamos desde los riesgos en el abuso, hasta los principales cambios que moldearon los atributos actuales de las prerrogativas de excepción.

Este primer estudio nos otorga los insumos necesarios para entender cómo se regularon y utilizaron los estados de emergencia en diferentes lugares y épocas, estableciendo los pilares conceptuales que serán empleados en el desarrollo de los siguientes capítulos. Al respecto, demostraremos que, si bien la institución de excepción nace para otorgar un espacio de discrecionalidad ante graves crisis, su configuración jurídica actual es el resultado de un proceso de contención legal. Y es que han sido precisamente los riesgos de abuso y excesos históricos los que han forjado el camino de una prerrogativa abierta hacia una medida regulada.

Considerando que los estados de excepción constituyen un campo multidisciplinario con impacto en diferentes aspectos sociales, políticos, económicos y culturales, en este capítulo utilizamos la doctrina jurídica e investigaciones de las ciencias sociales y filosofía para analizar sus orígenes.[2] Sin perjuicio de lo señalado, destacamos que esta investigación posee un enfoque esencialmente legal, por lo que el uso de fuentes de diversas especialidades nos permite obtener el contexto necesario para comprender la teoría jurídica y delimitar los antecedentes de esta prerrogativa. En tal sentido, nuestro análisis se centrará en la evolución histórico-legal de la figura para determinar los cimientos de su configuración actual.

La estructura de este capítulo se divide en tres secciones fundamentales. La primera sección contempla un análisis de la evolución de los estados de excepción en la antigüedad, edad

[2] Respecto a este punto, cabe destacar la interesante clasificación de los trabajos en materia de estados de excepción realizada por Marcés, donde cataloga la doctrina disponible en esta materia en cuatro grupos (2021, pp. 10-12). En este sentido, el autor resalta como enfoques: 1) normativista (relacionado al derecho), donde utiliza a Kelsen como referente; 2) decisionista (relacionado a la teoría política), con Schmitt como principal referente; 3) biopolítico (vinculado a la filosofía), en donde se analizan las posturas de Agamben y 4) materialista, cuyo referente es Neocleous (Marcés Everness, 2021, pp. 10-18). Al respecto, Marcés realiza una pertinente anotación al destacar que la clasificación no es purista, en tanto los diferentes enfoques conversan e influyen entre ellos.

moderna y en los estados contemporáneos. La segunda sección prevé las consideraciones generales de los estados de excepción de acuerdo con el DIDH y en la tercera compartimos nuestras conclusiones del estudio histórico normativo.

Iniciamos nuestro análisis con un breve repaso del surgimiento de los estados de excepción como instrumento jurídico para enfrentar las amenazas que pusieron en riesgo a imperios o repúblicas de la antigüedad. En la subsección 1.1.1, exploramos los orígenes de una institución similar en Grecia, que luego encontró un mayor desarrollo y consolidación durante la República romana. De esta forma, los aportes de este periodo son primordiales para comprender los fundamentos iniciales de las prerrogativas de excepción.

En las subsecciones 1.1.2 al 1.1.5, revisaremos los principales hitos de los estados de excepción a lo largo de la historia, periodos en los cuales el Estado se enfrentó a guerras civiles, conflictos internacionales y otros contextos que permitieron desarrollar sus aspectos más relevantes que impactaron en su diseño. Centramos el estudio en países como Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, Francia y Alemania en periodos específicos de su historia, en los que la continuidad de la nación estaba en riesgo y se adoptaron medidas excepcionales dirigidas a garantizar su integridad. Para cerrar esta sección, en la subsección 1.1.5 realizamos un estudio contemporáneo sobre cómo la respuesta frente al terrorismo en Estados Unidos y Francia ha consolidado así un cambio de paradigma en el uso de la institución de emergencia.

En la segunda sección analizaremos las prerrogativas excepcionales desde la perspectiva del derecho internacional, con el objetivo de evaluar cómo se han regulado estas facultades de gestión de crisis y su interacción con los derechos humanos. Centraremos nuestra atención en los principales tratados del Sistema Universal de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para el Perú: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (subsección 1.2.1) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (subsección 1.2.2), respectivamente.

Al finalizar la segunda sección, identificaremos las cualidades propias de los estados de excepción en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos para verificar si estas coinciden con los rasgos históricos o si poseen atributos propios. Dada su relevancia para esta tesis, retomamos el análisis de la regulación del Sistema Interamericano en el capítulo tres.

Para finalizar, la tercera sección expone nuestras conclusiones e ideas finales luego del análisis realizado.

Es así como al terminar el capítulo contaremos con un marco definido de las atribuciones de los estados de excepción de acuerdo con el desarrollo histórico y la normativa internacional. Esto nos permitirá identificar los aspectos clave de las prerrogativas de excepción que serán utilizados para el análisis de la evolución constitucional y para el desarrollo de las "características" que definen una lista de cualidades actuales que los estados de emergencia deben reunir.

1.1 Evolución de los estados de excepción en la antigüedad, edad moderna y en los estados contemporáneos

Un aspecto clave para el desarrollo de los estados de excepción es identificar sus cimientos como prerrogativa excepcional dentro del ordenamiento jurídico. En este sentido, se estudiarán principalmente los trabajos de Svensson-McCarthy (1998, pp. 19-45), Agamben (2005, pp. 23-158) y Feldman (2005, pp. 1022-1041) para identificar las figuras más relevantes en la historia y los cambios en los paradigmas que marcaron momentos decisivos en el estudio de los estados de excepción.

1.1.1 Grecia y la República de Roma

Los primeros indicios de la aparición de una figura con características propias de los estados de excepción se remontan a las civilizaciones griegas. En estas, se identifica que los antecedentes de los "estados de excepción" o "regímenes de emergencia" se encuentran en las figuras denominadas *aesymnétés* o *aesymneteia*[3]. Estas instituciones constituían mecanismos excepcionales utilizados en situaciones de graves crisis que amenazaban la seguridad de la ciudad, mediante los cuales se le otorgaba el poder a un magistrado extraordinario para hacer frente a la amenaza, restablecer el orden y garantizar la estabilidad de la ciudad (Svensson-McCarthy, 1998, p. 9).

Aristóteles definió la figura de *aesymnétés* como una especie de tirano elegido, en tanto "en la medida en que su gobierno era el de un amo o un déspota, eran tiranos; en la medida en que eran elegidos por súbditos voluntariosos, eran reyes" (Aristóteles, 1962, p. 137, como se cita en Svensson-McCarthy, 1998, p. 10)[4]. A esta definición, Reinach agrega que esta autoridad era elegida de acuerdo con las circunstancias específicas y durante el tiempo necesario para hacer

[3] También llamadas dictadura o tiranía elegida (Aristóteles, 1999, p. 73).
[4] Traducción propia: "*This type of ruler is called aesymnétés; he was in fact a kind of elected tyrant.* (…) *in so far as their rule was that of a master or despot, they were tyrants; in so far as they were chosen by willing subjects, they were kings".*

frente a la amenaza, que solo renunciaba de sus funciones cuando consideraba que el orden y paz estaban lo suficientemente seguros (1885, p. 12)[5].

De esta forma, en las civilizaciones griegas dicho magistrado extraordinario era elegido por los ciudadanos en base a consideraciones de respeto y poder para que gobierne la ciudad durante momentos de crisis (Svensson-McCarthy, 1998, p. 9). Esta figura era usada de forma esporádica y desesperada para encontrar una salida ante la situación peligrosa en la que se encontraba la ciudad (Svensson-McCarthy, 1998, pp. 11-12). No obstante, se desconoce si es que los poderes de dicho magistrado tenían límites específicos con el objetivo de prevenir abusos (Svensson-McCarthy, 1998, p. 11).

En consecuencia, de las *aesymnétés* podemos identificar algunos de los atributos esenciales de las prerrogativas de emergencia como: 1) condicionar su uso a situaciones extraordinarias que pongan en riesgo la continuidad del orden jurídico; 2) la temporalidad de la medida excepcional, cuya duración se limitaba al restablecimiento de la normalidad; y 3) la concentración del poder para agilizar la toma de decisiones en contextos de especial gravedad.

Tiempo después, los cimientos más claros de lo que conocemos sobre las instituciones de emergencia se presentaron en la República romana, específicamente en las prerrogativas del *dictador.* Sin embargo, existen otros autores que no concuerdan con la tesis de que la dictadura romana sea el antecedente de los estados de emergencia actuales[6] y encuentran mayor sustento en la figura del *iustitium*. Ambas instituciones serán estudiadas en los siguientes párrafos, ya que poseen características que se asimilan a los estados de excepción.

Durante el periodo temprano de la República romana, se desarrolló y ajustó el concepto presentado por los griegos para satisfacer las particularidades de su sociedad. Así, surgió uno de los primeros ejemplos de gestión de crisis sustentado en un método y proceso formalmente establecidos dentro de una sociedad compleja y organizada políticamente: la denominada dictadura romana (Svensson-McCarthy, 1998, p. 11).

Los romanos invocaron esta institución de forma recurrente y parte de su frecuente uso se basaba en la percepción del pueblo con respecto a esta figura, en tanto se entendía como una

[5] Bajo la figura del *aesymnétés*, la persona que ejercía el poder absoluto también poseía la facultad de reformar las leyes que considerara defectuosas, ya que se suponía que el pueblo había aprobado de antemano las nuevas leyes que promulgaba (Reinach, 1885, p. 13).

[6] Algunos autores como Reinach señalan que la figura de *aesymnétés* es muy diferente a la dictadura romana, por lo que señalar que aquella es un antecedente de la segunda carece de sustento principalmente porque existen dos diferencias entre ambas situaciones jurídicas: la temporalidad y la restricción de adoptar modificaciones normativas (Reinach, 1885, p. 13).

autoridad legítima que solía contar con la popularidad y el apoyo de la población (Svensson-McCarthy, 1998, p. 12). Las razones que justificaban el uso de esta institución se enmarcaban como graves problemas políticos – fueran de origen interno o externo – con la finalidad de que la mencionada autoridad fuese la encargada de liderar a los romanos durante tiempos de crisis y retornar a la "normalidad" (Svensson-McCarthy, 1998, p. 11).

Diversos autores sostienen que la institución del dictador surgió para subsanar los problemas originados de la estructura de poder de la República romana, en tanto eran dos cónsules quienes funcionaban como magistrados supremos (Svensson-McCarthy, 1998, p. 12) (Reinach, 1885, pp. 12 y 15). Esta dualidad funcionaba bien para salvaguardar la libertad de los ciudadanos, pero cuando la situación requería de operaciones militares era necesaria la conducción rápida y enérgica de una sola unidad de mando; por ello, se creó la figura del dictador (Reinach, 1885, p. 15).

Esta figura tenía un carácter estrictamente militar y las causas que justificaban su adopción se limitaban a dos supuestos de extrema gravedad: una guerra importante (*rei gerundae causa*) o una grave conmoción civil (*seditionis sedendae causa*) (Rossiter, 1948, p. 21). Así, el dictador nombrado bajo cualquiera de estos supuestos era un gobernante con amplios poderes, pero sujeto a estrictas restricciones temporales y funcionales (Rossiter, 1948, pp. 23-24)[7].

De esta forma, el dictador se convertía en un gobernante absoluto con el propósito exclusivo de preservar la República romana, que encontraba su límite más importante[8] en la prohibición de alterar el orden institucional romano (Rossiter, 1948, p. 24). Además, su cargo era temporal y no podía exceder los seis meses, pasado este tiempo debía devolver el poder a los cónsules[9] (Rossiter, 1948, p. 23). Por otro lado, el dictador gozaba de irresponsabilidad jurídica por las acciones que realizara para enfrentar la grave situación que provocó su designación; sin

[7] La decisión de investir a un dictador recaía en la evaluación de la gravedad de la situación que enfrentaba la República romana (Rossiter, 1948, p. 20). La prerrogativa de activar la figura del dictador dependía exclusivamente del Senado, mientras que la decisión de nombrar a la persona que ejercería el cargo recaía sobre los cónsules, ya sea por decisión de ambos o por uno de ellos que hubiera sido elegido por sorteo para realizar este acto (Reinach, 1885, p. 19) (Rossiter, 1948, p. 20). Un punto interesante de esta institución es que la figura de los cónsules no desaparecía al momento de que se designaba a un dictador. Por el contrario, Willems señala que los cónsules y otras autoridades mantenían sus cargos durante el periodo de dictadura, con el matiz de que debían obedecer las órdenes del dictador (1884, p. 266, como se cita en Svensson-McCarthy, 1998, p. 14).

[8] De acuerdo con Rossiter, identificamos otros tres límites a la institución de la dictadura (1948, p. 24). El primero consistía en que toda decisión en materia financiera – que suponía la disposición del tesoro público romano – quedaban supeditadas a la aprobación del Senado. De esta manera, el Senado podía utilizar la restricción de fondos para influir efectivamente en las acciones del dictador. El segundo límite era que las decisiones de iniciar guerras ofensivas no dependían exclusivamente del dictador. Por último, el tercer límite establecía que el dictador, en su calidad de juez, carecía de jurisdicción civil (Rossiter, 1948, p. 24).

[9] Si el dictador intentaba permanecer en el poder pasada la situación excepcional que sustentaba su nombramiento, los tribunos podían obligarlo a dimitir para, posteriormente, ser procesado y hasta condenado a muerte (Reinach, 1885, p. 22) (Rossiter, 1948, p. 23).

embargo, esta prerrogativa era válida únicamente mientras su actuación se encontrara dentro de los límites de la ley (Reinach, 1885, pp. 26-29). Respecto a las competencias legislativas, este tenía el poder de emitir decretos cuya validez estaba supeditada a su permanencia en el cargo (Rossiter, 1948, p. 26).

Así, observamos que las características griegas – situación extraordinaria como justificación para la adopción de la medida, la temporalidad y la concentración de poder – fueron también recogidas en la República romana, pero con aportes adicionales que permitieron perfeccionar esta figura excepcional. Entre estas nuevas innovaciones se encontraban restricciones que limitaban el poder del dictador e imponían barreras para contener posibles abusos. Entre estos límites destacan el plazo máximo de seis meses de duración de la figura del dictador, la restricción de alterar el orden jurídico, la temporalidad de las normas emitidas por el dictador y la posible responsabilidad por acciones que excedieran el marco legal.

No hay un número exacto de las veces que la figura del dictador fue utilizada durante la República romana. Autores como Rossiter (1948) señalan que fueron aproximadamente noventa dictaduras en los trescientos años de historia del cargo, de las cuales al menos cincuenta fueron por razones de *rei gerundae causa* (por causa de guerra externa), mientras que el dictador *seditionis sedandae causa* (en casos de sedición o guerra civil) fue nombrado al menos cuatro veces (p. 21).

No cabe duda de que la institución de la dictadura se mantuvo vigente durante la República de Roma. Sin embargo, con la transición al Imperio romano, las guerras por razones defensivas fueron menos frecuentes y la guerra por razones expansionistas aumentaron; por lo que la necesidad de nombrar dictadores con el propósito de defender el orden jurídico original de la República desapareció (Reinach, 1885, p. 33) (Rossiter, 1948, p. 27).

En consecuencia, la prerrogativa sobrevivió a su utilidad (Rossiter, 1948, p. 27). El gobierno de emergencia que tenía un sustento legal en la figura del dictador romano fue reemplazado por los gobiernos de emergencia que favorecían el absolutismo ilegal (Rossiter, 1948, p. 28).

Así, se puede concluir que la figura del dictador romano no es de por sí intrínsecamente mala o perjudicial. Al brindar un poder extraordinario, se hace necesario contar con una sociedad vigilante y con mecanismos de control eficientes para que la institución resulte útil para la sobrevivencia del Estado y del orden jurídico. De lo contrario, cuando los mecanismos de control resultan deficientes y las circunstancias sociales favorecen que la concentración de

poder se desvirtúe, los poderes o figuras de emergencia pueden derivar en instituciones altamente problemáticas.

Otra figura de la república romana que toma importancia para el estudio de los estados de excepción es el *iustitium*. Esta figura ha sido estudiada ampliamente por Giorgio Agamben como el antecedente más exacto a la figura del estado de excepción (Agamben, 2005, pp. 85-101).

Así, ante una situación que ponía en peligro la República, el Senado emitía un *senatus consultum ultimum* para que los magistrados adoptaran las medidas que se considerasen necesarias para la salvación del Estado (Agamben, 2005, p. 85). La base de este decreto era el *tumultus*[10], lo que derivaba en la proclamación del *iustitium* (Agamben, 2005, p. 86). Esta situación suponía una especie de suspensión del derecho – un vacío jurídico – que exigía romper el ordenamiento con el fin de salvarlo (Agamben, 2005, pp. 86 y 92).

Como parte de la crítica realizada a las teorías de Schmitt y de otros autores, Agamben señala que basar la dictadura romana con los orígenes de las prerrogativas de excepción es inexacta y deja de lado cuestiones fundamentales de esta figura. Para él, el estado de excepción no es una dictadura, sino la ausencia de derecho donde todas las determinaciones legales son desactivadas (Agamben, 2005, p. 99). El punto central de su argumento es que son falsas las doctrinas que buscan conectar el estado de excepción al derecho; por lo tanto, considera incorrecta la teoría de la necesidad como fuente jurídica que justifica el uso de la prerrogativa excepcional como un supuesto derecho del Estado a la propia defensa (Agamben, 2005, pp. 99-100). Para el autor el estado de necesidad "no es un estado del derecho, sino un espacio sin derecho" (Agamben, 2005, p. 100).

Así, a diferencia de la institución del dictador, el *iustitium* implicaba no la creación de una nueva magistratura, sino un ejercicio ilimitado del poder producto de la suspensión de las leyes que vinculaban la acción estatal (Agamben, 2005, p. 94). Resulta complejo catalogar las acciones realizadas durante el *iustitium,* ya que su clasificación implicaría designarle un lugar absoluto dentro del derecho. En consecuencia, de la institución del *iustitium* es difícil extraer características clave para este estudio; sin embargo, se debe señalar aquella que justifica la

[10] El *tumultus* era la situación de emergencia ocasionada por una guerra externa, insurrección o guerra civil (Agamben, 2005, pp. 85-86).

proclamación de la figura y que funciona como supuesto habilitante: la situación de peligro a la República derivada de una guerra externa, insurrección o guerra civil.

De esta forma, identificamos rasgos fundamentales de los estados de excepción a partir de la figura del *aesymnétés* en Grecia y del dictador de la República romana. Así, tenemos que la causa habilitante es una situación de amenaza a la seguridad o graves problemas políticos, lo cual facultaba la concentración del poder en una figura extraordinaria. Esta poseía claros aspectos militares y límites específicos como la temporalidad, el deber de no alterar el orden jurídico y las medidas de control ante posibles acciones que excedieran el marco legal.

Es así como los antecedentes griegos y romanos brindaron los cimientos y características fundamentales para las prerrogativas de excepción, cuyo impacto está aún presente en los Estados contemporáneos.

1.1.2 *Martial law* en Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica

Rastreamos que los orígenes de la ley marcial – *martial law* en inglés – se remontan a Inglaterra entre los años 1300 y 1628, durante procesos sumarios de justicia criminal. En un inicio, esta figura se aplicó en el derecho militar y luego, a partir del siglo XIV, se extendió también contra civiles (Capua, J. V., 1977, pp. 152-153, como se cita en Svensson-McCarthy, 1998, p. 19). Así, la ley marcial fue inicialmente una medida extraordinaria empleada durante guerras o rebeliones y, posteriormente, en tiempos de paz para contener la oposición a la corona, lo que permitió que la población civil pudiese ser juzgada ante tribunales militares por delitos ordinarios (Capua, J. V., 1977, pp. 167-171, como se cita en Svensson-McCarthy, 1998, p. 19).

No obstante, el uso extensivo de la ley marcial a la población civil no duró mucho tiempo. En el año 1628, mediante la Petición de Derechos (*Petition of Right*), el parlamento inglés prohibió su uso extensivo fuera del ámbito militar o tiempos de guerra, buscando así acabar con los abusos de la corona al utilizar la ley marcial contra civiles (Capua, J. V., 1977, pp. 171-172 y Sharpe, R. J., 1976, pp. 12-13, como se cita en Svensson-McCarthy, 1998, pp. 20-21)[11]. Durante esos tiempos de crisis y aplicación de la ley marcial, la ley ordinaria sería suspendida

[11] Es importante señalar que, de acuerdo con Svensson-McCarthy (1998, pp. 21-22), no existe un consenso de cuando fue la última vez que se utilizó la figura de la ley marcial en Inglaterra, pero se sabe que la prerrogativa fue frecuentemente declarada por el gobierno para afrontar crisis que ocurrieran en territorio del Imperio inglés. Por su parte, durante la Segunda Guerra Mundial el gobierno– en el marco de los amplios poderes que recibió del parlamento – no se vio en la necesidad de declarar la ley marcial para gestionar el conflicto (Svensson-McCarthy, 1998, p. 22). Es así como no se tiene una fecha exacta de cuando fue la última vez que se utilizó la figura o si todavía pudiese ser utilizada legalmente en el Reino Unido.

en lo estrictamente necesario y solo en la medida que lo exigiera la consideración primordial de preservar el Estado (Sharpe, 1976, p. 108, como se cita en Svensson-McCarthy, 1998, p. 22).

De esta manera, identificamos que la ley marcial tuvo su origen dentro del derecho penal inglés para ser utilizada durante tiempos de graves crisis como guerras, rebeliones u oposición a la corona. Esta medida se empleó para que civiles acusados de cometer delitos ordinarios fueran procesados ante tribunales militares. Posteriormente, la prerrogativa fue limitada para detener los abusos derivados de su aplicación, estableciéndose así que – durante la vigencia de esta medida – la ley ordinaria sería suspendida sólo en la medida que la situación lo exigiera, con el fin de conservar la nación. Así, consideramos que un aporte importante a la figura de los estados de excepción proviene de la Petición de derechos, al establecer que las medidas de emergencia sólo pueden ser utilizadas bajo contextos de especial gravedad y su uso no debe extenderse a ámbitos fuera de la situación excepcional.

Respecto a la figura de la ley marcial[12] en Estados Unidos, la analizamos junto con la posibilidad de suspensión del hábeas corpus como prerrogativas estrechamente conectadas en tiempos de crisis, cuyo estudio resulta fundamental para la evolución histórica de la medida.

Es importante señalar que la Constitución de 1787 no prevé expresamente la capacidad de declarar la ley marcial, ni otorga poderes de emergencia explícitas al presidente (Feldman, 2005, p. 1022). Sin embargo, la interpretación de la disposición constitucional que autoriza al Congreso a suspender el hábeas corpus en caso de rebelión o invasión cuando la seguridad pública lo requiera[13] ha sido entendida como una evidencia del derecho a recurrir a la ley marcial, tanto a nivel estatal como federal (Reinach, 1885, p. 265; Rossiter, 1948, p. 216; Svensson-McCarthy, 1998, p. 23).

En la práctica, observamos que la ley marcial posiciona al poder militar como una autoridad independiente y superior al poder civil (Feldman, 2005, p. 1039). Durante ese periodo, la

[12] Debemos diferencias con las prerrogativas otorgadas bajo el *insurrection act*- en el cual el presidente puede utilizar la fuerza militar para imponer la ley federal dentro del territorio estadounidense y no requiere de la declaración de la ley marcial – y el *state of emergency* –una declaración que usualmente la realiza el presidente (que también pueden realizar los estados) con el fin de otorgar mayores facultades al gobierno federal para responder o brindar apoyo a los gobiernos estatales de forma más rápida y eficaz ante desastres o crisis de gran escala (Biscontini, 2025). Esta última figura es más contemporánea y, en los últimos años, ha visto mayor desarrollo en la limitación de sus alcances (Biscontini, 2025). Ejemplos de esta legislación es el *National Emergencies Act*, aprobada por el Congreso Estadounidense en 1976 o el *National Security and Homeland Security Presidential Directive (Executive Directive 51)* aprobado en mayo de 2007 (Biscontini, 2025).

[13] Traducción propia: *"The Privilege of the Writ of Habeas Corpus shall not be suspended, unless when in Cases of Rebellion or Invasion the public Safety may require it."* (Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, 1787, Art. 1 Sección 9(2)).

autoridad militar goza de una amplia potestad para realizar todos los actos que sean razonablemente necesarios para restaurar o mantener el orden público (Feldman, 2005, pp. 1038-1039). Así, de todas las libertades fundamentales posibles de suspensión, es la garantía de hábeas corpus la que se ha visto frecuentemente sujeta a tal declaratoria (Feldman, 2005, p. 1038).

El desarrollo de las prerrogativas de la ley marcial y su vínculo con la suspensión del hábeas corpus en Estados Unidos han sido analizadas por la jurisprudencia de la Corte Suprema en dos sentencias emitidas a propósito de importantes contextos históricos: *Ex parte Milligan* (1866) y *Duncan v. Kahanamoku* (1946).

En el caso *Ex parte Milligan,* el debate principal se centró en si era legal que un tribunal militar ejerciera la jurisdicción para juzgar y condenar a un civil en el contexto de la vigencia de una ley marcial durante la Guerra de Secesión. La Corte Suprema sostuvo que Milligan no podía ser sometido a una instancia militar mientras los tribunales civiles de su jurisdicción permanecieran abiertos (*Ex parte Milligan*, 1866, p. 121) (Feldman, 2005, p. 1033)[14].

Por su parte, en el caso *Duncan v. Kahanamoku*[15] la Corte Suprema de Estados Unidos analizó la aplicación de la ley marcial dictada en Hawái durante la Segunda Guerra Mundial. En dicha sentencia, el tribunal sostuvo que la ley no permitía a las fuerzas armadas sustituir el poder judicial civil sin que existieran combates reales en el territorio (*Duncan v. Kahanamoku*, 1946, p. 324). En otras palabras, la ley marcial no puede sustituir de forma indefinida al poder civil establecido en la Constitución cuando las instituciones funcionan con normalidad. Así, se reafirma el criterio expuesto en *Ex parte Milligan* al consolidar la supremacía civil sobre los tribunales militares, estableciendo que el enjuiciamiento militar de civiles no se justifica por la

[14] Este caso se contextualiza en la Guerra de Secesión. Tras la suspensión del hábeas corpus dictada por el presidente Lincoln en diferentes estados del país – convalidada luego por el Congreso mediante la ley de 6 de agosto de 1861 – se impuso una limitación al poder presidencial: en los estados con tribunales federales operativos, se proporcionarían a los jueces de los tribunales de circuito y de distrito listas de todas las personas detenidas bajo la autoridad presidencial, a menos que fueran prisioneros de guerra (Rossiter, 1948, p. 230). En este escenario, Milligan fue condenado a muerte en 1864 en Indiana —un estado en el que la autoridad federal era indiscutible— por una comisión militar por cargos de conspiración, incitación a la insurrección y prácticas desleales (Svensson-McCarthy, 1998, pp. 26-27). Días antes de su ejecución, Milligan presentó una petición de absolución basándose en la Ley del Congreso de 3 de marzo de 1863 que impedia su procesamiento militar si existían fueros civiles operativos (*Ex parte Milligan*, 1866, pp. 6-8, 121).

[15] El contexto del caso *Duncan v. Kahanamoku se* presentó en el marco de la Segunda Guerra Mundial, dos años después del bombardeo a Pearl Harbor. En Hawái, el gobierno estadounidense dictó la aplicación de la ley marcial, suspendió la garantía de hábeas corpus y transfirió las competencia civiles a las autoridades militares. Bajo este régimen, Duncan fue procesado y condenado por un tribunal militar por haber agredido a un guardia marítimo, pese a que los tribunales civiles ya habían reanudado parcialmente sus funciones (*Duncan v. Kahanamoku*, 1946, p. 305). Ante esto, Duncan interpuso un hábeas corpus cuestionando la constitucionalidad de la sentencia bajo el argumento de que el fuero militar no puede desplazar al civil mientras este último esté operativo en el territorio (*Duncan v. Kahanamoku*, 1946, p. 306).

sola declaratoria de la ley marcial si los tribunales ordinarios están operativos (*Duncan v. Kahanamoku*, 1946, pp. 322, 324).

De esta forma, comprendemos que la ley marcial "adecuada" solo puede imponerse en determinadas situaciones limitadas, concretamente solo puede declararse cuando sea estrictamente necesario – durante invasiones extranjeras o guerras civiles – y solo cuando los tribunales civiles de la jurisdicción ya no puedan funcionar en zonas de "guerra real" (Feldman, 2005, pp. 1036-1037). Así, en concordancia con el autor, destacamos la necesidad pública como la justificación clave en la aplicación, continuación y terminación de la ley marcial. Además, observamos que se ha establecido que las medidas gubernamentales adoptadas bajo este régimen quedan sujetas a revisión judicial (Feldman, 2005, p. 1037).

En síntesis, definimos la ley marcial en Estados Unidos como una prerrogativa presidencial que faculta las fuerzas militares para restaurar o mantener el orden público en situaciones de extrema excepcionalidad. La necesidad pública se convierte así en el núcleo de su justificación. Consideramos fundamental estudiar esta figura en estrecha relación con la suspensión del hábeas corpus, recurso constitucional que, en la práctica, suele proclamarse simultáneamente. No obstante, esta ley encuentra sus contrapesos en el control jurisdiccional. Así pues, la revisión judicial de las decisiones tomadas bajo ley marcial se determina como eje central para la supervisión de la medida y la prevención de arbitrariedades.

1.1.3 El *état de siège* en Francia

La figura a la ley marcial más parecida en el derecho civil es el estado de sitio – *état de siège*. Esta institución, desarrollada en Francia, sirvió de modelo para su incorporación en las constituciones de muchos países europeos y americanos (Sánchez Viamonte, 1957, p. 254, como se cita en Svensson-McCarthy, 1998, p. 36).

De acuerdo con Ferejohn y Pasquino (2004), que este mecanismo esté consagrado en la propia Constitución garantiza el respeto de los principios básicos de la democracia, incluso en situaciones en las que la propia democracia se ve amenazada (pp. 233-234). Observamos que esto nos permite perfeccionar el sistema de emergencia mediante modificaciones legales que se adaptan a la naturaleza cambiante de las amenazas nacionales (Feldman, 2005, p. 1041).

Ubicamos el origen del estado de sitio en la Francia revolucionaria de fines del siglo XVIII. La ley de 8 julio de 1791 estableció las reglas que regían esta medida, disponiendo que las

funciones de las autoridades civiles vinculadas al orden pasaran a los militares (Rossiter, 1948, p. 80, como se cita en Feldman, 2005, p. 1024)[16]. Esto sentó las bases de la regulación moderna de esta figura de excepción, cuya aplicación se amplió unos años después para incluir los casos de invasión extranjera o rebelión[17] (Kelly & Pelletier, 1966, p. 44).

Posteriormente, notamos que la figura del estado de sitio fue implementada en las constituciones de los siguientes periodos. La idea de la suspensión de la norma suprema fue incorporada en el artículo 92 de la Constitución del año VIII (Agamben, 2005, p. 29). A partir de dicha fecha, identificamos diferentes modificaciones claves, siendo las más relevantes las leyes de 1849[18] y 1878[19] – las cuales determinaron que la medida debía señalar su ámbito territorial y el plazo de vigencia – constituyéndose como los pilares de la doctrina de estados de sitio en la legislación francesa (Rossiter, 1948, p. 83, como se cita en Feldman, 2005, p. 1026).

La Primera Guerra Mundial marcó un hito, pues por primera vez en el siglo XX se invocó esta medida de excepción en todo el territorio francés (Rossiter, 1948, p. 91). Debido al grave contexto bélico, esta declaración omitió los requisitos establecidos en la ley de 1878, violando expresamente algunas de sus disposiciones[20] (Rossiter, 1948, p. 92). Ante esta experiencia, en 1938 se implementaron reformas para detallar la transición del régimen civil al militar en tiempos de guerra (Kelly & Pelletier, 1966, p. 46).

Actualmente, encontramos que las disposiciones sobre el estado de sitio y los poderes de emergencia en Francia se encuentran regulados en el artículo 16 y 36 de la Constitución de

[16] El decreto legislativo del 8 de julio de 1791 definía los tres "estados" en los que se podía encontrar un puesto militar: 1) paz, donde las autoridades civiles y militares actuaban dentro de su ámbito de competencia ordinaria; 2) guerra, donde las autoridades civiles seguían siendo responsables del orden interno, pero el ejército solicitaba adoptar medidas respecto a la seguridad del lugar; y 3) sitio, donde la competencia para mantener el orden interno se transfería a las autoridades militares (Reinach, 1885, pp. 92-93; Svensson-McCarthy, 1998, p. 37; Agamben, 2005, p. 29).

[17] La ley de 1797 fue utilizada abusivamente por el Directorio y posteriormente por Napoleón I y II para reprimir a sus adversarios políticos (Kelly & Pelletier, 1966, p. 44).

[18] La ley de 9 de agosto de 1849 desarrolló el artículo 106 de la Constitución francesa de 1848, estableciendo que: 1) las autoridades civiles transferían competencias específicas a las autoridades militares; 2) los tribunales militares juzgarían a civiles por delitos en contra de la seguridad de la República, la constitución o el orden público; 3) se podían limitar las libertades fundamentales como el derecho a la reunión y a la privacidad; y 4) el resto de derechos constitucionales permanecían vigentes (Rossiter, 1948, pág 83, como se cita en Feldman, 2005, p. 1025). La mencionada ley estableció como causales para la declaración del estado de sitio el peligro inminente para la seguridad interna o externa del Estado. Además, pasó de ser una prerrogativa ejecutiva a legislativa (Reinach, 1885, p. 112, como se cita en Svensson-McCarthy, 1998, p. 39).

[19] Debido a las reformas constitucionales que reorganizaron la estructura del gobierno frances se promulgó, el 3 abril de 1878, una nueva ley que actualizó la doctrina del estado de sitio (Feldman, 2005, p. 1025). Así, la medida sólo podía dictarse por ley, definiendo su extensión y duración (Reinach, 1885, p. 126, como se cita en Svensson-McCarthy, 1998, p. 39).

[20] El incumplimiento de las disposiciones de la ley de 1878 se debió a diferentes factores, entre ellos que la declaración de estado de sitio no se limitaba a zonas afectadas por una invasión armada; la ausencia de una fecha de caducidad para la medida y el hecho de que – en las zonas invadidas o en peligro de serlo – el ejército asumió el control total del gobierno (Rossiter, 1948, pp. 92-93).

1958, complementado por las leyes de 1878 y 1849, así como por la ley No. 55-385 relativa al *état d'urgence* (estado de emergencia)[21]. El artículo 16 otorga al presidente la potestad de tomar medidas ante amenazas graves o inmediatas a las instituciones públicas, la independencia de la nación, la integridad del territorio o el cumplimiento de compromisos internacionales, cuando el funcionamiento de los poderes públicos esté interrumpido (Constitución de Francia, 1958).

Además, destacamos que dicho artículo estipula – entre otras cosas – que el presidente debe informar a la nación sobre las medidas adoptadas y garantizar que los poderes públicos recuperen el cumplimiento de su misión en el menor tiempo posible. Resaltamos como disposición fundamental la consulta al *Conseil Constitutionnel* sobre las medidas a adoptarse.

Por su parte, el artículo 36 de la Constitución francesa faculta al Consejo de Ministros para declarar estado de sitio por un máximo de doce días, cuya prórroga estará supeditada a la aprobación del Parlamento (Constitución de Francia, 1958). Así, aunque la decisión de recurrir a los poderes excepcionales recae en la discreción exclusiva del presidente de la República, está sujeta a controles como el que ejercer el *Conseil*[22] y el Parlamento.

De esta forma, concluimos que la evolución francesa del estado de sitio y de las prerrogativas de excepción son de gran relevancia para nuestro estudio, especialmente por la integración de la medida excepcional al texto constitucional. A través de este análisis del *état de siège* identificamos características que provienen de figuras anteriores y que han servido de base para desarrollar otras, propias de la regulación francesa. Así, encontramos a las causales de crisis que ponen en peligro al Estado y justifican la medida; el otorgamiento de poderes a militares con el fin de controlar la situación; la restricción de libertades como el derecho de reunión y privacidad; la temporalidad de las medidas; y la delimitación territorial. Finalmente, valoramos los dos mecanismos de contrapeso a dicha facultad ejecutiva: el rol del *Conseil Constitutionnel* como órgano consultivo y de moralidad; y la función del Parlamento como ratificador de la prórroga de los estados de sitio.

[21] El *état d'urgence* nació con la ley de 1955 ante la insurgencia de Argelia en 1954 contra el dominio colonial francés (Guéguin, 2025, p. 277). La ley proporcionó un marco jurídico para las medidas policiales y los poderes militares para evitar dictar una declaración de estado de sitio (Guéguin, 2025, p. 277). Entre ellas se encontraba la imposición de un toque de queda, regular la circulación en determinadas zonas, dictar prohibiciones de viaje, arrestos domiciliarios, cerrar lugares públicos, prohibir reuniones, confiscar armas de fuego, controlar la prensa, entre otros, con el fin de disciplinar, vigilar y controlar (Guéguin, 2025, p. 277).

[22] El *Conseil Constitutionnel* es una rama independiente del Gobierno que revisa la constitucionalidad de las acciones gubernamentales, especialmente las leyes, antes de su promulgación (Feldman, 2005, nota a pie de página 53). El contrapeso que ejerce este órgano se materializa a través de un dictamen motivado y público sobre la actuación del presidente, la cual dificulta – al menos moralmente – que el presidente abuse de sus poderes excepcionales (Svensson-McCarthy, 1998, p. 41).

1.1.4 El artículo 48 de la Constitución de Weimar en Alemania

Un acontecimiento relevante para el estudio de los estados de emergencia fue la aplicación del artículo 48 de la Constitución de Weimar. El mencionado artículo establecía amplios poderes que otorgaban prerrogativas casi dictatoriales al presidente. Su uso sistemático y posterior abuso entre los años 1919 y 1933 resultaron determinantes para que Hitler accediera al poder, instaurara el Tercer Reich y desatara uno de los episodios más violentos en la historia.

El artículo 48 disponía, en su primer párrafo, que el presidente podía obligar a un estado federado, mediante el uso de la fuerza armada, a cumplir con sus obligaciones constitucionales o legales. El segundo párrafo añadía que, en caso de peligro o alteración de la seguridad y orden público, el presidente podía tomar medidas necesarias para restablecerlas, incluso utilizando la ayuda de la fuerza armada. En este sentido, podían ser suspendidos temporalmente derechos fundamentales de una lista taxativa. Para finalizar, como mecanismo de control presidencial, otorgaba el deber de dar cuenta al *Reichstag* (parlamento) de las medidas adoptadas, facultándolo para revocarlas (Rürup, 1992, p. 152)[23].

Observamos así una paradoja: el presidente del *Reich* tenía el poder de proteger la Constitución mediante su propia suspensión, dejando fuera de la toma de decisión inicial al *Reichstag* y desplazándola a una entidad de control posterior. Así, el propio texto constitucional reflejaba una profunda desconfianza hacia el órgano que representaba al pueblo – el *Reichstag* – en contraposición de la fiabilidad otorgada a la fuerza del Estado autoritario (Rürup, 1992, p. 152).

Esta concentración de poder fue calificada por Agamben (2005) como una "dictadura presidencial" (p. 45), mientras que Schmitt señaló que "ninguna constitución de la tierra como aquella de Weimar había legalizado tan fácilmente un golpe de Estado" (Schmitt, 1995, p. 25 visto en Agamben, 2005, p. 45). Durante los años de vigencia de la Constitución de Weimar se promulgaron diversos decretos amparados en el artículo 48. Según el recuento de Agamben, se proclamó el estado de excepción y se emitieron decretos de urgencia en más de 250 ocasiones, resaltando que los últimos años de la República de Weimar se desarrollaron enteramente en un régimen de excepción (Agamben, 2005, p. 45).

[23] Resaltamos que aunque la Constitución establecía la obligación de desarrollar legalmente las prerrogativas establecidas en el artículo 48, esto nunca se legisló; lo que provocó que los límites del poder excepcional quedaran a libre interpretación del ejecutivo (Rürup, 1992, p. 152).

Subrayamos que el ascenso de Hitler al poder se produjo tras casi tres años de régimen de dictadura presidencial y con un parlamento que no se encontraba en funciones (Agamben, 2005, p. 45). Inmediatamente después de asumir el poder, el 28 de febrero de 1933, se proclamó el "Decreto para la protección del pueblo y del Estado", el cual otorgó poderes de emergencia y suspendió las libertades civiles previstas en la Constitución (Agamben, 2005, p. 25). Debido a que el mencionado decreto nunca fue derogado, los 12 años que duró el Tercer Reich transcurrieron bajo un estado de excepción (Agamben, 2005, p. 25).

De esta forma, destacamos que las facultades otorgadas bajo la declaración del estado de excepción de la Constitución de Weimar se caracterizaron por ser una prerrogativa exclusivamente presidencial que contemplaba la posible participación militar para salvaguardar el orden o seguridad del país y que en la práctica no contó con una fiscalización parlamentaria. Dicha regulación contaba con uno de los aportes más interesantes a la figura al permitir suspender temporalmente derechos de una lista taxativa, entre los que se encuentran la libertad de reunión, la libertad personal, la inviolabilidad de domicilio – también susceptibles de suspensión en el actual artículo 137.1 de la Constitución peruana –, así como libertad de expresión, libertad para crear asociaciones, el secreto al voto, entre otros.

Finalmente, concluimos que el abuso del artículo 48 de la Constitución de Weimar – que no contó con contrapesos reales – pudo ser utilizado para institucionalizar un régimen autoritario y extremadamente violento. Esto pone de manifiesto la importancia no solo de contemplar medidas de control en la legislación, sino de garantizar que en la práctica existan mecanismos efectivos para fiscalizar los poderes extraordinarios otorgados durante las crisis.

1.1.5 Estados de excepción como respuesta a los peligros del terrorismo internacional en Estados Unidos y Francia

Un acontecimiento relativamente reciente que cambió el paradigma del uso de los estados de excepción fue el atentado contra las Torres Gemelas el 11 de setiembre de 2001. Este evento posicionó al terrorismo internacional como una de las principales amenazas contemporáneas para la estabilidad de los Estados. Como señala Marcés (2021), la mayor parte de la producción académica proveniente de autores estadounidenses y europeos se centra en los estados de excepción desde la problemática del terrorismo global y sus consecuencias (p. 11). Así,

diferentes autores han analizado las particularidades de esta herramienta gubernamental como respuesta a los recientes riesgos que plantean estos nuevos actores internacionales[24].

Advertimos que gran parte del debate académico sobre el terrorismo moderno proviene de su categorización, dado que los conceptos fundamentales de "guerra" y "crimen" – bajo la mirada del derecho penal –resultan insuficientes para abordarlo (Ackerman, 2004, pp. 1032-1037). Al enfrentar a un grupo que muta con el tiempo y sobrevive a sus liderazgos, los Estados pueden convertir a la llamada "guerra contra el terrorismo" en un estado de emergencia permanente que somete a la ciudadanía a una limitación de derechos potencialmente infinita (Ackerman, 2004, p. 1033).

Reconocemos que el riesgo en las emergencias modernas por terrorismo internacional – o incluso el crimen trasnacional – está en la indeterminación temporal y territorial de los peligros que conlleva para los Estados. La naturaleza prolongada de la amenaza terrorista juega en contra de la esencia transitoria de las medidas de excepción; por lo que surge así el peligro de un régimen de emergencia normalizado, donde lo extraordinario se vuelve cotidiano (Ferejohn & Pasquino, 2004, p. 228). Ante este nuevo paradigma, muchos Estados han preferido gestionar la lucha contra el terrorismo mediante la adopción de nuevas normas, en vez de recurrir a poderes constitucionales de emergencia (Ferejohn & Pasquino, 2004, p. 215).

Este es el caso de Estados Unidos de Norteamérica. El *military order* – emitido el 13 de noviembre de 2001 por el presidente Bush – autorizó la detención indefinida de los no-ciudadanos sospechosos de terrorismo y estableció que estos serían procesados por las *military commissions* (Agamben, 2005, pp. 26-27). Esta norma, junto al *USA Patriot Act* – promulgado por el Senado estadounidense el 26 de octubre de 2001 – autorizó al fiscal general a poner bajo custodia a los extranjeros que fueran sospechosos de actividades que pusieran en peligro la seguridad nacional (Agamben, 2005, p. 27).

De esta forma, el *military order* presidencial estableció un paradigma atípico donde se canceló el estatuto jurídico del individuo y constituyó una categoría inclasificable, ya que los detenidos no se regían por las normas sobre prisioneros de guerra ni tampoco eran imputados por algún delito según las leyes estadounidenses (Agamben, 2005, p. 27). Los detenidos de centros como

[24] Recomendamos consultar: Ackerman (2004); Dyzenhaus (2006) y Gross, O., & Ní Aoláin, F. (2006); Fenwick, H. & Phillipson, G. (2011), Guéguin (2025).

Guantánamo se encontraban privados de su libertad por un tiempo indefinido, operando así un escenario sustraído de la ley y control jurídico estadounidense.[25]

Por otro lado, examinamos los atentados en Francia durante el año 2015, lo que marcó un punto de inflexión en el uso de estado de emergencia en dicho país. Destacan significativamente los ataques ocurridos del 7 al 9 de enero contra el periódico satírico *Charlie Hebdo* en París y las acciones coordinadas del 13 de noviembre en las ciudades de París y Saint-Denis que causaron múltiples muertos y heridos, lo que generó una respuesta estatal sin precedentes[26] (Guéguin, 2025, p. 273).

Tras lo sucedido, los políticos franceses calificaron el terrorismo como una amenaza excepcional y sin precedentes, lo que llevó al establecimiento de poderes excepcionales para una amenaza que con el tiempo se volvió rutinaria (Guéguin, 2025, pp. 269, 272). Lo que inició como una declaratoria de emergencia de 12 días – de acuerdo con lo estipulado por la ley – fue prorrogado sistemáticamente por el Parlamento por el lapso de tres meses bajo la justificación de modernizar y adaptar la respuesta del Estado a una amenaza sin precedentes (Guéguin, 2025, p. 279).

En Francia durante 2015 y 2017, los poderes de emergencia se activaron en seis oportunidades y dieron lugar a un periodo acumulado de 23 meses bajo poderes de emergencia (Guéguin, 2025, p. 283). Resaltamos la contradicción de pasar de una excepción sin precedentes a un estado de excepción normalizado por ser permanente y continuo (Guéguin, 2025, pp. 272-273). Así, la paradoja central es que el terrorismo se califica como una amenaza sin precedentes que requiere el uso recurrente de medidas excepcionales y de emergencia a largo plazo (Guéguin, 2025, p. 273).

Luego de este periodo de prórrogas de facultades de excepción, los políticos franceses decidieron poner fin a la medida y dotar al Estado de nuevos medios para responder al terrorismo, normalizando así las disposiciones de emergencia bajo la excusa de una amenaza permanente (Guéguin, 2025, p. 286)[27]. Esto ha llevado a Francia a incorporar las medidas de

[25] Al respecto, otros autores han incidido en este análisis. Por ejemplo, Butler (2006) determinó que, en los detenidos en la isla de Guantánamo, la "nuda vida" encontró su máxima indeterminación al no ser reconocidos ni tratados como sujetos protegidos por la ley (2006, pp. 17 y 108). Véase: Butler, J. (2006) y Agamben (2005).

[26] El ataque al periódico *Charlie Hebdo* resultó en 12 víctimas y varios heridos. Por su parte, los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París y Saint Denis fueron los más letales en Francia desde la Segunda Guerra Mundial e implicó los atentados suicidas del *Stade de France*, tiroteos en varios restaurantes y el ataque en la sala de conciertos *Bataclan* (Guéguin, 2025, p. 273).

[27] Sobre este aspecto, véase: Flyghed (2002), quien ha desarrollado que la normalización de la excepción comprende dos procesos. El primero es la normalización de la amenaza, que se describe como un fenómeno sostenible, duradero y a largo plazo. El segundo proceso se refiere a la normalización de la respuesta a través de los medios que se utilizan y las políticas en la materia (Visto en Guéguin, 2025, p. 18).

emergencia al derecho común; por lo que el estado de emergencia termina formalmente, pero continúa en la práctica por medio de nuevas leyes bajo el precepto de "nueva normalidad" (Guéguin, 2025, p. 287). Un ejemplo reciente de la inclusión de medidas antiterroristas en la vida cotidiana en Francia es el fenómeno que se observó durante los levantamientos de 2023, cuando se desplegó fuerzas y tácticas antiterroristas más allá de su ámbito de aplicación (Guéguin, 2025, p. 289).

Como reflexión final de esta primera sección, encontramos que las nuevas amenazas trasnacionales actuales evidencian que los estados de excepción no son la respuesta idónea para peligros que carecen de límites temporales y territoriales claros. Podemos comprobar que el uso recurrente de estas prerrogativas deforma sus particularidades inherentes, convirtiendo a la excepción en la norma y debilitando los cimientos del Estado de Derecho democrático.

1.2 Consideraciones generales de los estados de excepción de acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Tras la Segunda Guerra Mundial se inició un periodo de auge para la cooperación internacional y, fundamentalmente, para la consolidación de tratados en materia de derechos humanos. En este escenario, los instrumentos internacionales prestaron atención a las realidades nacionales e incorporaron cláusulas de salvaguardia que contemplaran situaciones de crisis, reconociendo la necesidad de imponer límites temporales o restricciones al ejercicio de derechos para preservar el orden democrático.

De este modo, la regulación sobre los estados de excepción no sólo está contempladas en normas del derecho interno, sino también en importantes instrumentos del derecho internacional (G. Rodríguez, 2019, p. 837). Ambos sistemas coinciden en que la suspensión en el ejercicio de derechos debe tener como finalidad exclusiva el restablecimiento de la normalidad y la garantía del pleno goce de los derechos humanos (G. Rodríguez, 2019, p. 837).

Identificamos como disposiciones fundamentales el artículo 4 del PIDCP[28], el artículo 27 de la CADH[29] y el artículo 15 de la Convención Europea de Derechos Humanos. Para los fines académicos de nuestra investigación, nos limitaremos a analizar los parámetros del PIDCP y

[28] Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. El Estado peruano lo ratificó el 12 de abril de 1978.
[29] Fue adoptado el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigor el 18 de julio de 1978. Fue ratificado por el Estado peruano el 12 de julio de 1978.

la CADH, por ser los pilares del Sistema Universal y del SIDH de los cuales el Perú es Estado parte[30].

1.2.1 El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El PIDCP autoriza la adopción de medidas excepcionales ante situaciones que pongan en peligro la vida de la nación. Bajo este marco, se permite suspender ciertas obligaciones del pacto – ajustadas a las exigencias del contexto – siempre que no resulten incompatibles con otras normas del derecho internacional ni impliquen discriminación alguna (PIDCP, 1966, Art. 4, inciso 1). Asimismo, destacamos que en los siguientes incisos, el tratado especifica los artículos no susceptibles de suspensión y establece la obligación de notificar las restricciones adoptadas, detallando tanto los motivos que sustentan la medida como su fecha de término (PIDCP, 1966, art. 4, incisos 2 y 3).

Debido a que nuestro objetivo en esta sección es revisar de forma general los aspectos fundamentales de esta regulación, es pertinente mencionar los instrumentos que han dotado de contenido al PIDCP. Estas precisiones han sido desarrolladas principalmente por el Comité de Derechos Humanos a través de sus observaciones generales[31] e informes, tanto anuales como temáticos, sobre la situación de los Estados[32].

A partir del texto del PIDCP y de otros documentos, podemos identificar algunas de las características más importantes de la medida de suspensión de derechos y libertades. Así, podemos indicar que la prerrogativa de suspensión debe ser de carácter excepcional, temporal y que la crisis que justifica la medida debe poner en peligro la vida de la nación. Asimismo, observamos como requisito esencial que el Estado parte proclame oficialmente el estado de excepción[33] y que las disposiciones adoptadas se ajusten estrictamente a las exigencias de la

[30] Existen otros instrumentos que regulan la aplicación de los estados de excepción como la Declaración de normas humanitarias mínimas aplicables en situaciones de estado de excepción. (Normas de Turku). Aprobada por una reunión de expertos organizada por el Instituto de Derechos Humanos, Universidad Abo Akademi en Turku/Abo (Finlandia) del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 1990 y revisada posteriormente en una reunión del Instituto Noruego de Derechos Humanos celebrada en Oslo (Noruega) el 29 y el 30 de setiembre de 1994; el artículo 5 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

[31] Véase: Observación General No. 29 del Comité de Derechos Humanos (2001). Esta observación sustituyó a la Observación General No. 5 emitida por el Comité de Derechos Humanos (1981).

[32] Es de especial atención para el estudio de los estados de emergencia en el Perú los siguientes documentos: "Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Perú" del Comité de Derechos Humanos (2023) y "Observaciones sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Perú" de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2023).

[33] De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos, la declaración previa del Estado parte responde a los principios de legalidad e imperio de la ley (2001, párr. 2).

situación[34]. También identificamos un núcleo inderogable de derechos[35], junto con otras disposiciones que complementan esta restricción[36]. Para finalizar, como mecanismo de control y fiscalización destacamos la obligación de notificación inmediata a los demás Estados parte a través de la Secretaría General de las Naciones Unidas[37].

Respecto a la evolución histórica de la regulación en el Sistema Universal, es importante recordar que entre 1985 hasta 1997 se instituyó la figura del Relator Especial sobre la Protección de los Derechos Humanos bajo Estados de Excepción. El décimo informe anual de la mencionada relatoría indica que la iniciativa de su creación surgió de la preocupación de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías[38] ante la frecuencia con la que se aplicaban estados de sitio y su impacto directo en el deterioro de los derechos humanos (1997, párr. 12-16).

En el décimo informe del Relator Especial sobre la Protección de Derechos Humanos bajo Estado de Excepción se indica que, mediante la resolución No. 1985/37, el Consejo Económico y Social designó como Relator Especial al experto Leandro Despouy, con el fin de liderar este mecanismo de supervisión internacional sistemático y permanente (1997, párr. 12). Además, el informe señala que entre las principales labores del mandato destacaban la elaboración de una lista anual de países bajo regímenes de excepción, el análisis de la legalidad de tales disposiciones – de acuerdo con las normas internas e internacionales –, el estudio de sus repercusiones y la formulación de recomendaciones para garantizar el respeto a los derechos humanos (1997, párr. 13)[39]. Asimismo, durante el mandato se promovieron principios de derecho internacional en materia de excepción y "normas tipo" diseñadas como guía para que los Estados adecuaran su legislación interna.

Tras doce años de mandato, el Relator Especial presentó su informe final cuyas conclusiones[40] y recomendaciones todavía hoy – casi 30 años después –mantienen su vigencia. La más

[34] Esto se vincula con la duración, ámbito geográfico y el alcance material del estado de excepción (ONU, 2001, párr. 4). Además, las disposiciones deben observar los principios de proporcionalidad y estricta necesidad (ONU, 2001, párrs. 4 y 5).
[35] Cabe resaltar que la prohibición de suspensión se extiende a las garantías judiciales indispensables para proteger dicho núcleo inderogable.Véase: (PIDCP, 1966, art. 4.2) y (Comité de Derechos Humanos, 2001, párr. 7-12, 15-16).
[36] Ver, por ejemplo, la lista establecida en el párrafo 13 de la Observación General No. 29 del Comité de Derechos Humanos (2001).
[37] Sobre esta obligación regulada en el inciso 3 del artículo 4 del PIDCP, ver el párrafo 17 de la Observación General No. 29 (ONU, 2001).
[38] Esta Subcomisión fue luego denominada Subcomisión de las Naciones Unidas para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, órgano subsidiario de la antigua Comisión de Derechos Humanos (actual Consejo de Derechos Humanos). Fue sustituida por lo que hoy es el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.
[39] Véase también: Despouy (1999).
[40] Entre las conclusiones del informe se señala que, entre enero de 1985 y mayo de 1997, más de la mitad de los Estados Miembros de la ONU – unos 100 países o territorios – habían vivido un estado de excepción, ya fuera de derecho o de facto.

significativa de ellas es la advertencia sobre una peligrosa tendencia global: que la excepción se transforme en la regla (1997, párr. 182).

Y nuestro país no es ajeno a este fenómeno. En recientes pronunciamientos sobre la situación del Perú, el Comité de Derechos Humanos ha expresado su preocupación por "la frecuencia con que ha declarado estados de emergencia y suspendido los derechos consagrados en el Pacto, incluso en relación con protestas sociales, teniendo en cuenta que las suspensiones solo deben ocurrir en situaciones verdaderamente excepcionales" (2023, párr. 12)[41].

1.2.2 El artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

La CADH es el principal tratado de derechos humanos de la región suscrito por el Estado peruano. A diferencia del sistema universal, el SIDH ha tenido una mayor incidencia en el debate público nacional, en la jurisprudencia nacional y en el ordenamiento jurídico interno. Al ser el instrumento regional con mayor desarrollo jurisprudencial, el estudio de las medidas excepcionales previstas en la CADH resulta una pieza esencial para el desarrollo de esta tesis[42].

Es así como ante eventos extraordinarios como situaciones de guerra, peligro público u otras emergencias que amenacen la independencia o seguridad del Estado, el artículo 27.1 de la CADH faculta la restricción de determinados derechos reconocidos en este tratado[43]. Resaltamos que dicha suspensión debe ser por tiempo determinado y limitarse a las medidas estrictamente necesarias según el contexto y ser compatible con otras obligaciones internacionales, garantizando siempre la ausencia de criterios discriminatorios (CADH, 1969, art. 27.1).

Esto implica que casi tres cuartas partes del planeta se encontraron, en algún momento, bajo un estado de excepción (Relator Especial sobre la Protección de los Derechos Humanos bajo Estados de Excepción, 1997, párr. 180-181).

[41] Véase también: Observaciones de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Perú (2023, párr. 55-59, 195, 198, 207).

[42] Resaltamos la labor realizada por el comisionado Daniel Hugo Martins, quien en 1963 fue nombrado Relator Especial para el estudio de los estados de excepción en la región (Siles, 2020, p. 293). De esta forma, el informe previo de la secretaría de la CIDH de 1964, los dos informes elaborados en los años 1964 y 1966 por Martins y la posterior Resolución de la CIDH en 1968, constituyeron antecedentes importantes que definieron la estructura y los límites del actual artículo 27 de la CADH (Grossman, 1984, pp. 6-7) (Siles, 2020, p. 293).

[43] Por el contrario, las restricciones a los derechos humanos en contextos de normalidad se rigen por los artículos 30 y 32 de la CADH. El primero prevé que solo se permiten las restricciones establecidas en el tratado, siempre que sean aplicadas conforme a las leyes que se dicten por razón del interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas (CADH, 1969, art. 30). Por su parte, cuando no medien restricciones expresas en la CADH, el artículo 32.2 señala que existen otros tres supuestos para la limitación de los derechos de las personas: (1) los derechos de los demás; (2) la seguridad de todos; y (3) justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática (CADH, 1969, art. 32.2). Asimismo, la Corte IDH ha establecido que para determinar que las restricciones son legítimas y se encuentran de conformidad con la Convención, es necesario realizar el test de proporcionalidad, el cual consiste en que: (1) esté prevista en una ley; (2) tenga un fin legítimo; (3) sea idónea para alcanzar el fin; (4) sea necesaria, por lo que tenga el menor grado de injerencia; y (5) sea proporcional en sentido estricto (Ferrer Mac-Gregor, 2021, p. 53).

El primer inciso de la norma define el alcance material de la suspensión– vinculada a la limitación y restricción de libertades identificadas en la evolución histórica de la figura –, supeditándola a la ocurrencia de una situación extraordinaria que ponga en peligro la independencia o seguridad del Estado. De este modo, el inciso consagra una de las primeras características de los estados de emergencia estudiadas, al establecer la importancia del supuesto de hecho como justificación condicionante para la aplicación de cualquier medida excepcional.

El texto de la CADH, junto con la jurisprudencia de la Corte IDH – que abordaremos en el capítulo tres – imponen la obligación de fijar límites temporales y geográficos a las disposiciones restrictivas. De este modo, hacemos referencia a otras dos características identificadas en el estudio histórico de la medida: la territorialidad, proveniente de la evolución legislativa francesa, y la temporalidad, que nace con la figura del estado de excepción[44].

Asimismo, observamos que el artículo 27.1 de la CADH prohíbe que las disposiciones adoptadas en contextos de excepcionalidad contradigan otras obligaciones que les impone el derecho internacional o se fundamenten en criterios discriminatorios. Esta norma está fuertemente relacionada con el PIDCP, al priorizar los compromisos internacionales de los Estados y fijar límites infranqueables incluso en periodos de crisis. Desde nuestra perspectiva, la gravedad de una coyuntura no constituye un permiso para incumplir tratados, discriminar a la población o exceder las facultades conferidas en la CADH u otros instrumentos internacionales.

En concordancia con esta disposición, destacamos que el artículo 27.2 de la CADH consagra el denominado "núcleo inderogable de derechos". Se trata de una lista taxativa de derechos previstos en este tratado[45] que, junto con las garantías judiciales indispensables para su protección, no admiten suspensión alguna durante el estado de excepción (CADH, 1969, art. 27.2). Identificamos que tanto el núcleo inderogable de derechos y, especialmente, las garantías judiciales indispensables encuentran su desarrollo teórico en las Opiniones Consultivas OC-8/87 y OC-9/87, así como en diversa jurisprudencia de la Corte IDH que analizamos en capítulos posteriores. En sintonía con el Sistema Universal de Derechos Humanos, la CADH

[44] Subrayamos que la limitación temporal es impuesta por la CADH y la limitación geográfica es producto del desarrollo de la Corte IDH. Ambos aspectos serán analizados a detalle en el tercer capítulo de esta tesis.
[45] Los artículos no suceptibles de suspensión son: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos) (CADH, 1969, art. 27.2).

ofrece los parámetros necesarios para evaluar las restricciones impuestas durante las emergencias.

Para finalizar, identificamos que el tercer inciso del artículo 27 de la CADH establece que los Estados que recurran a la suspensión de derechos tienen la obligación de informar inmediatamente a los demás Estados parte, por medio del Secretario General de la OEA, sobre las disposiciones suspendidas, los motivos que sustenta esta medida y su fecha de término (CADH, 1969, art. 27.3). En este sentido, la obligación de notificar a la OEA se configura como una característica adicional de los estados de emergencia, sumándose a las ya identificadas. Subrayamos que esta es la única característica que nace exclusivamente del DIDH, por lo que la jurisprudencia de la Corte IDH resulta de especial relevancia para dotarla de contenido jurídico.

Así, muchas de las características de las medidas reguladas en el artículo 4 del PIDCP y, especialmente, el artículo 27 de la CADH derivan de los inicios históricos de las prerrogativas excepcionales como las causales de suspensión – centradas en el peligro a la vida de la nación – la temporalidad, la territorialidad, la posibilidad de suspensión de derechos y la exigencia de que la medida se ajuste estrictamente a las necesidades de la situación. No obstante, otras características textuales de estos tratados son propias del derecho internacional, tales como el núcleo inderogable de derechos, la prohibición de discriminación, la compatibilidad con otras obligaciones internacionales y la notificación inmediata a los órganos supervisores como las Secretarías General de la ONU y de la OEA.

Abordaremos la importancia e impacto de estas características de la CADH con mayor profundidad en el tercer capítulo de esta tesis.

1.3 Conclusión

El análisis histórico de las medidas de excepción provee un marco fundamental para comprender sus características intrínsecas, permitiéndonos evaluar cuándo la medida se aplica correctamente y cuándo se están cometiendo excesos. Los modelos estudiados dan luces sobre cómo se ha concebido esta medida y su impacto como herramienta defensiva para la conservación del Estado durante momentos de crisis. De esta forma, a través de su aplicación ante diferentes contextos y riesgos distintos, hemos comprobado que la evolución normativa de la figura de excepción ha colocado filtros para su aplicación, sirviendo estos de contención

legal para evitar repetir aquellos escenarios donde la discrecionalidad de las autoridades fue utilizada de forma abusiva.

A partir de este recorrido histórico podemos establecer algunas características importantes de la figura excepcional: el supuesto habilitante de especial peligro para la nación, la autoridad competente para establecerla, la temporalidad, la territorialidad, la concentración del poder y la suspensión de derechos y/o libertades fundamentales para hacer frente a la amenaza. Sin embargo, hacemos énfasis en que estas características deben estar ligadas a medidas de control jurisdiccional y el contrapeso parlamentario.

Advertimos que la manipulación de las medidas de excepción es una tentación constante, aún con mecanismos de control, porque el miedo a nuevas amenazas está siempre latente. Esto se evidencia en el uso de estas figuras tras el atentado terrorista del 11 de setiembre de 2001 en Estados Unidos y los atentados en Francia de 2015. En estos escenarios, advertimos una tendencia peligrosa donde los gobiernos han utilizado poderes excepcionales para hacer frente a los nuevos desafíos, incluso deformando su temporalidad y territorialidad, lo que desafía los marcos institucionales de la figura. Así, se distorsionan las características de la medida cuando se traspasan los límites establecidos, convirtiendo lo excepcional en la norma, bajo la premisa de salvaguardar la seguridad nacional.

Cuando los límites a los estados de excepción no se respetan, las repercusiones tienen un impacto directo en la vulneración de derechos humanos. Por este motivo, los tratados internacionales suscritos por el Estado peruano como el PIDCP y, especialmente, la CADH son fundamentales para nuestro estudio. El régimen de suspensión de derechos previsto por estos se sostiene en los pilares históricos de excepcionalidad, temporalidad y territorialidad, exigiendo que la medida adoptada por el Estado parte sea, además, proporcional a la amenaza contra la vida de la nación. El derecho internacional moderno ha añadido salvaguardas a las facultades de excepción, tales como la existencia de un núcleo inderogable de derechos, la prohibición estricta de discriminación, la coherencia con otras obligaciones internacionales y la obligación de fiscalización internacional a través de un sistema de control y transparencia mediante la notificación inmediata a las Secretarías Generales de la ONU y la OEA.

De esta forma, la suspensión de libertades y derechos previstas en los tratados internacionales no es un cheque en blanco para el Estado, sino una prerrogativa estrictamente regulada que

garantiza que sea una herramienta para proteger a la nación y no un mecanismo para evadir la responsabilidad en materia de derechos humanos.

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN LAS CONSTITUCIONES PERUANAS. UNA CLASIFICACIÓN TRIPARTITA

Tras haber identificado las particularidades de esta figura en el ámbito histórico comparado e internacional, trasladamos nuestro análisis al desarrollo constitucional peruano. En este apartado analizamos la evolución histórica de las facultades excepcionales en las diferentes normas fundamentales que ha tenido el país. Mediante el estudio de las principales modificaciones constitucionales, buscamos determinar cómo ha cambiado esta figura a lo largo de poco más de doscientos años de vida republicana. Debemos destacar que otorgamos una relevancia central a la regulación nacional sobre los estados de emergencia, por lo que hacemos un énfasis especial en esta modalidad de prerrogativa excepcional.

De esta forma, el estudio de este segundo capítulo permite demostrar que la evolución constitucional de los estados de emergencia no ha sido lineal, sino un proceso de tensiones y constantes cambios donde la figura pasó de ser una prerrogativa poco definida a contar con una estructura más organizada y con roles institucionales claros. Estos roles no solo buscan enfrentar la amenaza, sino garantizar el Estado de Derecho y el orden público. Es precisamente esta evolución la que nos permite probar que la institución se ha consolidado como una figura bipartita – basada en la distinción entre el estado de emergencia y estado de sitio – estableciendo las características de su regulación contemporánea dentro de un marco de discrecionalidad normada.

La estructura de este capítulo se divide en seis secciones. En la sección 2.1 presentamos una clasificación tripartita de las doce constituciones que han regido el país durante los más de 200 años de república, analizadas bajo la perspectiva de la regulación en materia de estados de excepción. De esta forma, en la sección 2.2 presentamos la carta fundamental que careció de una regulación excepcional. En la sección 2.3 identificamos las normas fundamentales con disposiciones generales en la materia y en la 2.4 encontramos a las constituciones que cuentan con una tipología bipartita, desarrollando así otros aspectos de las medidas excepcionales.

Este recorrido histórico organizado de forma tripartita nos permitirá resaltar los atributos y elementos innovadores incorporados en cada una de las doce constituciones. Al finalizar esta sección, contaremos con una visión integral sobre la evolución nacional de los estados de excepción y los pilares sobre los cuales se construyó esta figura jurídica.

En la sección 2.5 definimos el marco constitucional de los estados de emergencia que rigió durante la pandemia por COVID-19 en el Perú. Consideramos que este análisis es el punto central para determinar las características materiales que desarrollaremos a profundidad en el siguiente capítulo de esta investigación.

La sección 2.6 expone las conclusiones e ideas finales sobre el análisis realizado a lo largo del capítulo, para así exponer la base teórica necesaria para presentar los aspectos fundamentales de la emergencia en el Perú contemporáneo.

2.1 Clasificación tripartita de los estados de excepción en las constituciones peruanas

La historia de la República peruana está llena de altibajos que se caracteriza por una marcada inestabilidad, alternando breves periodos de equilibrio democrático con repetidos periodos de golpes de Estado. Esta constante tensión política ha llevado a la promulgación de doce normas fundamentales a lo largo de 200 años de república.

Incluso antes de la consolidación de la independencia del Perú – durante la creación y aplicación de la Constitución de Cádiz – surgieron debates complejos que polarizaron el escenario público nacional y regional. Desde una perspectiva histórica, las constituciones han sido utilizadas como instrumentos de poder en los enfrentamientos entre facciones políticas. Por ello, las normas fundamentales no solo han servido como marcos normativos para regular la realidad, sino también como herramientas estratégicas para los actores políticos (Sobrevilla, 2019, p. 35).

La sucesión de los doce textos constitucionales responde, en gran medida, a contextos convulsos o a intentos de retorno a la democracia luego de periodos dictatoriales. A pesar de que esto refleja una clara inestabilidad, las diferentes constituciones evidencian la evolución normativa de la figura de excepción. Por tal motivo, utilizaremos estas constituciones para estudiar las modificaciones normativas más significativas de esta institución en el Perú.

Para este fin – y tomando como referencia la sistematización de artículos realizada por García Belaunde (1993, pp. 552-553)– clasificamos las constituciones en tres bloques. El primero es el de las constituciones que carecen de artículos específicos sobre estados de emergencia o normativa excepcional. El segundo grupo se compone de los textos con normativa excepcional general, pero que aún no tipifican ni distinguen los tipos de estados de excepción. El tercer grupo está compuesto por las constituciones que desarrollan esta medida, incluyendo artículos

específicos sobre estados de excepción y, especialmente, el estado de emergencia como una herramienta a disposición del Poder Ejecutivo.

Tabla 2. 1. Clasificación de las Constituciones del Perú de acuerdo con la normativa de estados de excepción

Tipo de regulación	Constitución Política del Perú	Artículos
No contiene artículos sobre estados de emergencia u otra normativa excepcional	1823	-
Contienen artículos con normativa general de estados de excepción	1826	Artículo 30, inciso 5
	1828	Artículo 48, inciso 23
	1834	Artículo 51, inciso 27
	1839	Artículos 55, inciso 26 y 103, inciso 4
	1856	Artículo 55, inciso 20
	1860	Artículo 59, inciso 20
	1867	Artículo 59, inciso 21
	1920	Artículos 35 y 36
	1933	Artículo 70
Contienen artículos con normativa y tipificación bipartita de estados de excepción (estado de emergencia y estado de sitio)	1979	Artículo 231
	1993	Artículo 137

A continuación, analizaremos cada una de las tres clasificaciones y haremos hincapié en la evolución de la normativa constitucional hasta la vigente Constitución Política del Perú de 1993.

2.2 Constitución que carece de artículos sobre estados de emergencia o estado de excepción

La primera constitución peruana redactada por un Congreso Constituyente fue la Constitución de 1823, la cual tuvo mucha influencia de la Constitución de Cádiz y que estuvo vigente por tan solo cuatro meses – de noviembre de 1823 a febrero de 1824 (Aljovín, 2000, pp. 351-378, como se cita en Sobrevilla, 2019, pp. 38-39). Bajo este marco normativo, el Congreso otorgó poderes extraordinarios al libertador Simón Bolívar[46], facultándolo para "suspender los artículos constitucionales, leyes y decretos, que estén en oposición con la exigencia del bien público en las presentes circunstancias"(Ley de 10 de febrero de 1825). Como consecuencia, en la práctica la Constitución de 1823 no llegó a aplicarse plenamente (Sobrevilla, 2019, p. 39).

En cuanto a la regulación de los estados de excepción o emergencia, esta Constitución no incluyó ninguna disposición expresa para situaciones de crisis donde peligrara la vida de la

[46] En otras palabras, la Constitución de 1823 permitió declarar a Simón Bolivar como "pacificador del norte" y que el Congreso le otorgara una autoridad extraordinaria por sobre la norma fundamental (Sobrevilla, 2019, p. 39).

nación. De esta forma, esta carta se constituye como la única norma fundamental en toda la historia republicana que pertenece al primer grupo de nuestra clasificación (ver Tabla 2.1), por carecer de disposiciones excepcionales.

Debido a la inexistencia de artículos específicos sobre estados de excepción y, específicamente, de estados de emergencia, consideramos que el análisis de esta Constitución tiene un impacto limitado y sus implicancias en la evolución de la normativa constitucional no tiene relevancia. En este sentido, continuaremos con el análisis del segundo bloque de regulación constitucional.

2.3 Constituciones peruanas que contienen artículos con normativa general sobre los estados de excepción

Como el mismo nombre del grupo lo indica, esta clasificación está compuesta por las constituciones que presentan un desarrollo incipiente de estados de excepción, los cuales sentaron los cimientos para la actual redacción normativa. Este bloque está integrado por nueve constituciones: siete pertenecen al siglo XIX y dos al siglo XX.

Y es que no podemos dejar de lado que la historia constitucional peruana está marcada por constantes interrupciones, golpes de Estado y conflictos. Esto debido a que, cuando el gobierno carecía de mayoría parlamentaria, se desencadenaban pugnas entre el Ejecutivo y el Legislativo, generando crisis de gobernabilidad que servían de excusas para alterar el orden constitucional (García Belaunde & Eguiguren Praeli, 2008, p. 372). La mayoría de estos sucesos ocurrieron durante el siglo XIX, periodo en el que el país contó con ocho constituciones – más de la mitad de todas las constituciones de la historia republicana – y de las cuales siete pertenecen a este grupo[47]. Iniciamos el estudio examinando estas primeras normas fundamentales.

Finalmente, precisamos que la última norma de este grupo es la Constitución de 1933. Consideramos esencial resaltar que este texto introdujo tres modificaciones fundamentales que sirven de preámbulo para la actual regulación del estado de emergencia en el Perú. Estos cambios no deben entenderse como decisiones aisladas, sino como el resultado de un proceso de evolución jurídica que se verá a lo largo de esta subsección y que consolidó las bases que definen la regulación contemporánea.

[47] La octava constitución que no está incluida en este grupo es la primera constitución que tuvo el país, la Constitución de 1823, la cual forma parte del primer grupo de esta clasificación.

2.3.1 Constitución de 1826

En 1826, Simón Bolívar convocó a elecciones para un nuevo Congreso Constituyente con el objetivo de crear una federación regional. El producto de dicho órgano fue la Constitución de 1826, también denominada "Vitalicia", porque otorgaba la presidencia de por vida a Bolívar (Sobrevilla, 2019, pp. 39-40)[48]

Respecto a las disposiciones extraordinarias, diversos artículos otorgaban prerrogativas especiales al mandatario ante circunstancias críticas. Específicamente, el artículo 30.5 de la Constitución de 1826[49] establecía que en tiempos de guerra o peligro extraordinario, el Legislativo podía investir al presidente con facultades indispensables para proteger al Estado (Constitución Política del Perú, 1826). Esta disposición, con una lectura conjunta del artículo 150, permitía la suspensión de derechos, siempre que se indicara el plazo de duración[50].

De este modo, concluimos que la Constitución de 1826 carece de una mención explícita a los estados de emergencia. No obstante, sí contemplaba las prerrogativas excepcionales al señalar escenarios - como la guerra o peligro extraordinario – donde el Parlamento debía otorgar facultades especiales al presidente para hacer frente a la crisis. De tal manera, se buscó concentrar el poder en el Ejecutivo mediante las facultades extraordinarias y por tiempo limitado para neutralizar las amenazas.

2.3.2 Constitución de 1828

Pocos meses después de la entrada en vigor de la Constitución vitalicia, estalló un motín contra el régimen, por lo que se conformó una nueva asamblea constituyente. Esta redactó la Constitución de 1828, la cual tuvo como principal característica el fortalecimiento de las atribuciones del Poder Legislativo (Sobrevilla, 2019, p. 40).

Respecto a la regulación de excepción, el inciso 23 del artículo 48 de dicha norma estableció como atribuciones del Congreso – mediante el voto aprobatorio de dos tercios de las dos

[48] La Constitución de 1826 fue sometida a los colegios electorales del Perú y todas menos una provincia aprobó el documento (Sobrevilla, 2019, pp. 39-40).

[49] "Artículo 30.- Las atribuciones particulares de cada cámara se detallarán en su lugar. Son generales:
(…) 5. Investir, en tiempo de guerra o de peligro extraordinario, al presidente de la República con las facultades que se juzguen indispensables para la salvación del estado." (Constitución Política del Perú, 1826)

[50] Por otro lado, el artículo 150 establecía que los poderes constitucionales no podían suspender la Constitución ni los derechos, salvo en circunstancias previstas en este mismo documento y señalando su plazo de vigencia (Constitución Política del Perú, 1826). Este artículo, vinculado al artículo 30.5, posibilitaba la suspensión de derechos en tiempos de guerra o peligro extraordinario. Para un análisis detallado, ver: Siles (2020, pp. 203-205).

cámaras – la facultad de autorizar al Ejecutivo, de forma extraordinaria y temporal, a tomar medidas para enfrentar invasiones, sediciones o alteraciones de tranquilidad pública, con la obligación de dar cuenta motivada de las acciones ejecutadas (Constitución Política del Perú, 1828)[51].

Si bien es cierto, esta Constitución no establecía una declaratoria de estado de excepción tal y como es entendida actualmente, ya regulaba algunas características de esta figura y establecía supuestos de situaciones extraordinarias que requerían acciones rápidas del Ejecutivo[52]. Resaltamos que el artículo 48.23 contempló, por primera vez, el deber de rendir cuentas sobre las medidas adoptadas y fijó una limitación temporal, aunque de forma laxa. Sin embargo, estas implementaciones eran aún bastante genéricas y no representó una evolución profunda en la redacción de las prerrogativas excepcionales.

2.3.3 Constitución de 1834

Pocos años después de la entrada en vigor de la Constitución de 1828, inició un nuevo conflicto, esta vez entre el entonces presidente Gamarra y la Convención Nacional, lo que resultó en la redacción de una nueva carta: la Constitución de 1834 (Sobrevilla, 2019, p. 41).

La declaratoria de los estados de excepción tampoco fue claramente estipulada en el texto de 1834. Sin embargo, al igual que en su predecesora, identificamos una disposición para que, en caso de invasión, sedición o si la tranquilidad pública lo exigiere, el Congreso tuviera la potestad de autorizar al Ejecutivo con las facultades excepcionales. Destacamos como avance que estas debían ser por el tiempo y lugar específicos, manteniendo la obligación de dar cuenta al Congreso sobre las medidas tomadas (Constitución Política del Perú, 1834)[53].

De esta forma, se mantuvieron los cimientos de lo que actualmente conocemos como estados de excepción y se incluyó – por primera vez en el texto nacional – la característica territorial a

[51] "Artículo 48.- Son atribuciones del Congreso:
(…) 23.- Autorizar extraordinariamente al Poder Ejecutivo, y solo por el tiempo preciso, en casos de invasión de enemigos o sedición, si la seguridad pública lo exigiere, debiendo concurrir los dos tercios de los votos de ambas Cámaras; y quedando el ejecutivo obligado a dar razón motivada de las medidas que tomare." (Constitución Política del Perú, 1828)

[52] Al igual que la Constitución de 1826, el inciso 5 del artículo 91 y el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución de 1828 permitían restringir el derecho a la libertad al disponer que el presidente y las autoridades del régimen interior de la República (prefectos, sub-prefecto y gobernador) tengan la posibilidad de detener a las personas en caso la seguridad pública así lo requiriera, pero al cabo de 48 horas debía poner al detenido a disposición del juez competente.

[53] "Artículo 51.- Son atribuciones del Congreso:
(…) 27ª. Autorizar extraordinariamente al Poder Ejecutivo en caso de invasión de enemigos, o de sedición, si la tranquilidad pública lo exigiere, designando las facultades que se le concedan, el lugar de su ejercicio y el tiempo de su duración; y quedando el Ejecutivo obligado a dar cuenta al Congreso de las medidas que tomare. Para esta autorización deben concurrir dos tercios de los votos en cada una de las Cámaras." (Constitución Política del Perú, 1834)

la medida. Bajo la Constitución de 1834, la herramienta de excepción continuó siendo una prerrogativa sujeta a la autorización del Parlamento, cuya aplicación exigía precisar las facultades otorgadas, el ámbito geográfico y su duración. Además, se continuó con la atribución de fiscalización política al ratificarse la obligación del Ejecutivo de informar al Parlamento de las acciones realizadas.

2.3.4 Constitución de 1839

Tras la derrota de la Confederación Peruano-Boliviana, el entonces presidente Gamarra promovió la redacción de un nuevo texto constitucional que reemplazara a la carta de 1834. Y así, algunos años después, en Huancayo, promulgó la Constitución de 1839 (Sobrevilla, 2019, p. 42). Esta nueva norma fundamental contó con disposiciones que se oponían a alianzas con otros Estados y fortalecía la figura del presidente otorgándole facultades más amplias (Ramos, 2017, p. 45) [54].

Respecto a la regulación sobre atribuciones extraordinarias, el inciso 26 del artículo 55 no varió mucho con respecto a su antecesora. Se mantuvo la prerrogativa parlamentaria para declarar a la República en peligro, confiriendo al presidente facultades detalladas, delimitadas por un tiempo y ámbito territorial específicos, y con la obligación de dar cuenta al Congreso (Constitución Política del Perú, 1839)[55].

En este mismo sentido, el artículo 103.4 de dicha carta otorgó la misma facultad estudiada en el párrafo anterior al Consejo de Estado. Este órgano también podía investir al presidente de poderes especiales para salvar la patria, con la particularidad que, durante el receso parlamentario, el jefe del Ejecutivo debía rendir cuentas tanto al Congreso como al Consejo de Estado (Constitución Política del Perú, 1839)[56]. Consideramos llamativo que esta facultad excepcional se extendiera también a un órgano consultivo como el Consejo de Estado, pero

[54] Además, la nueva Constitución conservó la división de poderes y las elecciones continuaban siendo indirectas. Sin embargo, el periodo presidencial se extendía de cuatro a seis años y los municipios, las juntas departamentales y la vicepresidencia fueron abolidos. Además, se determinó que el Congreso se reuniría cada dos años y el presidente gobernaría con el apoyo de un Consejo de Estado, compuesto por quince miembros (Sobrevilla, 2019, p. 42).

[55] "Artículo 55.- Son atribuciones del Congreso:
(…) 26. Declarar cuando la República esté en peligro, y otorgar detalladamente al Presidente las facultades que juzgue bastantes para salvarla, designándole el tiempo y lugares en que debe usarlas, y con obligaciones de dar cuenta al Congreso del uso que de ellas haya hecho."(Constitución Política del Perú, 1839)

[56] "Artículo 103.- Son atribuciones del Consejo-
(…) 4ª Declarar cuando la patria está en peligro, y otorgar detalladamente al Presidente las facultades que sean necesarias para salvarla, señalandole el tiempo y lugares en que deba ejercerlas, y la obligación de dar cuenta al Congreso, y en su receso al Consejo de Estado, del uso que de ellas hubiere hecho." (Constitución Política del Perú, 1839)

esto nos da cuenta de la importancia política de sus evaluaciones y decisiones en contextos que ponían en peligro la estabilidad nacional.

La Constitución de 1839 fue el centro de disputas políticas, siendo utilizada como instrumento de confrontación entre las facciones que buscaban convocar una Asamblea Constituyente y aquellos que defendían la continuidad de la carta fundamental (Sobrevilla, 2019, p. 43). En los siguientes años, continuaron los conflictos políticos hasta que en 1854 se inició la denominada Revolución Liberal contra la presidencia de Echenique – liderada por el expresidente Castilla – que colocó a este último de nuevo al mando del Ejecutivo y produjo la instalación de una Convención Nacional de Diputados con el propósito de redactar una nueva carta (Ruiz, 2014, p. 32).

2.3.5 Constitución de 1856

Bajo dicho contexto, entró en vigor la sexta norma fundamental de nuestra historia republicana: la Constitución de 1856. Este nuevo texto constitucional presentó importantes reformas[57], entre las que destaca la reconfiguración de las prerrogativas de excepción prevista en el inciso 20 del artículo 55.

A diferencia de sus predecesoras, en la Constitución de 1856 el Congreso no sólo conservó la capacidad de declarar a la República en peligro, sino que también asumió la facultad exclusiva de dictar las medidas necesarias – dentro del marco constitucional - para enfrentar la situación de peligro (Constitución Política del Perú, 1856)[58]. De esta manera, la titularidad de los poderes excepcionales recayó por completo sobre el Poder Legislativo, siendo así el parlamento peruano el encargado de evaluar la gravedad del peligro de la nación, emitir la declaración oficial y diseñar las acciones para salvar al país.

A pesar de los avances liberales promovidos por esta norma fundamental, el artículo 55.20 no incluyó ninguna referencia al plazo, territorialidad ni deber de dar cuenta de las medidas extraordinarias adoptadas por el Parlamento. En consecuencia, vemos un retroceso en el

[57] Entre las modificaciones que realizó la Constitución de 1856 resaltamos la creación del Consejo de Ministros, el retorno de la figura del vicepresidente, la abolición de los fueros militares y eclesiásticos, entre otras reformas que se consideraron revolucionarias para ese contexto (Sobrevilla, 2019, p. 45).

[58] "Artículo 55.- Son atribuciones del Congreso:
(...) 20ª. Declarar cuando la República está en peligro y dictar dentro de la esfera constitucional, las medidas convenientes para salvarla." (Constitución Política del Perú, 1856)

desarrollo de la figura de excepción, al regresar a disposiciones extremadamente genéricas que omitían características fundamentales que limitaban el ejercicio del poder.

No obstante, los conflictos en torno a la carta de 1856 no tardaron en llegar. En Arequipa, partidarios de una constitución más conservadora se levantaron en armas cuestionando la legitimidad de la norma fundamental. Tras la derrota de los rebeldes, y amparados en las actas populares que pedían reformas constitucionales, inició un proceso de cambio que dio origen a la Constitución de 1860 (Sobrevilla, 2019, p. 45).

2.3.6 Constitución de 1860

Es así como, con la entrada en vigor de dicha nueva Constitución, se revocaron algunos de los avances liberales realizados por su predecesora (Sobrevilla, 2019, p. 46). Sin embargo, a pesar de estos retrocesos no se puede clasificar este texto como conservador. Lo que se logró con esta carta fue mediar entre dos posiciones – liberal y conservadora– para alcanzar un consenso nacional. Como resultado de su moderación, la Constitución de 1860 se consagró como la más longeva de nuestra historia republicana al haber estado vigente por sesenta años (Ramos, 2017, p. 53). Autores como Ruíz destacan que su duración se debe al equilibrio provechoso de poderes y al mantenimiento de principios democráticos que aseguraron su estabilidad temporal (2014, p. 39).

Respecto a la regulación de los estados de excepción – al igual que las constituciones anteriores – el artículo 59.20 le otorgaba al Congreso la facultad de declarar que la patria estaba en peligro. Lo novedoso del texto es que contempla expresamente la capacidad del Parlamento de suspender – por un tiempo determinado –garantías constitucionales específicas, entre las que se encontraban: (1) la protección contra el arresto sin mandato judicial, salvo delito infraganti[59]; (2) la prohibición de destierro sin sentencia ejecutoria[60] y (3) el derecho a la libre asociación pacífica[61] (Constitución Política del Perú, 1860)[62].

[59] "Articulo 18. Nadie podrá ser arrestado sin mandamiento escrito de juez competente, o de las autoridades encargadas de conservar el orden público, excepto infraganti delito; debiendo, en todo caso, ser puesto el arrestado, dentro de veinticuatro horas, a disposición del juzgado que corresponda. Los ejecutores de dicho mandamiento están obligados a dar copia de él, siempre que se les pidiere." (Constitución Política del Perú, 1860)

[60] "Articulo 20. Nadie podrá ser separado de la República, ni del lugar de su residencia, sino por sentencia ejecutoriada." (Constitución Política del Perú, 1860)

[61] "Articulo 29. Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse pacíficamente, sea en público o en privado, sin comprometer el orden público." (Constitución Política del Perú, 1860)

[62] "Artículo 59. Son atribuciones del Congreso:
(...) 20a. Declarar cuando la Patria esté en peligro; y suspender por tiempo limitado las garantías consignadas en los artículos 18, 20 y 29." (Constitución Política del Perú, 1860)

De esta forma, la carta fundamental de 1860 sentó las bases de la regulación actual de estados de excepción. Su aporte radica en vincular la declaratoria de excepción con la suspensión de libertades de una lista taxativa como mecanismos instrumentales para afrontar crisis de gravedad nacional.

2.3.7 Constitución de 1867

A pesar de que la Constitución de 1860 es la más longeva de nuestra historia, sufrió periodos de interrupción en donde el protagonismo se lo llevó una nueva constitución y la guerra, en esa oportunidad, contra España. En este contexto de inestabilidad, se promulgó la efímera Constitución Política de 1867, que solo rigió por aproximadamente seis meses.

Respecto a la regulación de los estados de emergencia, el inciso 21 del artículo 59 de la carta de 1867 otorgaba la competencia al Congreso de declarar un estado de excepción ante situaciones en donde la patria estuviera en peligro y dar las medidas correspondientes – dentro del marco constitucional – para salvarla (Constitución Política del Perú, 1867)[63]. En consecuencia, advertimos un retroceso normativo al omitir la autorización expresa para limitar derechos específicos, regresando así a una redacción genérica y ambigua similar a la Constitución de 1856.

El contexto inestabilidad política y social continuó en los siguientes años, manteniendo a la Constitución en el centro del debate y las disputas por el poder. Tras una serie de conflictos por el control del Ejecutivo, se restauró la Constitución de 1860 y se convocó a nuevas elecciones. Con el retorno de dicha norma fundamental, su vigencia se prolongó hasta por aproximadamente sesenta años, consolidándose como la norma fundamental que rigió al país durante las últimas décadas del siglo XIX.

En conclusión, esta primera etapa de la República peruana estuvo marcada por sus constantes luchas por el poder y la legitimidad, periodos en los que constituciones fueron instrumentalizadas como herramientas y estandartes de los cambios que se buscaban implementar (Sobrevilla, 2019, p. 46). Al finalizar el siglo, el Perú contaba ya con ocho constituciones, reflejo de una accidentada evolución marcada por convulsiones internas y una búsqueda – aún pendiente – por estabilidad política.

[63] "Artículo 59.- Son atribuciones del Congreso:
(…) 21. Declarar cuando la Patria está en peligro, y dictar dentro de la esfera constitucional las medidas convenientes para salvarla;" (Constitución Política del Perú, 1867)

2.3.8 Constitución de 1920

Lo que caracterizó el siglo XIX no sería la excepción para el siglo XX. Durante este periodo, el país tuvo cuatro constituciones, de las cuales las dos primeras pertenecen a nuestro segundo bloque: la Constitución de 1920 y la de 1933. Ambas normas fundamentales mantuvieron el estilo de sus predecesoras en cuanto a la generalidad de las facultades en tiempos de emergencia. Sin embargo, implementaron disposiciones novedosas que dotaron de contenido a la medida y aportaron a la actual legislación en la materia.

Dos décadas después del inicio del siglo XX, bajo el periodo denominado "Oncenio de Leguía", surgió la norma fundamental que reemplazaría a la longeva carta del año 1860. La Constitución de 1920 generó un cambio de paradigma sin precedentes en nuestra historia constitucional (Ramos, 2017, p. 59)[64].

Respecto a la regulación de los regímenes de excepción, la Constitución de 1920 recoge algunas disposiciones que son de especial interés para el análisis de los estados de excepción. Resalta el artículo 35, que establecía la prohibición absoluta de suspender las garantías individuales mediante leyes o por autoridad alguna (Constitución Política del Perú, 1920)[65]. Al respecto, coincidimos con Ramos (2017) en que esta prohibición "constituyó a nivel declarativo uno de los más importantes avances legislativos" de la época (pp. 61-62).

Adicionalmente, el artículo 36 establecía que el Congreso tenía la potestad de dictar normas especiales para defender el Estado en casos extraordinarios en donde peligre la seguridad interior o exterior, siempre que estas normas no infringieran lo dispuesto en el artículo 35 (Constitución Política del Perú, 1920)[66]. De esta manera, el texto constitucional original incurrió en la misma generalidad que sus antecesoras al no definir el alcance de las leyes especiales que el Parlamento podría adoptar frente a la intangibilidad de las garantías.

Si bien nuestro estudio se centra en el análisis constitucional, resulta imperativo indicar que algunos años después de la entrada en vigor de la Constitución de 1920, los dos artículos antes

[64] Entre los aportes de esta carta destacan el uso de plebiscitos, la sincronización de las elecciones presidenciales y presidenciales, la ampliación del mandato presidencial y congresal a cinco años, el voto directo, la promoción de la descentralización, el reconocimiento legal de las comunidades indígenas, entre otros (Ramos, 2017, p. 61).

[65] "Artículo 35.- Las garantías individuales no podrán ser suspendidas por ninguna ley ni por ninguna autoridad." (Constitución Política del Perú, 1920)

[66] "Artículo 36.- El Congreso dictará en casos extraordinarios, en que peligre la seguridad interior o exterior del Estado, las leyes y resoluciones especiales que demande su defensa; pero sin que en los juicios de excepción a que hubiese lugar se pueda sentenciar a los inculpados. Estas leyes y resoluciones no pueden estar en desacuerdo con el Artículo 35." (Constitución Política del Perú, 1920)

estudiados fueron modificados por la Ley No. 5470, promulgada el 28 de setiembre de 1926 y publicada el 16 de octubre de 1926. Esta norma modificó sustancialmente la regulación constitucional sobre los estados de excepción en dos aspectos esenciales, alterando así el espíritu original de la carta de 1920.

En primer lugar, revirtió la prohibición absoluta de suspender garantías individuales. Al añadir un párrafo al artículo 35, se habilitó la suspensión de los derechos previstos en los artículos 24, 30, 31 y 33 de la Constitución[67] ante el peligro a la seguridad interna o externa del Estado, incorporando también el plazo máximo de 30 días (Ley No. 5470, 1926)[68]. Asimismo, la norma también modificó el artículo 36 de la Constitución y restringió la competencia del Congreso para dictar leyes especiales únicamente a casos de guerra exterior, vinculándolas a las necesidades de la defensa nacional (Ley No. 5470, 1926)[69].

En segundo lugar, la Ley No. 5470 implementó reformas complementarias a las modificaciones constitucionales de los artículos 35 y 36, que definieron las competencias de los poderes del Estado. Así, se adicionó el inciso 3 al artículo 121 de la Constitución, otorgándole al presidente – con el voto consultivo del Consejo de ministros y bajo sujeción del artículo 35 de la Constitución – la capacidad de declarar los estados de sitio en zonas específicas del territorio nacional cuando el Congreso se encontrase en receso, excepto en tiempos de elecciones (Ley No. 5470, 1926)[70]. En este mismo sentido, se modificó el inciso 21 del artículo 83, ratificando la potestad del Congreso para declarar el estado de sitio, suspender las garantías individuales, dictar leyes y resoluciones especiales acorde a lo regulado en el artículo 36 y, por último, aprobar o suspender el estado de sitio decretado por el Ejecutivo (Siles, 2020, pp. 236-237) (Ley No. 5470, 1926)[71].

[67] Dichos artículos hacen referencia a la libertad personal (artículo 24), prohibición de destierro (artículo 30), inviolabilidad de domicilio (artículo 31) y el derecho a la reunión pacífica (artículo 33).

[68] "Artículo 35.- Las garantías individuales no podrán ser suspendidas por ninguna ley ni por ninguna autoridad.
Sólo en los casos en que peligre la seguridad interior o exterior del Estado, podrán suspenderse por el término máximo de treinta días las garantías consignadas en los artículos 24, 30, 31 y 33." (énfasis agregado) (Ley No. 5470, 1926)

[69] "Artículo 36.- En caso de guerra exterior el Congreso podrá dictar leyes y resoluciones especiales, restringiendo las garantías individuales y sociales como la requiera la defensa nacional." (Ley No. 5470, 1926)

[70] "Artículo 121.- Son atribuciones del Presidente de la República:
(…) 3- Conservar el orden interior y la seguridad exterior de la República sin contravenir a las leyes; **y declarar, con el voto consultivo del Consejo de Ministros, el estado de sitio en uno o en varios puntos de la República, con sujeción al artículo 35, sí las circunstancias lo requieren y el Congreso, se hallare en receso, pero no podrá hacerlo durante el período fijado para los procesos electorales;"** (énfasis agregado) (Ley No. 5470, 1926)

[71] "Artículo 83.- Son atribuciones del Congreso:
(…) 21- Declarar el estado de sitio en todo el país o en determinada localidad suspendiendo las garantías individuales consignadas en la, última parte del artículo 35, o dictar las leyes y resoluciones especiales a que se refiere el artículo 36 y aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo." (Ley No. 5470, 1926)

De esta forma, esta primera modificación normativa representó un retroceso respecto al estilo garantista de la Constitución de 1920, al revertir la prohibición absoluta de suspender derechos y libertades constitucionales. La reforma habilitó al Congreso para dictar leyes y resoluciones especiales que limitaron garantías con el fin de asegurar la defensa nacional en caso de guerra exterior o amenazas a la seguridad interna o externa (Ley No. 5470, 1926). Por su parte, la segunda modificación introdujo la facultad de declarar el estado de sitio. Entendemos esta figura como la potestad compartida entre el presidente y el Parlamento para establecer un régimen de excepción que permitiera la suspensión de garantías, en concordancia con los modificados artículos 35 y 36 de la Constitución (Siles, 2020, pp. 236-237).

La declaración de estado de sitio de los artículos 83 y 121 de la Constitución de 1920 – implementada por la Ley No. 5470 – no establecía una distinción entre diversos tipos excepción; por el contrario, utilizó el término "estados de sitio" para facultar al Ejecutivo o al Legislativo a dictar normas especiales ante peligros a la seguridad interior o exterior del Estado. A pesar de la falta de categorías, las modificaciones constitucionales implementadas por dicha ley representaron un pequeño avance en la tipología de la regulación de excepción, al dotar de un nombre técnico ("estados de sitio") a las situaciones de guerra exterior o peligro en la seguridad interna.

Es así como, en un primer momento, la Constitución de 1920 nació con una regulación tímida y una prohibición absoluta de suspensión de garantías. No obstante, dicha prohibición solo constó en el papel, pero la realidad fue lo opuesto[72]. En la práctica, el gobierno de Leguía ignoró el marco constitucional, instrumentalizó a los militares como actores políticos y ejerció como un dictador mediante la persecución a la oposición (Wright, 2015, pp. 54-55). Fue precisamente esa necesidad de legalizar dichos actos lo que promovió la promulgación de la Ley No. 5470.[73]

Sin embargo, la vigencia de la Constitución de 1920 fue breve. Diez años después – en el año 1930 – se dio un nuevo golpe de estado, esta vez liderado por el General Sánchez Cerro, quien impulsó la instalación de un Congreso Constituyente encargado de redactar una nueva constitución (García-Sayán, 1987, pp. 97-98).

[72] Para más información sobre la evolución constitucional y la aplicación de los estados de sitio en el marco de la Constitución de 1920 y 1933, véase: Siles (Siles, 2020, pp. 227-270).

[73] No podemos omitir la relevancia de algunas normas con rango de ley en este periodo. A raíz de la crisis económica y el golpe de estado de 1930, se promulgaron una serie de normas que redujeron derechos y principios fundamentales, entre las que se encuentra la Ley de Emergencia en el año 1932 . Esta norma entró en vigencia durante el periodo del Congreso Constituyente encargado de redactar una nueva constitución y fue utilizada por el régimen militar para el desafuero de parlamentarios opositores, evidenciando así el uso de la excepcionalidad como arma política (García-Sayán, 1987, pp. 97-98).

2.3.9 Constitución de 1933

El mencionado proceso finalizó tres años después con la promulgación de la Constitución de 1933, la cual marcaría una nueva etapa en la historia republicana del país[74]. Dicha norma fundamental significó un cambio trascendental para comprender la redacción de los estados de excepción en el siglo XX (Wright, 2015, p. 55).

Es así como su artículo 70 – dentro de la sección sobre garantías individuales – facultó al Poder Ejecutivo a suspender total o parcialmente y en determinado territorio o a nivel nacional, las garantías establecidas en cinco artículos constitucionales[75]. Dichos artículos protegían la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a reunión, la libertad de tránsito y el derecho a no ser extraditado o expatriado (Constitución Política del Perú, 1933). Con esta redacción se recuperó la característica de la territorialidad en el texto constitucional y se definió de forma más precisa el catálogo de derechos factibles de restricción.

Además, el artículo 70 incluyó, por primera vez desde el texto original de la Constitución, un plazo máximo de 30 días para la suspensión de garantías, exigiendo un nuevo decreto para su prórroga. Este aspecto es de especial importancia en las características de la prerrogativa de excepción, ya que incluyó un límite temporal con el propósito de contener el poder y evitar abusos de autoridad por la renovación automática o indefinida.

También se estableció que esta medida debía decretarse durante el funcionamiento del Congreso y se retomó la obligación de dar cuenta a esta entidad de la suspensión de garantías dictada. Finalmente, aunque el artículo determinó que el desarrollo de estas facultades debía regularse mediante una ley especial, dicha norma nunca fue promulgada, dejando así un vacío (García-Sayán, 1987, pp. 105-106)[76].

De esta forma, identificamos tres cambios fundamentales que incorporó el artículo 70 de la Constitución de 1933 que redefinieron la institución de los estados de excepción en el Perú: (1)

[74] Entre las innovaciones de la nueva norma suprema resaltamos el reconocimiento de derechos sociales, prohibir la reelección presidencial inmediata, otorgó mayor relevancia al Parlamento, entre otros (Ramos, 2017, p. 65).

[75] "Artículo 70º.- Cuando lo exija la seguridad del Estado, podrá el Poder Ejecutivo suspender total o parcialmente, en todo o en parte del territorio nacional, las garantías declaradas en los artículos 56º, 61º, 62º, 67 y 68º. Si la suspensión de garantías se decreta durante el funcionamiento del Congreso, el Poder Ejecutivo le dará inmediata cuenta de ella.
El Plazo de suspensión de garantías no excederá de treinta días. La prórroga requiere nuevo decreto.
La ley determinará las facultades del Poder Ejecutivo durante la suspensión de garantías." (Constitución Política del Perú, 1933)

[76] A pesar de la promulgación de la Constitución de 1933 y de sus garantías, la "Ley de Emergencia" y otras normas continuaron predominando en la realidad (García-Sayán, 1987, pp. 97-100). De esta forma, la relevancia de la regulación constitucional de los estados de excepción fue limitada debido al contexto de gobiernos autoritarios, que prefirieron el uso de las leyes relacionadas a los estados de excepción (Wright, 2015, p. 55).

por primera vez, la declaración de estado de excepción fue – desde el texto original de la Constitución – una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, desplazando el lugar histórico que ocupó el Legislativo; (2) se pasó de cuatro derechos susceptibles de suspensión a cinco, incorporando así la prohibición de expatriación o extradición; y (3) se fijó una duración estricta de 30 días, obligando a una reevaluación para su ampliación, ya que la prórroga requería un nuevo decreto.

Las tres modificaciones mencionadas representaron hitos fundamentales para la construcción actual de los estados de excepción en el Perú. Estos cambios no fueron aislados, sino que reflejaron la evolución histórica, que se continuarían implementando en las constituciones posteriores y que sentaron las bases de las particularidades que definen la regulación actual en materia de prerrogativas extraordinarias.

Vinculando las características históricas identificadas en el primer capítulo, identificamos algunos elementos que también fueron plasmados en las constituciones de este bloque. Entre estas se encuentran las causas justificantes que habilitan el uso de la declaración; la entidad competente para dictar la medida – que pasó del Legislativo al Ejecutivo –; la temporalidad a través de establecer plazos máximos; la especificación geográfica de la territorialidad; la suspensión de derechos o libertades de una lista taxativa; y los mecanismos de control que se traduce en el deber de dar cuenta al Congreso.

Al concluir el estudio de este segundo bloque, nuestra principal reflexión se centra en que las nueve constituciones analizadas mantuvieron una regulación general de los estados de excepción, aún carente de una tipología establecida. No obstante, las idas y venidas respecto a quién detenta la facultad de suspender derechos, la lista taxativa de garantías posibles de restricción, así como los límites temporales y territoriales constituyen los mayores progresos de esta figura legal.

Estos aspectos se consolidaron definitivamente en el tercer grupo de constituciones, los cuales se analizan a continuación.

2.4 Las constituciones peruanas con normativa y clasificación bipartita de los estados de excepción

Definimos este último bloque por tres aspectos fundamentales: la presencia de artículos específicos en la materia, su ubicación en una sección exclusiva para prerrogativas

excepcionales y, especialmente, la implementación de una clasificación bipartita que distingue entre los estados de emergencia y los estados de sitio. En esta categoría identificamos dos normas fundamentales: la Constitución de 1979 y la Constitución de 1993.

Debido a la importancia de este bloque– al contener la norma vigente para el periodo de pandemia por COVID-19 – su estudio es un eje central para los capítulos posteriores de esta tesis. Por esta razón, esta subsección no se limitará al análisis del texto constitucional, sino que incorporará el estudio del diario de debates. Este enfoque permitirá otorgarle contenido y mayor desarrollo a la clasificación dual, para así entender los motivos de la tipificación.

2.4.1 Constitución Política de 1979

La primera la carta fundamental del bloque es la Constitución de 1979, producto de la Asamblea Constituyente de 1978-1979. Esta fue convocada al final del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas[77], con el objetivo de retornar a la democracia tras casi doce años de régimen militar. Respecto a dicho periodo, advertimos que no existía un marco legal específico que regulara los estados de excepción[78]. No obstante, el gobierno militar recurrió frecuentemente a decretos para suspender derechos constitucionales o declarar "estados de emergencia" en sectores productivos. Estas medidas no buscaban la seguridad nacional en un sentido amplio, sino la restricción de huelgas, la reorganización empresarial y el control de las reivindicaciones laborales, incurriendo en violaciones a los derechos humanos y restricciones a la libertad de expresión (García-Sayán, 1987, pp. 102-105)[79].

En este contexto de alta represión, el régimen militar estableció un "cronograma de transferencia del poder" que incluía la convocatoria a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución y la posterior elección de un gobierno democrático que asumiría funciones el 28 de julio de 1980 (García Belaunde & Eguiguren Praeli, 2008, pp. 373-374). De este modo, en mayo de 1978, – luego de muchos años sin que la población fuera a las

[77] El Gobierno Revolucionario inició tras el golpe de Estado perpetrado el 3 de octubre de 1968.
[78] Para ese momento, la figura del "estado de emergencia" no estaba prevista en la Constitución de 1933 ni en otros instrumento normativos. Su único sustento legal era una norma no publicada de abril de 1963 denominada "Reglamento de Servicio Nacional de Guarnición", Decreto Supremo Nº 14-CCFFA (García-Sayán, 1987, p. 107).
[79] García-Sayán (1987, p. 107) destaca que un hecho importante para estas declaraciones tuvo lugar en Puno, en el año 1972. Ante el movimiento estudiantil y popular de protesta, el régimen militar decretó - por primera vez y sin sustento jurídico conocido – la suspensión de derechos y el "estado de emergencia". Esta determinación se repitió en noviembre de 1973 en Cusco y, posteriormente, en todo el territorio nacional en febrero de 1975 ante la huelga de la Guardia Civil (García-Sayán, 1987, p. 107). Durante los últimos años del Gobierno Revolucionario de la Fuerzas Armadas se aplicó – de forma continua – una política de suspensión de garantías para enfrentar protestas sociales y se recurrió a las fuerzas militares para hacerle frente (García-Sayán, 1987, pp. 106-107). Para justificar estas acciones, el régimen militar citaba el artículo 70 de la Constitución de 1933 e incorporaba, de forma innovadora, la referencia al artículo 213 sobre las potestades de las Fuerzas Armadas (García-Sayán, 1987, pp. 106-107).

urnas – se realizó las elecciones para la Asamblea Constituyente. Sin embargo, un suceso contradictorio opacó dicho evento: el régimen militar decretó el "estado de emergencia" a nivel nacional, medida que se repitió en enero y febrero de 1979 (Siles, 2020, pp. 275-281).

Pese a ello, el proceso de retorno a la democracia no se detuvo y los constituyentes continuaron con su labor. Como señalan García Belaunde y Eguiguren (2008, p. 374), la Asamblea Constituyente se caracterizó por ser amplia y pluralista[80], ningún partido tenía mayoría absoluta, incluía partidos de derecha e izquierda y el régimen no tenía representación política que pudiera ejercer el control. Esto implicó que los políticos tenían la obligación de llegar a acuerdos para definir el contenido de la nueva Constitución (García Belaunde & Eguiguren Praeli, 2008, p. 374).

Respecto a la regulación sobre los estados de excepción, los constituyentes institucionalizaron el rol de las Fuerzas Armadas y rescataron elementos de la carta de 1933, específicamente la facultad de suspender garantías y derechos fundamentales (García-Sayán, 1987, p. 108). Coincidimos con el autor respecto a que la capacidad de restricción o suspensión en el ejercicio derechos es un atributo esencial de la medida excepcional; de lo contrario, la declaración carecería de la eficacia necesaria para afrontar la grave situación que le dio origen (García-Sayán, 1987, p. 109).

Al analizar el diario de debates de la Asamblea Constituyente 1978-1979, identificamos debates cruciales para el análisis de la evolución de esta figura. El primer eje de controversia giró en torno a los mecanismos de control del poder excepcional.[81] Sobre este punto, la discusión se mantuvo respecto a la necesidad de establecer salvaguardas para evitar el autoritarismo y la autonomía del Ejecutivo para actuar.

[80] Es importante destacar que los dos partidos que no participaron de las elecciones para la Asamblea Constituyente fueron Acción Popular y Patria Roja. En los siguientes años, estos dos partidos tendrían una influencia importante en la vida del país, en tanto las elecciones generales de 1980 las ganó el candidato de Acción Popular – Fernando Belaunde Terry –; por otro lado, una fracción violenta separada de Patria Roja se convertiría en lo que conoceríamos como el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso, grupo terrorista que inició una acción armada subversiva que se prolongó durante las siguientes décadas (García Belaunde & Eguiguren Praeli, 2008, p. 374).

[81] Durante la vigésima sesión de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente, el congresista Valle Riestra señaló que los estados de excepción debían tener mecanismos de control, como que las prórrogas necesiten la aprobación del Congreso, que durante el tiempo de vigencia de la emergencia no se suspenda la acción de hábeas corpus o que el Poder Judicial revise la medida dictada por el Ejecutivo con el objetivo de buscar la racionalidad de la medida (Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979, 1979a, pp. 23-26). Sin embargo, otros miembros de la Comisión como los asambleístas Chirinos Soto y Melgar se opusieron a los mecanismos de control planteado bajo el argumento que decretar los estados de excepción es competencia del Ejecutivo y que no suspender el hábeas corpus es en la práctica dejar sin efectos la suspensión de derechos (Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979, 1979a, pp. 23-26).

El segundo punto de debate fue la categorización bipartita de los estados de excepción. Por primera vez en la historia constitucional peruana se contempló una clasificación dual – en estados de sitio y estados de emergencia – orientada a regular la respuesta estatal según la intensidad y naturaleza del peligro enfrentado.[82] El proyecto original de la subcomisión fue objeto de debate en la Comisión de Constitución y en el pleno de la Asamblea Constituyente, sufriendo modificaciones que fueron admitidas y conservadas en la versión final de la Constitución de 1979.

A propósito de la mencionada clasificación, es importante delimitar nuestro estudio específicamente en el estudio de los estados de emergencia al ser la modalidad de excepción más utilizada por el Ejecutivo y por su relevancia directa para el posterior examen de la crisis sanitaria por COVID-19 en el Perú.

Respecto a las características principales de los estados de emergencia debatidas y modificadas por los constituyentes, resaltamos tres aspectos: el supuesto para su declaratoria, el rol fiscalizador del Congreso y la participación de las Fuerzas Armadas durante la medida.

En cuanto al primer punto, observamos una evolución en la redacción del supuesto. En la propuesta original de la comisión se establecía que esta figura podía emplearse en casos de "perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida económica y social" (Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979, 1979b, p. 283). El supuesto original fue modificado para que concuerde con lo previsto en el artículo 4 del PIDCP, por lo que reemplazó la frase "(…) graves circunstancias que afecten la vida económica y social" por "(…) graves circunstancias que pongan en peligro la vida de la nación". Así, se integró en el texto constitucional una disposición prevista en el DIDH como presupuesto habilitante para la aplicación del estado de emergencia, consolidando la influencia de la normativa internacional en el ordenamiento constitucional peruano.

Respecto al rol del Congreso, el debate en la Comisión se centró en dos posiciones: por un lado, quienes sostenían que el mantenimiento del orden público era competencia exclusiva del Ejecutivo y, del otro lado, quienes consideraban que las prórrogas debían ser ratificadas por el

[82] En la septuagésima sesión, la subcomisión - integrada por Chirinos Soto, Melgar y Ramírez Villar – presentó el proyecto de artículo sobre suspensión de garantías que incluía dos figuras: los estados de emergencia y los estados de sitio (Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979, 1979b, pp. 283-288). Este fue el paso decisivo para la tipificación de los estados de excepción en el Perú.

Legislativo para evitar abusos. La votación que ganó el debate parlamentario fue la que defendía el rol del Ejecutivo como ente rector de la protección del orden público y quien debía compatibilizar la defensa de los derechos con la necesidad de los estados de emergencia[83]. De esta manera, los estados de emergencia quedarían bajo la prerrogativa del Poder Ejecutivo y las prórrogas no estarían sujeta a control parlamentario previo.

En cuanto a las fuerzas armadas, se estableció un límite claro. Estos solo asumirían el control del orden interno cuando el presidente así lo disponga expresamente en el decreto de la declaratoria de emergencia, ciñéndose al territorio y tiempo determinados (Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979, 1979b, pp. 283-288).

Posteriormente, el proyecto de artículo de la Comisión Principal de Constitución fue presentado ante el pleno de la Asamblea Constituyente para su debate e integración como un artículo del proyecto de Constitución de 1979. Se decidió que el artículo de los poderes excepcionales debía estar ubicado en un título independiente de la carta, reconociendo así su naturaleza autónoma (Asamblea Constituyente de 1978, 1979, pp. 196-224). De esta forma, el 19 de junio de 1979 durante la trigésima tercera sesión de la Asamblea Constituyente, se aprobó el texto con 62 votos.[84]

El proyecto de Constitución de 1979 fue luego sometido a referéndum y aprobado por la población. De esta manera, el artículo 231 de la Constitución de 1979 estableció que los estados de excepción se componían de dos figuras: los estados de emergencia y los estados de sitio[85]. La primera sería utilizada para situaciones de perturbación de la paz o el orden interno, de

[83] Al respecto, se señaló que el Congreso poseía otros mecanismos de control al Ejecutivo como, por ejemplo, interpelar o censurar ministros.

[84] Algunos días después, en el proyecto final de la Constitución de 1979, hubo un cambio importante en el artículo sobre estados de excepción y suspensión de derechos - que pasó de ser el artículo 306 al 231 de la Constitución. El proyecto inicial aprobado por la Asamblea Constituyente fijó 30 días como plazo máximo para la duración de los estados de emergencia. Sin embargo, cuando se presentó el proyecto final, el límite temporal para los estados de emergencia pasó a 60 días. Esta modificación llama la atención, ya que en todos los proyectos discutidos durante la Comisión de Constitución y la propia Asamblea Constituyente el plazo propuesto fue siempre de 30 días. Con esto, la Constitución de 1979 amplió la duración de las declaraciones de emergencia al doble del plazo regulado en la Constitución de 1933 para la suspensión de garantías.

[85] "Artículo 231.- El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, decreta, por plazo determinado, en todo o parte del territorio y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:
a.- Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede suspender las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, que se contemplan en los incisos 7, 9 y 10 del Artículo 2 y en el inciso 20-g del mismo Artículo 2. En ninguna circunstancia se puede imponer la pena de destierro. El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. La prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia, las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno cuando lo dispone el Presidente de la República.
b.- Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, o guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con especificación de las garantías personales que continúan en vigor. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso." (Constitución Política del Perú, 1979)

catástrofe o graves circunstancias que interrumpan o alteren la vida de la nación. En esta figura se permitió suspender hasta cuatro garantías constitucionales[86] – libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y libertad de tránsito en el territorio. Además, el plazo de la declaración es de hasta 60 días con posibilidad de prórroga, en todo o determinado parte del territorio nacional y que el presidente tiene la potestad de otorgar el control del orden interno a la Fuerzas Armadas. Por su parte, el estado de sitio sería utilizado para casos de posible invasión, guerra civil o guerra externa, donde el Poder Ejecutivo tendría que especificar los derechos y/o garantías que se mantendrían vigentes durante el estado de sitio. La declaratoria de esta figura tendría un plazo máximo de 45 días y su prórroga requería ser aprobada por el Congreso (Constitución Política del Perú, 1979)[87].

Es así como el trabajo de la Comisión Principal sentó las bases del artículo 231 y definió las características principales de la figura de los estados de excepción hasta la actualidad. Por primera vez en nuestra historia constitucional se incluyó formalmente a la declaratoria de emergencia como una categoría jurídica del estado de excepción (García-Sayán, 1987, p. 108).

Pocos años después de la recuperación democrática, durante la década de los ochenta y principios de los noventa, el país vivió un difícil contexto producto del conflicto armado interno y la crisis económica causada por la hiperinflación. Estos problemas propiciaron un tenso ambiente en la política nacional. La aparición de Sendero Luminoso fue uno de los aspectos determinantes para el cambio de paradigma en la aplicación de los estados de emergencia y la suspensión de derechos en el país. Esta herramienta fue utilizada con tanta frecuencia que produjo la desnaturalización de la figura, de tal forma que muchas de las actuaciones de las fuerzas del orden en las denominadas "zonas de emergencia" se desarrollaron fuera del marco de derecho (García-Sayán, 1987, pp. 113-119).[88]

[86] En relación con la "suspensión de garantías" y las consecuencias prácticas de restringir el acceso a mecanismos judiciales efectivos, véase: Siles (2020). En dicho estudio, el autor distingue entre suspender el ejercicio de un derecho y suspender las garantías que lo protegen, un debate oportuno a partir de la redacción del artículo 231 de la Constitución de 1979. Además, el estudio analiza críticamente como dicha interpretación generó una desprotección de las personas en zonas declaradas en emergencia (Siles, 2020, pp. 348-352).

[87] Aunque nuestro análisis es constitucional, no podemos dejar de mencionar el desarrollo legal del artículo 231 de la Constitución, especialmente respecto a los estados de emergencia. Destacamos la Ley No. 25397 (Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República), publicado el 9 de febrero de 1992. Esta norma desarrolló cuáles eran los deberes del Poder Ejecutivo derivadas de la obligación de "dar cuenta al Congreso" y el procedimiento a seguir por el Parlamento para realizar una fiscalización del estado de emergencia decretado. De esta forma, esta norma servía como contrapeso del poder al establecer el mecanismo para derogar la declaración de emergencia que excedieran los márgenes establecidos en la Constitución de 1979. Sin embargo, al poco tiempo de la publicación de la norma el contexto nacional volvería a sufrir un nuevo revés que quebró el régimen democrático .

[88] Al respecto, la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú (CVR) señaló que "el estado de emergencia se desnaturalizó y, de una institución excepcional que debía ser, se hizo permanente en distintas zonas del país, con la consiguiente suspensión de garantías previstas en las sucesivas constituciones vigentes. El carácter permanente que se le dio a la excepcionalidad, debilitó la democracia peruana y creó un clima propicio para las violaciones a los derechos humanos" (2003, p. 222).

Como la historia es cíclica, el periodo democrático instaurado luego del régimen militar se vio nuevamente interrumpido el 5 de abril de 1992. El autogolpe de Estado realizado por el entonces presidente Fujimori supuso la disolución del Congreso y la intervención de otros poderes del Estado, concentrando el poder público y alterando el principio de separación de poderes. A partir de esa fecha, Fujimori instaló un gobierno autoritario y dictatorial, que utilizó los decretos ley como principal instrumento para gobernar (García Belaunde & Eguiguren Praeli, 2008, p. 387).

Ante la presión internacional – especialmente de la OEA – el régimen dictatorial de Fujimori se vio obligado a establecer una ruta de retorno a la legalidad institucional. Para lograr este fin, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente Democrático – cuyos integrantes fueron elegidos mediante sufragio directo – con el objetivo de redactar una nueva constitución y ejercer funciones legislativas del período parlamentario que se encontraba suspendido (García Belaunde & Eguiguren Praeli, 2008, p. 387).

2.4.2 Constitución Política de 1993

De este modo, entramos al análisis de la segunda norma fundamental de este bloque y que constituye el ordenamiento vigente en el Perú: la Constitución de 1993. Si bien esta carta replicó gran parte de la estructura y de los artículos de su antecesora de 1979, presentó modificaciones sustanciales en los regímenes económicos y políticos, reflejando un cambio en la política estatal (García Belaunde & Eguiguren Praeli, 2008, p. 388).

Con respecto a los estados de excepción, su regulación se ubica en el título sobre "Estructura del Estado", específicamente en el artículo 137. Aunque a primera vista la redacción del artículo no cambió mucho en comparación con la figura contemplada en la Constitución de 1979, podemos identificar dos modificaciones sutiles, pero importantes en el texto de la norma.

En primer lugar, se modificó el enunciado general del artículo para señalar que la declaración de estados de excepción son una facultad – y no una obligación – del Poder Ejecutivo, al cambiar la frase "El Presidente de la República (…) decreta (…)" por "El Presidente de la República (…) puede decretar (…)"[89]. De esta forma, se pasó de una redacción imperativa a

[89] Esta modificación fue impulsada por la congresista Chávez Cossio, quien argumentó que la redacción anterior imponía una obligación sobre el Presidente, mientras que con el cambio a condicional se establecía una facultad y no una obligación (Comisión de Constitución y Reglamento, 1993b, pp. 2569-2570).

una facultativa, reforzando la discrecionalidad del Ejecutivo para dictar los estados de excepción ante situaciones de crisis.

La segunda modificación se realizó en la terminología relativa a la limitación de derechos y libertades. Mientras el texto anterior refería que se "(…) puede suspender las garantías constitucionales", la nueva redacción estableció que "(…) puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales"[90]. Este ajuste se enmarcó en el debate doctrinal sobre la terminología adecuada para describir estos supuestos, si corresponde hablar de suspensión de garantías o, con mayor precisión conceptual, a la suspensión temporal en el ejercicio de los derechos, permitiendo graduar su restricción.[91]

A pesar de estos cambios, se mantuvo la esencia del modelo de 1979. El artículo 137 de la Constitución de 1993 ratifica que los estados de excepción son prerrogativas del Poder Ejecutivo – facultad del presidente de la República con la aprobación del Consejo de Ministros –, sujeta a un límite temporal – plazo máximo de 60 días – y territorial, que podrían ser prorrogados mediante nuevo decreto y que existe la obligación de dar cuenta al Congreso.

En cuanto a la clasificación bipartita de los estados de excepción, esta fue ampliamente debatida en el Congreso Constituyente Democrático. Cierto sector proponía la clasificación tripartita inspirada en la Constitución española y la tesis de Jorge Power Manchego-Muñoz[92]. No obstante, la propuesta fue descartada y se mantuvo la clasificación bipartita de nuestro ordenamiento.

De este modo, la Constitución de 1993 continuó con la clasificación propuesta por su antecesora al regular las figuras del estado de emergencia y estado de sitio. Como se indica en el artículo 137, el primero se utiliza para supuestos de "perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación", mientras que

[90] Este debate contó con la opinión de varios congresistas del Congreso Constituyente que se mostraron de acuerdo con el cambio, al señalar que la suspensión no es sobre las garantías judiciales. Esto luego se vió reflejado en una nueva propuesta de redacción que incluyó la modificación de la frase "restringir o suspender el ejercicio de derechos" (Congreso Constituyente Democrático, 1993a, pp. 1677-1685).

[91] Para mayor detalle sobre el debate doctrinario, ver: Siles (2020, pp. 348-357).

[92] La clasificación tripartita rechazada sugería: (1) los "estados de alarma" para catástrofes o peligros en la salud pública como pandemias, entre otros; (2) los "estados de emergencia" ante situaciones que alteren la paz o el orden interno como protestas sociales, conflictos civiles, etc. que justifique la intervención de las Fuerzas Armadas; y (3) los "estados de sitio" para casos de conflictos internacionales (Comisión de Constitución y Reglamento, 1993, pp. 1763-1772)(Congreso Constituyente Democrático, 1993a, pp. 1677-1685).

el segundo se emplea en escenarios de "invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan" (Constitución Política del Perú, 1993)[93].

Ambos regímenes se desarrollan de forma diferenciada en los dos incisos del artículo 137. Mientras el primer inciso norma el estado de emergencia, el segundo prevé la aplicación del estado de sitio. Cada modalidad establece facultades específicas que las distinguen técnicamente, tales como el catálogo de derechos susceptibles de restricción, los plazos de vigencia y la intervención de las Fuerzas Armadas en el control del orden interno.

Finalmente, el texto constitucional fue ratificado mediante referéndum[94] y entró en vigor el 31 de diciembre de 1993. De esta forma, concluimos que el artículo 137 – y específicamente los estados de emergencia – no experimentó cambios sustanciales en comparación con la norma fundamental de 1979. La esencia de la prerrogativa se mantuvo a pesar del contexto de violencia interna y la marcada concentración de poder que caracterizó al país durante el Congreso Constituyente Democrático. Esta estabilidad normativa es lo que permitió que la estructura diseñada en los años setenta fuera prácticamente la misma herramienta utilizada décadas después para enfrentar la crisis sanitaria global.

2.5 El marco constitucional de la emergencia durante la pandemia por COVID-19

Como indicamos anteriormente, esta investigación tiene como núcleo realizar un estudio sobre los estados de emergencia, con especial énfasis en el periodo de la pandemia por COVID-19. Por consiguiente, precisamos que la figura del estado de sitio – regulada en el segundo inciso del artículo 137 de la Constitución – queda excluida del análisis. Esta delimitación es necesaria para profundizar con rigor en los detalles del estado de emergencia durante la crisis sanitaria, dada su naturaleza y su recurrente aplicación por parte del Ejecutivo.

---

[93] "Artículo 137.- El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:
1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.
El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.
2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso." (Constitución Política del Perú, 1993)

[94] El referéndum para ratificar la Constitución de 1993 se llevó a cabo el 31 de octubre de ese año. Fue un proceso electoral lleno de cuestionamientos, donde la opción del "sí" ganó con el 52.33% (Instituto de Estudios Peruanos, s. f.).

En cuanto al enunciado general del artículo 137 de la Constitución Política del Perú – norma vigente en tiempos de pandemia – establece que los estados de excepción son prerrogativas del Poder Ejecutivo, específicamente del presidente de la República con la aprobación del Consejo de Ministros. Además, la medida debe tener un límite temporal de máximo 60 días y su prórroga requiere un nuevo decreto. Asimismo, la declaratoria debe indicar el espacio geográfico de aplicación, que podrá significar una medida que abarque todo o parte del territorio nacional. Una vez declarados o prorrogados, el Ejecutivo deberá dar cuenta al Congreso o, de ser el caso, a la Comisión Permanente de la medida adoptada.

Preliminarmente, se pueden ir identificando algunas características como la situación extraordinaria, la territorialidad, la temporalidad y el control político de los estados de emergencia.

El artículo continúa con la clasificación bipartita estudiada anteriormente, reservando el primer inciso para los estados de emergencia. Esta figura se utiliza para situaciones de "perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación" (Constitución Política del Perú, 1993, art. 137.1). Así, se exige que el Ejecutivo se encuentre ante un escenario de excepcionalidad fáctica que haga insuficiente el uso de potestades ordinarias del Estado.

En cuanto a la dimensión operativa, el estado de emergencia peruano faculta al presidente a disponer que el control del orden interno quede a cargo de las Fuerzas Armadas. Esta disposición no implica la desaparición de la Policía Nacional, sino el desplazamiento de la estructura de mando y responsabilidad para dar paso a otra institución. De esta forma, esta medida abre otro escenario del uso de la fuerza, pues la intervención militar en contextos civiles se rige por normativa específica que se estudia en el siguiente capítulo.

Respecto a la limitación de derechos en tiempos de estados de excepción, el artículo 137.1 establece la posibilidad de restricción o suspensión del ejercicio de cuatro derechos fundamentales – la libertad y la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y la libertad de tránsito en el territorio[95] – siempre que el decreto de emergencia así lo establezca expresamente. Debemos destacar que esta facultad no constituye una carta blanca para el Ejecutivo; por el contrario, la mención a esos cuatro derechos actúa como salvaguarda

[95] Regulados en los incisos 9, 11, 12 y 24.f del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, respectivamente.

para impedir que el gobierno afecte otros derechos que no han sido autorizados por la norma fundamental.

El artículo 137.1 no debe interpretarse de forma aislada, sino que se debe leer junto a los dos últimos párrafos del artículo 200 de la Constitución, que regula las garantías constitucionales. Esta integración es fundamental para establecer los parámetros de control jurisdiccional de la medida. Así, respecto a los estados de emergencia se establece: (1) la prohibición de suspender las acciones de hábeas corpus y amparo durante la vigencia de los estados de excepción; (2) que los jueces deben analizar la razonabilidad y proporcionalidad de los derechos restringidos o suspendidos con la causa que motivó la emergencia; y (3) que los órganos jurisdiccionales no podrán cuestionar las declaraciones de emergencia o de sitio *per se* (Constitución Política del Perú, 1993, art. 200).

Es así como se establece la obligación de justificar cada restricción o suspensión de derechos, evitando que la excepcionalidad se convierta en un espacio de decisiones discrecionales, sin fiscalización posterior. El estado de emergencia no suspende el Estado de derecho, sino que lo somete a una fiscalización jurisdiccional a través de las acciones de garantías constitucionales.

Resaltamos que el régimen constitucional del artículo 137 se mantuvo vigente durante toda la pandemia por COVID-19. Si bien este artículo fue modificado recientemente mediante la Ley No. 31988[96], delimitamos nuestro análisis al texto vigente durante los años 2020 a 2022. Dado que dicha reforma constitucional – que reintroduce la bicameralidad en el Perú – entrará en vigor a finales de julio de 2026, sus efectos sobre el control parlamentario y la aprobación de prórrogas son ajenas al objeto de estudio.

Finalmente, resaltamos que, para comprender la complejidad del estado de emergencia en el Perú, el análisis estrictamente constitucional debe complementarse con las disposiciones de la CADH y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El desarrollo de ambas dimensiones – la constitucional y la convencional – se realiza en el siguiente capítulo, a fin de establecer una lista con las características que brindan un estándar completo para evaluar los estados de emergencia dictados durante la pandemia.

[96] Cabe destacar que este artículo constitucional ha sido modificado por el artículo 1 de la Ley No. 31988 (20 marzo de 2024). Esta reforma constitucional recién entrará en vigor a partir de las elecciones generales del año 2026, debido a que la modificación reintroduce la bicameralidad en el Perú e implementa labores para el Senado, el cuál recién se instalará luego de dicho proceso electoral. Es importante destacar que las diferencias entre el actual artículo 137 y la modificación se centra en dos aspectos: que la obligación de dar cuenta pasa a estar a manos del Senado, en vez del Congreso de la República y que las prórrogas de los estados de excepción requerirán de la aprobación del Senado.

2.6 Conclusión

La recepción de los estándares históricos e internacionales – vistos en el primer capítulo – sobre estados de excepción en nuestra legislación nacional no ha sido un proceso lineal, sino un camino condicionado por la volátil dinámica política del Perú. Este fenómeno se refleja en un constitucionalismo de marchas y contramarchas que, a lo largo de doce constituciones y dos siglos de vida republicana, ha transitado constantemente entre la protección de las libertades y la necesidad de preservar el orden público.

En este sentido, el estudio de la evolución constitucional nos permite concluir que el tratamiento de los estados de excepción —y del estado de emergencia en particular— presenta un desarrollo accidentado, marcado por los avances y regresiones normativas. Es precisamente a partir de este análisis histórico que logramos identificar cómo se ha optado por una estructura bipartita – estados de emergencia y estados de sitio –, donde la discrecionalidad del Ejecutivo ya no es absoluta, sino que se encuentra sometida a controles derivados de la experiencia frente al abuso de poder.

En conclusión, esta revisión histórica permite sistematizar y desarrollar los aspectos esenciales del régimen de emergencia vigente, entendiendo a la Constitución de 1993 no como un hecho aislado, sino como el producto de dos siglos de experiencia jurídica. Estos hallazgos constituyen el presupuesto metodológico necesario para el siguiente capítulo, donde se examinarán las características constitucionales y convencionales de los estados de emergencia, tomando como ejes los artículos 137 y 200 de la norma fundamental, así como el artículo 27 de la CADH.

CAPÍTULO III. LAS OCHO CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTADOS DE EMERGENCIA EN EL PERÚ

Tomando en cuenta la evolución histórica – nacional e internacional – de las prerrogativas excepcionales y habiendo identificado las cualidades de esta figura a lo largo de los años, en este capítulo nos proponemos sistematizar dichos conocimientos para así construir una lista de características materiales fundamentales que definen los estados de emergencia. Para esto, retomamos el análisis de las disposiciones establecidas en los artículos de la Constitución, así como el texto de la CADH, con el fin de determinar las principales particularidades y obligaciones – tanto constitucionales como convencionales – aplicables a la figura de emergencia vigente durante la pandemia por COVID-19.

Nuestro argumento central sostiene que el estado de emergencia en el país no es un espacio de discrecionalidad absoluta, sino una facultad determinada por ocho características esenciales, las cuales categorizamos en tres grupos diferenciados según su naturaleza y función. Defendemos que esta tipología constituye un estándar mínimo de legitimidad que condiciona la aplicación de la emergencia. Por este motivo, estas características deben ser observadas y respetadas por las autoridades al momento de decretar, ejecutar y evaluar un estado de emergencia.

Con este objetivo en mente, a lo largo del capítulo examinamos las normas nacionales, las disposiciones convencionales, la jurisprudencia constitucional y los estándares interamericanos. De esta forma, buscamos dotar de contenido jurídico a cada una de las características identificadas, ahondando en el desarrollo de sus componentes. Así, al finalizar este capítulo, obtendremos los parámetros analíticos que nos permitan – en el siguiente capítulo – evaluar la legalidad del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 y, por consiguiente, determinar si los decretos que implementaron dichas medidas se ajustaron a los requisitos de la figura.

Para lograrlo, el capítulo se estructura en cinco secciones fundamentales. En la sección 3.1 y 3.1.1 presentamos las ocho características identificadas y las clasificamos en tres grupos, marcando así la cancha en la que se desarrollará el análisis de nuestra investigación. En la sección 3.2, abordamos las características calificadas como transversales que definen la esencia de la medida. En la sección 3.3 se explican las características facultativas de los estados de emergencia en el Perú y su marco regulatorio específico. En la sección 3.4 estudiamos las

características de control de los estados de emergencia y su importancia como mecanismo de fiscalización y contrapeso democrático. Para finalizar, en la sección 3.5 presentamos la conclusión del capítulo.

3.1 Ocho características de las declaraciones de emergencia en el Perú, según estándares constitucionales y convencionales

A partir del marco normativo previsto en la Constitución y en la CADH, identificamos una lista de atributos que definen las propiedades de los estados de emergencia en el Perú. Ambos instrumentos, fundamentales para el bloque de constitucionalidad, proporcionan los enunciados necesarios para evaluar la legalidad de las medidas excepcionales dictadas por el Poder Ejecutivo durante los tiempos de pandemia por COVID-19.

Cabe resaltar que esta lista no considera los aspectos formales que deben seguir los estados de emergencia en el Perú[97], sino que se enfoca en los aspectos materiales o de contenido sustancial de la figura. Consideramos que esta distinción es fundamental para esta investigación, pues son los elementos materiales los que poseen mayor fondo jurídico debido a su importancia y capacidad para tener desarrollo analítico.

En este sentido, a lo largo de esta sección se identifican y clasifican ocho características que deben contener los estados de emergencia en el Perú a partir de la norma constitucional y convencional: (1) supuesto de situación extraordinaria; (2) territorialidad; (3) temporalidad; (4) suspensión en el ejercicio de derechos; (5) proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de las medidas restrictivas de derechos; (6) institución que ejerce el control del orden interno; (7) control jurisdiccional y político del estado de emergencia; y (8) la notificación a la OEA sobre la restricción de derechos.

Para fundamentar el origen de esta lista de ocho características, nos remitimos a la lectura sistemática de los artículos 137 y 200 de la Constitución, así como el artículo 27 de la CADH. Dichos preceptos – cuyos alcances generales fueron presentados en los capítulos precedentes

[97] Entre estos aspectos se encuentran, por ejemplo, que la declaratoria o prórroga del estado de emergencia se adopte mediante un decreto supremo, que la medida sea dada por el presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros, que la norma sea publicada en el Diario Oficial El Peruano o que el decreto siga una estructura prestablecida. Todos estos aspectos – importantes, desde luego - no son tomados en cuenta al significar características formales de expresión o procedimentales de la norma, que carecen de mayor contenido para un análisis jurídico de fondo. Se excluye de esta lista el deber de notificación a órganos internacionales, por su importancia para el estándar de convencionalidad. Para más información, véase: Siles (2020, pp. 59, 601-602).

y se desarrollan en las siguientes secciones – constituyen la base indispensable para comprender los límites y obligaciones que rigen la emergencia en nuestro sistema jurídico.

3.1.1 Clasificación y tipología de las características de los estados de emergencia

Clasificamos las ocho características provenientes del texto constitucional y convencional en tres tipologías diferenciadas. Esta división responde a (i) las particularidades intrínsecas de cada requisito, (ii) las estrategias de respuesta necesarias para afrontar los diferentes tipos de crisis [98] y (iii) el momento en que debe implementarse la obligación o requisito.

En primer lugar, tenemos las características transversales a todos los estados de emergencia. Estas no dependen de las circunstancias especiales que sustentan las medidas de excepción ni de la estrategia adoptada para mitigar la situación de anormalidad. Son más bien aspectos comunes que deben tener todos los estados de emergencia en el Perú, cuyo origen se remonta a los elementos fundacionales de la medida de excepción – vista en el capítulo anterior – y se presentan como exigencias imperativas que deben incluir los decretos de excepción.

En segundo lugar, identificamos a las características facultativas. Estas se encuentran supeditadas a la estrategia que adopte el Poder Ejecutivo, al ser prerrogativas que están a su disposición para enfrentar la situación extraordinaria y facilitar el retorno a la normalidad. Su aplicación no es automática, sino que responden a un juicio de necesidad y oportunidad de las autoridades. Su implementación conlleva especial importancia debido a las repercusiones que genera en la ciudadanía.

Es importante destacar que las dos primeras tipologías – transversales y facultativas - deben ser incluidas en el texto del decreto supremo que declara o prorroga el estado de emergencia o, en el caso de la evaluación de la característica 5, en la exposición de motivos. Esto porque describen aspectos importantes del estado de excepción que se está adoptando y que deben ser de conocimiento público.

En tercer lugar, están las características derivadas de la obligación de informar a otras entidades públicas sobre las medidas adoptadas. Así, esta tercera tipología integra los mecanismos de fiscalización y de control de la facultad ejecutiva para declarar estados de excepción, los cuales

[98] La distinción responde a la naturaleza del estado de emergencia. En otras palabras, son los presupuestos habilitantes que motivan su declaratoria. Adelantamos que estas pueden derivar de desastres naturales – también llamadas catástrofes –, por amenazas a la seguridad y el orden público o por riesgo a salud pública. Esta clasificación responde a la casuística propia del contexto peruano y que veremos en mayor detalle en las siguientes secciones.

se constituyen como salvaguardas esenciales para limitar las potestades extraordinarias y garantizar el equilibrio de poderes. Es importante destacar que – dada su naturaleza de supervisión – su aplicación es fundamentalmente de carácter *ex post*, aplicándose con posterioridad a la publicación del decreto supremo que decreta o prorroga el estado de emergencia.

De esta forma, las características de los estados de emergencia quedan establecidas de la siguiente forma:

Tabla 3. 1. Clasificación de las características de los estados de emergencia en el Perú

Tipología	Característica	Fuente	Lugar/Momento
Transversales	1. Supuesto de situación extraordinaria	Constitución y CADH	En el texto del decreto supremo
	2. Territorialidad	Constitución y CADH[99]	En el texto del decreto supremo
	3. Temporalidad	Constitución y CADH	En el texto del decreto supremo
Facultativas	4. Suspensión en el ejercicio de derechos	Constitución y CADH	En el texto del decreto supremo
	5. Necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida de restricción	Constitución y CADH	En la exposición de motivos del decreto supremo
	6. Control interno	Constitución	En el texto del decreto supremo
De control o fiscalización	7. Control jurisdiccional y político	Constitución y CADH	Posterior a la publicación del decreto
	8. Notificación a la OEA sobre suspensión de derechos	CADH	Posterior a la publicación del decreto

En base a esta clasificación, revisaremos diferentes fuentes del derecho para proveer un análisis de fondo a cada una de las ocho características. Respecto a las normas legales e infra legales que regulan a los estados de emergencia, es importante señalar que en el Perú no existe un cuerpo normativo unitario y completo de esta institución, ya que las normas se encuentran fragmentadas en distintos instrumentos e incompletas (Siles, 2017, pp. 129, 133-135, 2020, p. 422). Por este motivo, resaltamos la importancia de analizar cada característica de acuerdo con

el marco normativo, jurisprudencial y doctrinario específico, para así dotarlas de contenido y entender sus aspectos constitutivos.

[99] En este caso en específico, la disposición proviene de una interpretación de la CADH realizada por la Corte IDH. Este aspecto lo desarrollaremos en la sección 3.2.2 correspondiente a la característica.

El análisis a detalle de las disposiciones constitucionales y convencionales, así como el desarrollo legal y jurisprudencial – tanto nacional como interamericano – de cada una de las características se realizan en tres grandes grupos. Primero las características transversales, luego las facultativas y para terminar desarrollamos los elementos de control.

3.2 Características transversales

En la primera tipología encontramos a las tres primeras características: (1) supuesto de situación extraordinaria, (2) territorialidad y (3) temporalidad.

3.2.1 Supuesto de situación extraordinaria

Acerca de la primera característica, la norma fundamental regula como presupuestos de la figura de emergencia los casos de "perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación" (Constitución Política del Perú, 1993, art. 137.1); mientras que la CADH establece la prerrogativa excepcional ante casos de "guerra, peligro público u otra emergencia que pongan en peligro la independencia o seguridad del Estado" (1969, art. 27.1).

En este sentido, advertimos una coincidencia entre el texto constitucional y el convencional al establecer, de forma general, que la existencia de situaciones extraordinarias que alteran negativamente el normal desempeño, seguridad o independencia del Estado que no pueden ser resueltos a través de recursos ordinarios constituyen la premisa necesaria para activar las prerrogativas de emergencia y suspensión de garantías. Tanto el artículo 137.1 de la Constitución como el 27.1 de la CADH, configuran estos supuestos como figuras amplias y maleables a diferentes situaciones de crisis que puedan atentar contra la estabilidad del país.

En este sentido, Wright coincide en que los estados de emergencia en el Perú poseen una definición vaga y ambigua (2015, p. 61). Si bien esta ambigüedad responde a la imposibilidad de prever todas las potenciales amenazas contra la "vida de la nación", el problema – o quizás oportunidad para las autoridades – está en la amplia interpretación de los supuestos.

De esta forma, podemos señalar que la naturaleza maleable de los supuestos de excepción faculta al Ejecutivo para aplicar esta figura a diversos escenarios. Sin embargo, dicho margen de discrecionalidad podría permitir el uso de la emergencia incluso ante situaciones que no superan el umbral de peligro o riesgo requerido para justificar la medida.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha definido que la situación extraordinaria se presenta "por la alteración del normal desenvolvimiento del aparato estatal y/o de las actividades ciudadanas, y cuya gravedad hace imprescindible la adopción de medidas excepcionales" (Tribunal Constitucional, 2004, párr. 12). Es decir, esta definición refuerza la idea que la emergencia busca afrontar sucesos que "ponen en peligro el normal funcionamiento de los poderes públicos o amenazan la continuidad de las instituciones estatales y los principios básicos de convivencia dentro de una comunidad política" (Tribunal Constitucional, 2004, párr. 15).

En este sentido, la prerrogativa de excepción es un "recurso extremo y temporal que debe ser utilizado (...) únicamente para garantizar la vigencia de dicho Estado Constitucional en una situación específica y claramente delimitada" (Tribunal Constitucional, 2020, párr. 4).

Además, el Tribunal establece que esta figura es aplicable ante "la existencia o peligro inminente de una grave circunstancia de anormalidad" cuyo origen puede ser político-social, por fuerza mayor o crisis económica, siempre que exista una "imposibilidad de resolver las situaciones de anormalidad a través del uso de los procedimientos legales ordinarios" (Tribunal Constitucional, 2004, párr. 18)[100]. Así, reafirmamos que la existencia de una crisis de extrema gravedad y la insuficiencia de medios ordinarios para afrontarla constituyen las premisas necesarias para activar las prerrogativas de emergencia.

Al respecto, la jurisprudencia no limita el uso del estado de emergencia a situaciones de crisis ya existentes, sino también ante el peligro inminente de una grave circunstancia de anormalidad. Como lo señala Siles (2020, p. 435), esta interpretación implica una lectura no literal del artículo 137 de la Constitución. Así, se amplían los supuestos habilitantes no solo a peligros reales y tangibles, sino también ante escenarios preventivos donde el daño es inminente pero que todavía no han ocurrido[101].

Es así como no debemos olvidar que la declaratoria de estado excepción es una decisión producto del análisis de la situación por parte de las autoridades, cuya naturaleza es jurídico-

[100] En este sentido, ver el fundamento 3 de la sentencia recaída en el Exp. No. 01805-2007-HD/TC (31 de agosto de 2009), donde se establece como una condición para que los regímenes de excepción cuenten con legitimidad:
"a) Que su otorgamiento se produzca cuando se acredite que el orden institucional y la seguridad del Estado se encuentran en severo peligro. En ese contexto, deben haberse presentado condiciones políticas, sociales y económicas o de fuerza mayor provenientes de la naturaleza, que no pueden ser controladas a través de los medios ordinarios con que cuenta el Estado." (Tribunal Constitucional, 2009b, párr. 3).

[101] En este aspecto, es importante señalar que esta característica integra algunos conceptos que Siles denomina "características esenciales sustantivas" del estado de excepción, las cuales son la presencia de una amenaza existencial, la concurrencia de circunstancias excepcionales y la situación de necesidad (Siles, 2020, pp. 601-602).

política y que debe operar estrictamente como un mecanismo de último recurso ante casos extremos (Tribunal Constitucional, 2009a, párr. 22). En contextos de excepcionalidad, es donde se pone a prueba la fortaleza de las instituciones y la autonomía de los administradores de justicia, "reconociendo que aun en casos extremos el derecho no puede retroceder a fin de hacer prevalecer el Estado (o la razón de Estado)" (Tribunal Constitucional, 2009a, párr. 25).

Así, resaltamos que el máximo intérprete de la constitución ha calificado las causas que llevan a una declaratoria de emergencia como "de extrema necesidad" o "grave alteración en la vida de Estado" (Tribunal Constitucional, 2005a, párr. 11) (Tribunal Constitucional, 2005b, párr. 12). En concordancia, Siles (2020, p. 451) señala que estas categorías configuran un alto umbral de severidad para la declaración de los estados de emergencia, alineándose con estándares del DIDH.

En cuanto al desarrollo convencional, la CADH establece que ante eventos excepcionales[102] que pongan en peligro la independencia o seguridad del Estado, el artículo 27.1 reconoce la facultad de los Estados Parte para suspender temporalmente determinadas obligaciones contraídas en el tratado. Por tanto, advertimos que para el Sistema Interamericano la suspensión de derechos es una prerrogativa intrínseca ligada a la protección del orden democrático de amenazas existenciales.

Bajo este razonamiento, la Opinión Consultiva OC-8/87 estableció que la suspensión de derechos puede constituir "el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática" (Corte IDH, 1987a, párr. 20). Es crucial precisar que la suspensión de derechos es un recurso concebido exclusivamente para escenarios donde es lícito que el gobierno aplique medidas restrictivas que, en tiempos de normalidad, estarían prohibidas o sometidas a un escrutinio más riguroso (Corte IDH, 1987a, párr. 24) (Corte IDH, 2013, párr. 137).

[102] Por el contrario, las restricciones a los derechos humanos en un contexto de normalidad se rigen por los artículos 30 y 32 de la CADH. El artículo 30 solo permite las restricciones establecidas en el tratado, siempre que sean aplicadas conforme a las leyes que se dicten por razón del interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas (CADH, 1969, art. 30). Por su parte, cuando no medien restricciones expresas en la CADH, el artículo 32.2 señala que existen otros tres supuestos para la limitación de los derechos de las personas: (1) los derechos de los demás; (2) la seguridad de todos; y (3) justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática (CADH, 1969, art. 32.2). Finalmente, la Corte IDH ha establecido que para determinar que las restricciones son legítimas y se encuentran de conformidad con la Convención, es necesario realizar el test de proporcionalidad, donde se debe verificar que: (1) esté prevista en una ley; (2) tenga un fin legítimo; (3) sea idónea para alcanzar el fin; (4) sea necesaria, por lo que tenga el menor grado de injerencia en el derecho y (5) sea proporcional en sentido estricto (Ferrer Mac-Gregor, 2021, p. 53).

Entendemos como situaciones excepcionales a aquellas que superan la capacidad de respuesta ordinaria del Estado, donde los métodos comunes de restricción legítima a derechos resultan insuficientes para enfrentar la situación (Ferrer Mac-Gregor, 2021, p. 54). En otras palabras, la situación de peligro debe ser de tal magnitud que las prerrogativas habituales que contemplan restricciones permitidas resulten ineficaces para salvaguardar el orden, la salud o la seguridad pública (G. Rodríguez, 2019, p. 838).

Algunos supuestos que la doctrina identifica como situaciones de excepción son las amenazas a la seguridad del Estado, al orden público, a la vigencia de la Constitución y de las instituciones democráticas, así como actos de subversión o terrorismo, intento de golpe de Estado, calamidades públicas, catástrofes naturales o aquellas provocadas por la acción humana (G. Rodríguez, 2019, p. 839).

Bajo esta premisa, la jurisprudencia interamericana ha determinado que los Estados tienen la obligación de:

> 47. (...) determinar las razones y los motivos que llevan a las autoridades internas a declarar un estado de emergencia y corresponde a éstas ejercer el adecuado y efectivo control de esa situación y que la suspensión declarada se encuentre, conforme a la Convención (...). (Corte IDH, 2007, párr. 47)

De esta forma, consideramos que la Corte IDH deja en claro que los hechos que justifican la declaración de excepción deben ser auténticos y su uso depende de la evaluación del contexto por parte de las autoridades nacionales. No obstante, existe una prohibición de recurrir a la suspensión de derechos si se incumple el supuesto de hecho del artículo 27.1 de la CADH, ya que de ocurrir esto la medida restrictiva implementada por el gobierno quedará sujeta a un sistema de control más estricto.

3.2.1.1 Tipología de los estados de emergencia en Perú según el presupuesto habilitante que justifica la medida

Considerando la posibilidad de razones que motivan la declaratoria de un estado de excepción, es importante exponer la clasificación identificada a partir de la experiencia empírica en el Perú. Dicha categorización se genera a partir del análisis cualitativo de los estados de

emergencia decretados y prorrogados en el país desde el año 2000[103] hasta el año 2024. Este periodo incluye al Estado de Emergencia Nacional por COVID-19, lo que nos permite vislumbrar la funcionalidad de esta institución jurídica en el siglo XXI.

Esta tipología ha sido trabajada previamente por Wright (2015), Siles (2020), Marcés (2021), así como Quesada y Tafur (2020). No obstante, otorgamos especial relevancia a la reciente investigación de Aragón et al. (2025), cuyo informe y base de datos representan el esfuerzo de sistematización y análisis más exhaustivo realizado sobre la práctica de la excepcionalidad en el país hasta la fecha. De esta forma, antes de la crisis sanitaria por COVID-19, los investigadores habían identificado una clasificación dual en el uso de los estados de emergencia en el Perú. Esta división responde a la naturaleza del supuesto habilitante: por un lado, las emergencias decretadas ante la ocurrencia de catástrofes producto de desastres naturales y, por otro, aquellas dictadas por razones de seguridad y orden interno, donde la suspensión en el ejercicio de derechos cobra relevancia.

La diferencia entre ambas categorías está en su finalidad operativa. Las emergencias por catástrofe se orientan a mitigar riesgos derivados de fenómenos naturales, cuyo enfoque está en contener los daños, la ayuda humanitaria y la habilitación de mecanismos excepcionales de contratación pública (Aragón et al., 2025, pp. 24-25). En estos escenarios, las funciones de entidades como el INDECI toman especial importancia.

Por su parte, la segunda clasificación – relacionada a la perturbación del orden interno – suele vincularse con la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la criminalidad generalizada. Recientemente, estas declaraciones también se han utilizado como herramienta de represión y criminalización de la protesta social[104], donde se sobrepasa la capacidad ordinaria de control policial (Aragón et al., 2025, p. 25). A diferencia de las emergencias por desastres naturales, esta tipología se caracteriza por la restricción en el ejercicio de derechos y las disposiciones sobre el control del orden interno (Quesada & Tafur, 2020, p. 213).

[103] Respecto al periodo de previo al año 2000, los estados de emergencia fueron un instrumento esencial en la política contrasubversiva de los gobiernos peruanos. En dicho contexto, la declaración de emergencia fue utilizada de forma sistemática y semipermanente durante los años de lucha contra Sendero Luminoso y el MRTA (Wright, 2015, pp. 58-62). Al respecto, la propia CVR concluyó que los estados de emergencia – y por consiguiente la suspensión de derechos – sufrió un proceso de desnaturalización, paso de ser una institución excepcional pasó a ser permanente (2003, p. 222).

[104] Sobre la relación de los estados de emergencia y la criminalización de la protesta en el Perú, véase: IDL y Justicia Viva (2012); Ávila (2016); Pérez (2017), Ilizarbe (2022, 2023; 2025).

A raíz de la crisis sanitaria global, se consolidó una tercera clasificación que agrupa aquellos decretos dictados por razones sanitarias ante amenazas a la salud pública, específicamente por pandemias o epidemias (Aragón et al., 2025, p. 25). El exponente más notorio de esta clasificación es el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19, cuyo análisis veremos con mayor atención en el capítulo cuatro. Por ahora, para efectos de delimitar el marco general nos concentraremos en las normas estructurales adoptadas durante la vigencia de la crisis sanitaria.

Por otro lado, recordamos que las normas relativas a los estados de emergencia se encuentran dispersas en diferentes cuerpos normativos que no conversan entre sí. Esta fragmentación dificulta su análisis, ya que no existe un hilo conductor claro para la identificación e interpretación de las normas relevantes[105]. Por tal motivo, proponemos utilizar la clasificación dual antes expuesta para organizar el estudio de las normas de acuerdo con los supuestos que justifican la emergencia, para así sistematizarla de forma ordenada y funcional para nuestro estudio.

A) Normas relativas a los estados de emergencia por catástrofe producto de desastres naturales

Respecto a las normas aplicables a los de estados de emergencia para casos de catástrofe es necesario iniciar señalando que estas forman parte del SINAGERD, cuya finalidad es prevenir, reducir y monitorear los factores de riesgo en la sociedad, así como la preparación y respuesta ante situaciones de desastre natural. A partir de la ley que crea el SINAGERD, surgen otras dos normas relevantes para este tipo de estados de emergencia:

Tabla 3. 2. Normas aplicables a los estados de emergencia por catástrofe

Norma	Título
Ley No. 29664	Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)
Decreto Supremo No. 048-2011-PCM	Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley No. 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)

[105] Debemos destacar que, a la fecha, no existe un marco normativo claramente definido, identificable y completo que desarrolle los regímenes de excepción del artículo 137 de la Constitución y el artículo 27 de la CADH. En este mismo sentido se pronunció el Tribunal Constitucional en el fundamento 31 de la sentencia recaída en el Exp. No. 00002-2008-AI/TC, en el cual se exhortó al Congreso a adoptar una legislación que desarrolle la figura de los estados de emergencia que contemple los siguientes elementos:
"a) un desarrollo de los conceptos de perturbación de la paz, del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación para establecer los casos y situaciones que ameritan la declaratoria del estado de emergencia;
b) el plazo de 60 días establecido en el artículo 137° de la Constitución y la naturaleza excepcional de esta medida;
c) los alcances y características de las limitaciones de los derechos fundamentales (...) tomando como base la razonabilidad y la proporcionalidad (...);
d) el establecimiento de mecanismos de control jurisdiccional y político (como la dación de cuentas al Congreso) así como las medidas para establecer veedurías y misiones de observación de acuerdo con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados sobre la materia." (Tribunal Constitucional, 2009a, párr. 31)

Bajo el marco reglamentario del SINAGERD, la declaratoria de emergencia tiene por finalidad ejecutar medidas de excepción inmediatas y necesarias ante un peligro inminente o la ocurrencia de un desastre de gran magnitud que sobrepase la capacidad de respuesta del gobierno regional (D.S. No. 048-2011-PCM, 2011, art. 67.2). Así, la norma no solo desarrolla el supuesto habilitante para la adopción de medidas excepcionales, sino que también determina los bienes jurídicos que se busca proteger: la vida e integridad de las personas, el restablecimiento de servicios básicos indispensables y el patrimonio público y privado.

Asimismo, identificamos que los artículos 68 y 69 del Reglamento detallan el procedimiento para solicitar la declaratoria y la prórroga del estado de emergencia. En esta norma se establecen los roles institucionales. Los gobiernos regionales son, generalmente, los solicitantes[106], el INDECI es la entidad que brinda soporte técnico[107] y la PCM es el canalizador de la propuesta ante el Consejo de Ministros.

Para los eventos de desastres naturales es crucial clasificar las situaciones de desastre según los niveles de emergencia y capacidad de respuesta establecidos en las normas. El SINAGERD contempla una escala de cinco niveles de acuerdo con la gravedad de la situación. Al respecto, advertimos que solo los niveles 4 y 5 poseen la envergadura suficiente para sustentar una declaratoria de emergencia nacional, al tratarse de escenarios de intervención directa del gobierno nacional o que, incluso, superan la capacidad de respuesta del país (D.S. No. 048-2011-PCM, 2011, art. 43)[108].

El Decreto Supremo No. 074-2014-PCM resulta un instrumento fundamental para analizar el esfuerzo de clasificación de este tipo de estados de emergencia. Esta norma recalca los requisitos previstos en el artículo 137 de la Constitución al establecer que la declaratoria debe

[106] Aunque el artículo 68.4 del Decreto Supremo No. 048-2011-PCM también permite que los Ministerios o los Organismos Públicos Descentralizados puedan requerir la declaratoria de emergencia, estas deberán canalizar su solicitud a través del INDECI. Asimismo, el artículo 68.5 contempla, excepcionalmente, la facultad de PCM para presentar la declaratoria de oficio ante el Consejo de Ministros, previa comunicación con INDECI.

[107] Si bien INDECI gestiona una base de datos de estados de emergencia dictados en el país; dicha plataforma se encuentra desactualizada. El último resumen disponible es de los estados de emergencia vigentes al 10 de setiembre de 2021. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/indeci/colecciones/1225-consolidado-de-declaratorias-de-estado-de-emergencia Visto el 19 de mayo de 2026.

[108] Además, es de destacar el rol que cumple la Policía Nacional y la Fuerza Armada conforme al SINAGERD. Es relevante señalar que estas instituciones participan de oficio en la respuesta inmediata ante emergencias – realizando las tareas que les compete –, incluso en ausencia de una declaratoria formal (Ley No. 29664, 2011, art. 17).

detallar la situación que motiva la medida; es decir, que el Ejecutivo está obligado a especificar si la intervención responde a un peligro inminente o por la ocurrencia de un desastre natural.

Observamos que el artículo 20 de la citada norma establece una estructura técnica para el decreto supremo. Esta se divide en dos secciones. Una parte considerativa, que deberá señalar los informes técnicos y normas que sustentan el pedido de declaración o prórroga. La segunda sección es la parte resolutiva, que delimita el ámbito geográfico, las entidades ejecutoras de respuesta y rehabilitación en las zonas afectadas, las principales acciones a ejecutarse, el plazo de vigencia y la entidad coordinadora (D.S. No. 074-2014-PCM, 2014, art. 20).

Para finalizar, debemos destacar que esta norma no prevé, dentro de la estructura del decreto, disposición en materia de restricción de derechos fundamentales ni el control del orden interno. De esta forma, reafirmamos que una particularidad esencial de los estados de emergencia por desastres naturales es que no incluyen la suspensión de derechos ni la designación de la entidad que ejercerá el control del orden interno (Quesada & Tafur, 2020, p. 213). Estos dos aspectos – que identificamos como las características cuarta y sexta – constituyen facultades discrecionales o facultativas del Ejecutivo.[109]

B) Normas relativas a los estados de emergencia por seguridad y orden interno

En cuanto a las normas aplicables a los estados de emergencia dictados por razones de seguridad y orden interno, advertimos que están directamente relacionadas a las características facultativas que veremos más adelante, en las secciones 3.3.1. y 3.3.3 de este capítulo – específicamente a la potestad de suspender el ejercicio de derechos y a la determinación de la autoridad sobre la que recae el control del orden interno durante la vigencia del estado de emergencia.

Al igual que en la categoría de desastres naturales, comprobamos que las leyes y normas que regulan la emergencia por seguridad y orden interno se encuentran diseminadas en diferentes cuerpos normativos, sin una articulación que permita aclarar su panorama. Bajo esta premisa,

[109] Respecto a esta tipología estados de emergencia, consideramos importante mencionar una norma internacional en materia de desastres naturales: el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres (2015-2030), adoptado en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015. Este instrumento busca prevenir y reducir los nuevos riesgos de desastres naturales para mejorar la respuesta y recuperación ante una situación excepcional. Mediante este marco se establecieron parámetros de coordinación internacional en materia de prevención, planificación y reducción de riesgos a consecuencia de desastres naturales. No obstante, al ser una norma fuera del estudio de convencionalidad, no realizaremos un examen de dicho instrumento.

proponemos un análisis de las normas más importantes en la materia, cuya principal fuente es el estudio histórico realizado por Siles (2020). Dicha publicación nos permite identificar y sistematizar el marco legal aplicable a estos escenarios, donde el rol de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas adquiere trascendencia jurídica y práctica.

De esta forma, las normas relevantes para los estados de emergencia de seguridad y orden interno son[110]:

Tabla 3. 3. Normas aplicables a los estados de emergencia por razones de seguridad y orden interno

Norma	Título
Decreto Legislativo No. 1186	Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú.
Decreto Supremo No. 012-2016-IN	Reglamento del Decreto Legislativo No. 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú.
Decreto Legislativo No. 1095	Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional.
Decreto Supremo No. 003-2020-DE	Reglamento del Decreto Legislativo No. 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional.
Decreto Legislativo No. 1136	Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
Decreto Supremo No. 007-2016-DE	Reglamento Decreto Legislativo No. 1136, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
Decreto Supremo No. 004-2013-DE	Precisan los alcances del Comando Conjunto en acciones u operaciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia, en los casos que las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno.

Identificamos en la Tabla No. 3.3 siete normas fundamentales que rigen la actuación estatal durante un estado de emergencia en materia de orden interno. La actuación de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas dependerá del rol designado a cada institución en el decreto que declara la emergencia, ya sea que se le delegue el control interno o que actúen en apoyo a las acciones durante la situación de excepcionalidad.

Consideramos pertinente señalar que la elección de la autoridad que tendrá el control del orden interno es una decisión estratégica e importante. Esto se debe a que ambas instituciones poseen una naturaleza, una visión, preparación y propósitos distintos[111]. Por lo tanto, la designación

[110] En la siguiente tabla presentamos las normas posteriores a la promulgación y entrada en vigor de la Constitución Política del Perú de 1993. No obstante, existen otras normas anteriores a la Constitución – o que modifican normas previas – que tienen especial relevancia al haber sido objeto de análisis jurisdiccional por el Tribunal Constitucional.

[111] Es importante destacar que la Constitución de 1993 establece funciones separadas a cada institución. La principal finalidad de la Policía Nacional es garantizar, mantener y restablecer el orden interno (Constitución Política del Perú, 1993, art. 166), mientras que las Fuerzas Armadas tienen como misión garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial

del control hacia autoridades militares debe sustentarse en supuestos específicos que justifiquen la intervención excepcional de una entidad cuya preparación principal no es la seguridad ciudadana, sino la defensa nacional.

Los detalles de estas normas las estudiamos más adelante, debido a su conexión con la característica sobre control del orden interno. No obstante, en esta etapa del estudio nos es relevante presentar las normas más trascendentales en materia de estados de emergencia por orden interno, cuyos fundamentos regulan la actuación policial y militar durante un escenario que ha sido declarado como excepcional.

Así, detectamos siete normas que regulan – de forma integral o en parte – la actuación de las FF.AA. y de la Policía durante los estados de emergencia. Estos dispositivos establecen los presupuestos bajo los cuales cada institución está legitimada para emplear el uso de la fuerza. Considerando que ambas instituciones tienen finalidades y propósitos distintos, el uso de la fuerza de cada una difiere en la intensidad, la estrategia y los principios que rigen su empleo.

Asimismo, hemos incluido dentro de este bloque a las normas sobre el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Esta institución suele tomar un rol de liderazgo en torno al control interno cuando dicha responsabilidad es delegada a las fuerzas militares. En este sentido, consideramos importante analizar las normas que regulan su actuación.

Como hemos indicado anteriormente, el análisis detallado de cada una de estas normas se realiza al abordar la característica facultativa de control de orden interno. Alertamos que la evolución de este marco normativo – sumado a los estándares jurisprudenciales que influyeron en su aplicación – son determinantes para comprender las implicancias de las acciones de seguridad durante el estado de emergencia.

C) Normas promulgadas durante el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19

La tercera categoría agrupa a aquellas emergencias dictadas ante amenazas a la salud pública, específicamente por pandemias o epidemias, cuyo principal exponente es la Emergencia Nacional por COVID-19. Si bien el marco normativo implementado durante la crisis sanitaria

(Constitución Política del Perú, 1993, art. 165). Esta distinción fundamenta la especialidad en el uso de la fuerza de cada institución.

es menos extenso que las dos categorías anteriores, consideramos que nos permite contrastar algunas particularidades de esta tipología.

Así, tenemos la Ley No. 31061, Ley de Movilización para la Defensa Nacional y el Orden Interno, y su reglamento, el Decreto Supremo No. 002-2022-DE[112]. Estas normas regulan el marco legal para la participación, derechos y deberes de diferentes actores de la sociedad[113] durante el estado de emergencia, así como el funcionamiento, competencias y responsabilidades en el uso de recursos, bienes y servicios disponibles para la movilización nacional (Ley No. 31061, 2020, art. 1). Su aplicación alcanza a las instituciones del SINAGERD, el SIDENA y los actores privados, especificando las fases y acciones a ejecutar en situaciones de emergencia (Ley No. 31061, 2020, pp. 2-3).

Destacamos tres aspectos resaltantes de esta norma. El primero es que, aun cuando la ley se refiere a un proceso de "movilización nacional", las clasifica en dos tipos según su alcance territorial: la movilización total, que afecta a todo el territorio nacional, y la movilización parcial, que se limita a zonas específicas (Ley No. 31061, 2020, art. 4). Al respecto, advertimos una redundancia al denominar como "movilización nacional" a un despliegue que solo abarca una fracción del país.

En segundo lugar, observamos que tanto la ley como el reglamento clasifican los supuestos que motivan la declaratoria de movilización nacional en dos grupos: por conflictos o por desastres. El artículo sobre el procedimiento de declaratoria de la movilización nacional contempla dos vías diferenciadas. Si la emergencia es ocasionada por un conflicto, la entidad solicitante es el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; mientras que, en escenarios de desastre, la solicitud recae en el INDECI (Ley No. 31061, 2020, art. 21) (D.S. No. 002-2022-DE, 2022, art. 67)[114]. De esta forma, estas normas concuerdan con la clasificación que hemos analizado previamente, al catalogar las situaciones que sustentan la excepción entre contextos de desastre natural y contextos de seguridad u orden interno. Sin embargo, la norma deja de lado el

[112] Publicada el 8 de febrero de 2022. Aproximadamente nueve meses antes del fin del estado de excepción

[113] Como el Estado – con las diferentes instituciones que la integran -, las personas naturales y jurídicas.

[114] Un aspecto clave que identificamos es que, si bien la norma menciona la "emergencia sanitaria", esta no se desarrolla como una causa autónoma de situación de emergencia ni contempla un procedimiento claro para su declaración, a diferencia de los supuestos de conflicto o desastre. Asimismo, el artículo 67 del Reglamento de la Ley No. 31061 establece que tanto el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas como INDECI, a través de SINAGERD, presentan sus solicitudes al Ministerio de Defensa, fijando así a dicha entidad como la canalizadora de las solicitudes de declaratoria de movilización nacional (D.S. No. 002-2022-DE, 2022).

contexto en el cual fue dada y no contempla un procedimiento específico para declarar la movilización nacional ante situaciones de emergencia sanitaria.

Para finalizar, consideramos relevante resaltar que, si bien estas normas buscan sistematizar las disposiciones más importantes de los estados de emergencia en un solo cuerpo normativo más completo, estas no fueron aplicadas al Estado de Emergencia Nacional por COVID-19, a pesar de que fueron adoptadas durante la pandemia[115]. En consecuencia, los efectos jurídicos de esta ley y su reglamento no tuvieron un impacto real en la gestión de las declaraciones y prórrogas de la emergencia nacional sanitaria. Además, dice mucho que en el texto de los decretos supremos que prorrogaron la emergencia por COVID-19, ni siquiera se mencione o incluya este marco jurídico como parte del sustento legal aplicable[116].

Así, podemos identificar los principales componentes:

Tabla 3. 4. Aspectos fundamentales de la primera característica: Supuesto de situación extraordinaria

Elemento	Desarrollo
Fuente normativa:	Artículo 137.1 de la Constitución y artículo 27.1 de la CADH
¿Qué busca la característica?:	Establecer los supuestos fácticos para dictar la medida de excepción. Sin estos presupuestos habilitantes, la medida no puede decretarse.
Contenido de la característica:	- Deben presentarse circunstancias que afecten la vida de la nación, que pongan en peligro la independencia o seguridad del Estado, que alteran negativamente el normal desempeño, seguridad o independencia del Estado. Estas situaciones excepcionales no pueden ser resueltas a través de recursos ordinarios. - La jurisprudencia amplió las causas de excepción para que también incluya situaciones inminentes de extrema necesidad o grave alteración en la vida del Estado. - No obstante, los presupuestos son ambiguos, amplios y sin definición legal exacta. - En la práctica, se identifican tres tipos de estados de emergencia: catástrofe (desastres naturales), perturbación del orden interno y amenazas a la salud pública.

[115] La Ley fue publicada meses después de la declaratoria inicial del Estado de Emergencia Nacional y el reglamento fue publicado nueve meses antes del fin del mencionado estado de excepción nacional, lo que evidencia un desfase temporal que impidió su operatividad.

[116] Añadimos a este análisis el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (D.S. No. 007-2022-JUS, 2022), que establece los lineamientos aplicables al Ejecutivo para producir normas sobre regímenes de excepción. En este se define la excepción como estados especiales que implican la suspensión del ejercicio de determinados derechos fundamentales ante situaciones graves que se produzcan en el país y que se aprueban mediante decreto supremo (D.S. No. 007-2022-JUS, 2022, art. 47). Es interesante resaltar que el concepto de estados de excepción de esta norma sólo incluye a aquellos estados que suspenden derechos, siendo esta una prerrogativa del presidente y no un requisito indispensable para los estados de excepción, por lo que la definición omite a aquellos que no apliquen dicha medida. La norma también establece que el decreto debe contener las disposiciones específicas necesarias para su aplicación, las disposiciones organizativas aplicables a las entidades involucradas y las disposiciones que son aplicables a los procedimientos de la administración, tanto pública como privada (D.S. No. 007-2022-JUS, 2022, art. 48.1). Además, el régimen de excepción debe sustentarse en criterios de temporalidad, proporcionalidad y necesidad, por lo que la exposición de motivos debe contar con los argumentos que sustenten dichos criterios (D.S. No. 007-2022-JUS, 2022, art. 48.2). Por último, tanto los organismos constitucionales como el Poder Judicial emiten las disposiciones complementarias que se requieran para sus procesos (D.S. No. 007-2022-JUS, 2022, art. 48.3).

	- Cada tipología tiene un grupo de normas aplicables y determina roles institucionales, de acuerdo con la naturaleza de la excepción. - Las emergencias por alteración al orden interno suelen suspender derechos e implementar disposiciones sobre el control del orden interno (PNP/FF.AA.), mientras los de catástrofe tienen a aplicar disposiciones del SINAGERD.

3.2.2 Territorialidad

Identificamos que la segunda característica de los estados de emergencia en el Perú se refiere al espacio geográfico que abarca el estado de excepción. Al respecto, observamos que el texto constitucional exige que tanto la declaratoria como la prórroga de los estados de emergencia tengan una territorialidad debidamente definida. La norma otorga al Ejecutivo la facultad de aplicar la medida en todo o parte del territorio nacional, según lo demande la situación.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional cuando señala que los estados de emergencia deben focalizar el espacio geográfico donde se producen las situaciones de anormalidad. El colegiado establece así que el decreto debe precisar si "(...) la medida tiene carácter nacional, regional, departamental o local." (Tribunal Constitucional, 2004, párr. 18)

Advertimos que si bien la CADH no contempla expresamente una disposición que obligue a limitar geográficamente la medida excepcional, coincidimos con la doctrina (G. Rodríguez, 2019, p. 840) al sostener que esta exigencia se encuentra incluida en el principio de proporcionalidad de la medida. Entendemos que la prerrogativa excepcional solo es proporcional si se aplica estrictamente en la zona donde la amenaza es real.

Para reafirmar que este es un requisito convencional, la jurisprudencia de la Corte IDH ha desarrollado esta característica al indicar en el caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador* que la ley o el decreto debe fijar límites temporales, espaciales y el alcance material en relación con la suspensión de derechos (Corte IDH, 2007, párr. 48).

A partir de este estándar, establecemos que la obligación de los Estados Parte de imponer límites espaciales no es una facultad discrecional, sino un presupuesto indispensable para la medida de excepción. El propósito de esta característica es evitar que las medidas extraordinarias se extiendan a zonas en donde tal peligro no exista. Por ello, el Ejecutivo tiene la obligación de localizar geográficamente el territorio afectado, impidiendo que la excepcionalidad se convierta en una regla general para todo el país cuando la crisis es regional o local.

De esta forma, podemos resumir el contenido de la segunda característica de la siguiente forma:

Tabla 3. 5. Aspectos fundamentales de la segunda característica: Territorialidad

Elemento	Desarrollo
Fuente normativa:	Artículo 137 (enunciado general) de la Constitución y jurisprudencia de la Corte IDH
¿Qué busca la característica?:	Definir el espacio geográfico que abarca el estado de excepción.
Contenido de la característica:	- El estado de emergencia debe definir en el propio texto del decreto si se aplica a nivel nacional o en zonas geográficas específicas, según el foco de la perturbación. - Puede abarcar todo el territorio nacional, regional, departamental o local. - Se busca aplicar la medida excepcional específicamente al espacio geográfico afectado o donde la amenaza es real.

3.2.3 Temporalidad

A diferencia de la característica de territorialidad, la temporalidad está incluida de forma expresa tanto en el texto constitucional como convencional, consolidándose como un requisito fundamental de las medidas de emergencia. Los antecedentes de esta característica se remontan a los inicios de la figura de excepción, siendo así aspectos constitutivos de esta prerrogativa. Al respecto, Rodríguez (2019, p. 840) sostiene que esta limitación es inherente a la propia naturaleza del régimen de excepción para evitar que una situación extraordinaria se convierta en una situación permanente.

En el ordenamiento peruano, el artículo 137.1 de la Constitución establece que el plazo debe ser determinado y no puede exceder los 60 días. No obstante, si dicho periodo resultara insuficiente para enfrentar la situación de crisis, el Ejecutivo queda facultado para dictar prórrogas mediante nuevos decretos. Sobre este punto, la jurisprudencia nacional establece que la medida extraordinaria estará vigente durante el tiempo necesario para solucionar la situación de anormalidad, ya que una duración prolongada "indebida e inexcusable" desvirtúa la figura y mella en la autoridad política (Tribunal Constitucional, 2004, párr. 18).

El Tribunal Constitucional al analizar un escenario donde la emergencia fue prorrogada más de quince veces, señaló que:

> 12. (...) resultarán inconstitucionales aquellas declaratorias de estado de excepción que se extiendan *sine die*, a través de la formalidad de alargarla cada cierto tiempo sin mayor

> justificación que la persistencia de las condiciones que generaron la declaración. (2020, párr. 12)

Por tanto, tales prácticas constituyen en realidad un "estado de emergencia permanente" que desnaturaliza la institución (Tribunal Constitucional, 2020, párr. 26). De esta manera, el Colegiado concluye que la restricción indefinida de derechos fundamentales vulnera los principios del Estado Constitucional de Derecho (Tribunal Constitucional, 2020, párr. 27).

Consideramos que una oportunidad perdida para analizar el impacto de los estados de emergencia prorrogados de forma sistemática se presentó en la sentencia interlocutoria recaída en el Exp. No. 02275-2018-HC/TC (Tribunal Constitucional, 2018). En este caso se interpuso un recurso de hábeas corpus contra una nueva prórroga del estado de emergencia en el Corredor Vial Apurímac-Cusco-Arequipa, medida que suspendía el ejercicio de cuatro derechos constitucionales[117]. El objeto de la demanda era cuestionar la presunta arbitrariedad del Decreto Supremo No. 037-2018-PCM, bajo el argumento de que no existían circunstancias de anormalidad graves ni situación que perturbara el orden interno, el funcionamiento normal de los servicios del Estado ni las garantías de los derechos fundamentales (Tribunal Constitucional, 2018, párr. 5). Sin embargo, el Tribunal Constitucional determinó que los efectos del decreto habían cesado al momento de resolver el caso, por lo que se produjo una sustracción de la materia (Tribunal Constitucional, 2020, párr. 6). Desde nuestra perspectiva, esta decisión impidió profundizar en el análisis de una zona sometida a un estado de emergencia prolongado, donde la restricción al ejercicio de derechos fundamentales se había vuelto recurrente y posiblemente desproporcionada.

Por su parte, constatamos que la CADH no establece un plazo máximo explícito en el propio texto convencional. Sin embargo, la jurisprudencia interamericana suple este vacío al indicar que la ley o el decreto debe fijar límites temporales, espaciales y el alcance material en relación con la suspensión de derechos (Corte IDH, 2007, párr. 48).

Sostenemos, por tanto, que la jurisprudencia nacional como internacional convergen en un principio fundamental: la medida excepcional debe estar vigente solo por el tiempo estrictamente necesario para superar la situación de anormalidad. El estado de emergencia

[117] Resaltamos que para la fecha de interposición del hábeas corpus, el Estado ya había prorrogado – con la consecuente suspensión de derechos - hasta en nueve oportunidades el estado de emergencia en el Corredor Vial Apurímac-Cusco-Arequipa. Esto refuerza el argumento de la normalización de la excepción en determinadas zonas del país.

prorrogado más allá de lo indispensable desvirtúa la figura excepcional y erosiona en la legitimidad de las instituciones que adoptan e implementan la medida.

De esta forma, podemos resumir el contenido de la tercera característica de la siguiente forma:

Tabla 3. 6. Aspectos fundamentales de la tercera característica: Temporalidad

Elemento	Desarrollo
Fuente normativa:	Artículo 137.1 de la Constitución y artículo 27.1 de la CADH.
¿Qué busca la característica?:	Definir un plazo de duración de la declaratoria o prórroga del estado de emergencia
Contenido de la característica:	- La Constitución establece un plazo máximo de 60 días, los cuales pueden ser prorrogados. - Se prohíben las prórrogas indefinidas, indebidas e inexcusables porque desnaturalizan la medida excepcional. - El límite temporal evita que la medida excepcional se convierta en un estado de emergencia permanente.

3.3 Características facultativas de los estados de emergencia en el Perú

En esta segunda tipología encontramos a las características cuatro, cinco y seis de la Tabla 3.1: (4) suspensión en el ejercicio de derechos, (5) necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida restrictiva de derechos y (6) control del orden interno.

3.3.1. Suspensión en el ejercicio de los derechos

La suspensión o restricción en el ejercicio de derechos se configura como la cuarta característica de los estados de emergencia bajo un análisis constitucional y convencional. Identificamos en este punto una particularidad esencial: se trata de una particularidad facultativa – la primera de esta subcategoría. Es decir, es una prerrogativa opcional y exclusiva del Poder Ejecutivo que debe implementar únicamente cuando las circunstancias que sustentan la medida así lo exijan.

El artículo 137.1 de la Constitución faculta al Ejecutivo a suspender o restringir el ejercicio de cuatro derechos constitucionalmente reconocidos: la libertad y la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y la libertad de tránsito en el territorio[118]. Dado que esta prerrogativa constituye una medida de alto impacto en la vida de las personas,

[118] Derechos previstos en los incisos 9, 11, 12 y 24.f del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, respectivamente (Constitución Política del Perú, 1993, art. 137.1).

consideramos que debe regirse por el principio de *ultima ratio*, limitándose a situaciones donde la restricción sea la única vía adecuada para retornar a la "normalidad".

Como indicamos en el primer capítulo de la tesis, la CADH establece que ante eventos excepcionales se reconoce la posibilidad de la restricción de derechos reconocidos en el tratado, siempre que esto no sea incompatible con otras disposiciones que impone el derecho internacional y no implique discriminación (CADH, 1969, art. 27.1).

La suspensión de derechos, en tanto medida extraordinaria, debe basarse en criterios de legalidad y legitimidad. Al respecto, resaltamos la interpretación de la Corte IDH, la cual precisa que esta característica no implica una suspensión en sentido absoluto de dichos derechos, sino que debe interpretarse como la posibilidad de interrumpir temporalmente el goce y ejercicio efectivo de algunos derechos y libertades; es decir, una suspensión temporal, donde se limita el pleno y efectivo ejercicio de derechos (Corte IDH, 1987a, párr. 18).

Asimismo, la última oración del artículo 27.1 de la CADH busca que las medidas adoptadas sean compatibles con otras obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos, incluido el DIH (G. Rodríguez, 2019, p. 840)[119]. Advertimos una fuerte conexión entre esta disposición y la séptima característica de nuestro análisis – el control jurisdiccional y político – ya que el Estado no puede excusarse en una situación de gravedad para incumplir con sus obligaciones internacionales, realizar actos discriminatorios o sobrepasar las competencias establecidas en la Constitución y la CADH.

Al profundizar en el análisis de convencionalidad, identificamos una diferencia con la Constitución. Mientras que la norma nacional establece una lista taxativa de derechos susceptibles de suspensión, el artículo 27.2 de la CADH establece un listado de derechos no susceptibles de restricción[120] – que se suelen conocer como núcleo inderogable de derechos –. Consideramos fundamental resaltar que estos derechos, junto con las garantías judiciales

[119] Al respecto, la autora indica que los tratados de derechos humanos y derecho humanitario establecen un núcleo inderogable de derechos como el derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a torturas, tratos o penas crueles, inhumanos y/o degradantes, la prohibición de esclavitud y servidumbre, el principio de legalidad y retroactividad de la ley penal (G. Rodríguez, 2019, p. 841). Además, destaca otras disposiciones del derecho humanitario como el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra – aplicable a cualquier tipo de conflicto armado –, el Protoco II de los Convenios de Ginebra – que regula los conflictos armados no internacionales; así como lo previsto en la Declaración de Normas Humanitarias Mínimas aplicables en situaciones de estado de excepción (G. Rodríguez, 2019, pie de página 16).

[120] Los artículos que no podrán ser suspendidos son: el reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 3); el derecho a la vida (art. 4); el derecho a la integridad personal (art. 5); la prohibición a la esclavitud (art. 6); el principio de legalidad y retroactividad (art. 9); la libertad de conciencia y religión (art. 12); la protección a la familia (art. 17); el derecho al nombre (art. 18); los derechos del niño (art. 19); el derecho a la nacionalidad (art. 20) y los derechos políticos (art. 23) (CADH, 1969, art. 27.2).

indispensables para su protección, no podrán ser materia de restricciones o suspensiones durante ningún estado de excepción.

Respecto a la naturaleza de dichos derechos, Rodríguez (2019, p. 846) señala que estos se pueden entender como el núcleo de prerrogativas que, al no poder ser derogables, forman parte del objeto y fin de la CADH. Por tanto, su suspensión es jurídicamente imposible, incluso mediante reservas, ya que irían en contra del objeto y fin del tratado, conectándolos así con los principios de inderogabilidad e incompatibilidad. Esta categorización otorga a tales derechos una protección universal que obliga al Estado a garantizarlos, incluso en las circunstancias más extremas.

La suspensión de derechos y los derechos inderogables previstos en el artículo 27 de la CADH encuentra desarrollo en las OC-8/87 y OC-9/87, así como en diversa jurisprudencia de la Corte IDH[121]. Al respecto, resaltamos la postura del tribunal interamericano al establecer que:

> [L]a suspensión de garantías constituye una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. (Corte IDH, 2013, párr. 137)

Este argumento sigue el razonamiento de la OC-8/87, donde la Corte IDH – al analizar el recurso de hábeas corpus bajo régimen de excepción – fue enfática en establecer que la facultad del artículo 27 de la Convención no significa que los gobiernos tengan un poder absoluto. Por el contrario, la suspensión de garantías no debe exceder los límites precisados en el decreto de excepción y atenerse a lo estrictamente necesario para enfrentar la crisis; cualquier exceso a dichos límites serán ilegales (Corte IDH, 1987a, párr. 24, 38) (Ferrer Mac-Gregor, 2021, p. 55).

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido que en un estado de excepción lo que se restringe no es la totalidad del ejercicio del derecho para la ciudadanía, sino "aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los objetivos de

[121] Una parte sustancial de la jurisprudencia interamericana en materia sobre suspensión de derechos durante estados de excepción se ha construido a partir de casos peruanos. Especialmente relevante es el análisis del derecho a la libertad personal (artículo 7 de la CADH) en el contexto de las leyes antiterroristas promulgadas en Perú (G. Rodríguez, 2019, p. 842). De esta forma, identificamos una línea jurisprudencial sobre detenciones arbitrarias, garantías que regulan la detención y otros aspectos, que abarcan desde el *Caso Loayza Tamayo* (1997) hasta el *Caso Galindo Cárdenas* (2015), incluyendo casos emblemáticos como *Castillo Petruzzi y otros* (1999a), *Cantoral Benavides* (2000a), *Durand y Ugarte* (2000b), *Caso J.* (2013) y *Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú* (2014).

restablecimiento a los que propende el régimen excepcional" y que dicha restricción tiene como fin "compatibilizar los objetivos sociales propios de todo bien constitucional con los intereses individuales correspondientes a todo atributo o libertad." (Tribunal Constitucional, 2005a, párr. 11, 15).

En síntesis, debemos entender la suspensión de derechos como una limitación o restricción focalizada en determinados aspectos de su ejercicio. Dicha medida solo se encontrará fundamentada si se utiliza como un instrumento para salvaguardar los principios democráticos y el Estado de derecho, siempre que estén bajo el escrutinio de lo dispuesto en la Constitución y el artículo 27 de la CADH (Tribunal Constitucional, 2009a, párr. 23). De esta forma, con dicha sentencia concluimos que el Tribunal Constitucional reconoce e incorpora los estándares interamericanos en materia de suspensión de derechos, integrando la protección internacional en la aplicación de los estados de emergencia nacionales.

Así, podemos identificar – a modo de resumen – que el contenido relevante de esta característica facultativa de los estados de emergencia es:

Tabla 3. 7. Aspectos fundamentales de la cuarta característica: Suspensión en el ejercicio de derechos

Elemento	Desarrollo
Fuente normativa:	Artículo 137.1 de la Constitución y artículos 27.1 y 27.2 de la CADH.
¿Qué busca la característica?:	Establecer la posibilidad de interrumpir temporalmente el goce y ejercicio efectivo de determinados derechos como medida excepcional para buscar el retorno a la normalidad
Contenido de la característica:	- Es una prerrogativa opcional y exclusiva del Ejecutivo, debe implementar sólo cuando las circunstancias así lo exijan y sea la única vía de regresar a la normalidad. - La suspensión no puede ser incompatible con otras disposiciones que impone el derecho internacional y tampoco debe ser discriminatoria. - La Constitución contempla la posibilidad de suspender 4 derechos: la libertad y la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y la libertad de tránsito en el territorio. - El artículo 27.2 de la CADH establece una lista de derechos fundamentales que **no** pueden ser suspendidos en ninguna circunstancia: derecho a la vida, a la integridad, al nombre, a la nacionalidad, entre otros. - Las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión no pueden ser materia de restricción alguna.

3.3.2. Necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida restrictiva de derechos

Si bien los principios que identificamos constituyen estándares transversales a todo el ordenamiento jurídico[122], sostenemos que la quinta característica de los estados de emergencia se orienta específicamente al examen de la prerrogativa de suspensión en el ejercicio de derechos y libertades. Esta característica está estrechamente vinculada al principio de control parlamentario y judicial de la medida – séptima característica de la lista propuesta –, en tanto establecen los criterios de evaluación de la medida restrictiva de derechos.

Al respecto, observamos que tanto la Constitución como la CADH y la jurisprudencia nacional e interamericana han establecido que toda medida adoptada bajo un estado de emergencia – y especialmente la restricción de derechos – deben someterse estrictamente a los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. De esta forma, las acciones que se implementen para retornar a la normalidad deben de guardar relación de causalidad con las circunstancias específicas de la situación de crisis.

En esta línea, advertimos que el artículo 200 de la Constitución otorga a los magistrados la facultad de examinar la razonabilidad y proporcionalidad de los actos restrictivos de derechos durante la vigencia de un estado de emergencia. Por su parte, la CADH refuerza esta exigencia al señalar que los Estados podrán suspender sus obligaciones únicamente en la medida en que las disposiciones restrictivas estén rigurosamente limitadas a las exigencias de la situación (CADH, 1969, art. 27.1).

La Corte IDH ha establecido con claridad, tanto en la OC-8/87 y en el caso *Durand y Ugarte*, que:

> [L]a suspensión de garantías no debe exceder (...) la medida de lo estrictamente necesario para atender la emergencia, resulta también ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde aquellos límites que deben estar precisamente señalados en las disposiciones que decretan el estado de excepción, aún dentro de la situación de excepcionalidad jurídica vigente. (1987a, párr. 38, 2000b, párr. 99)

A partir de este párrafo podemos identificar que la suspensión debe obedecer a un elemento de necesidad, el cual obliga al Estado a demostrar que no existen medios menos gravosos para

[122] Precisamos que los principios de proporcionalidad y razonabilidad, si bien están consagrados en el artículo 200 de la Constitución como parámetros de control para las garantías constitucionales, estas se han extendido hacia todo el ordenamiento jurídico. Al respecto, el Tribunal Constitucional en el fundamento 195 de la sentencia recaída en el Exp. No. 010-2002-AI/TC establece que la proporcionalidad constituye un principio general aplicable a cualquier acto estatal que implique restricciones de derechos, que opera así como un límite infranqueable contra el exceso de poder, incluso más allá del ámbito de excepción (Tribunal Constitucional, 2003b, párr. 195).

alcanzar el fin de protección estatal. Así, la restricción de derechos solo es legítima bajo supuestos de estricta indispensabilidad para la restauración del Estado constitucional de Derecho (Siles, 2020, p. 452). En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp. 00964-2018-PHC/TC, el cual analizamos a detalle en la sección sobre el control jurisdiccional (apartado 3.4.1.2 de este capítulo).

Adicionalmente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad establecidos textualmente en el artículo 200 de la Constitución, el Tribunal Constitucional agregó el principio de necesidad para la evaluación de las acciones adoptadas durante un estado de emergencia. Reforzando este criterio al momento de evaluar la medida restrictiva, es importante destacar que este elemento también fue destacado en la Declaración No. 1/2020 de la Corte IDH cuando establece que se adoptaran las medidas estrictamente necesarias y ajustadas a las exigencias de la situación.

Asimismo, vinculamos el principio de razonabilidad con la búsqueda de una justificación lógica de los hechos, conductas y circunstancias que motivan los actos discrecionales de los poderes públicos (Tribunal Constitucional, 2003a, párr. 9). Bajo este enfoque podemos advertir que la razonabilidad actúa como un filtro contra la arbitrariedad, exigiendo que cada medida restrictiva tenga un sustento coherente.

Por otro lado, entendemos que una medida es proporcional cuando sus alcances guardan una relación directa e inmediata con la magnitud y particularidades de la situación "anormal" (Tribunal Constitucional, 2020, párr. 13). Al respecto, coincidimos con la jurisprudencia al señalar que la proporcionalidad debe estar relacionada con las características específicas del contexto que se busca solucionar; por lo que no solo debemos encontrar un nexo directo con los hechos, sino que debemos analizar si la declaratoria de emergencia en efecto ayuda a solucionar la situación que justificó la adopción de la medida (Tribunal Constitucional, 2020, párr. 29).

Resaltamos la decisión del Tribunal Constitucional al establecer que la limitación o restricción no recae sobre el ejercicio de la totalidad de derecho, sino únicamente sobre:

> [A]spectos estrictamente indispensables para la consecución de los objetivos de restablecimiento a los que propende el régimen excepcional, para cuyo efecto ha de estarse a lo determinado por referentes tan importantes como la razonabilidad y la proporcionalidad. (Tribunal Constitucional, 2005a, párr. 11, 2005b, párr. 12)

Las sentencias de la Corte IDH no solo han reconocido los criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la suspensión, sino que ha profundizado en su estudio. En este sentido, ha establecido que, si bien el Estado posee tanto el derecho como la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público, "su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales" (Corte IDH, 2013, párr. 124).

En relación con la suspensión de derechos y el análisis de proporcionalidad, la jurisprudencia convencional ha establecido que dichos derechos no se vuelven inaplicables. Por el contrario, incluso bajo regímenes de excepción es imperativo analizar la proporcionalidad de las medidas adoptadas por autoridades (Corte IDH, 2013, párr. 141). Para tal efecto, debemos seguir cinco parámetros esenciales (G. Rodríguez, 2019, p. 843):

1. Finalidad legítima: la medida debe ser compatible con los fines de la CADH;
2. Idoneidad: debe ser apta para cumplir el fin perseguido;
3. Necesaria: debe ser "absolutamente indispensable para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido";
4. Proporcional en sentido estricto: "el sacrificio inherente a la restricción del derecho" no sea exagerado o desmedido en comparación a las ventajas obtenidas;
5. Motivación suficiente: el acto debe tener una justificación que permita examinar si se ajusta a las circunstancias, de lo contrario será arbitrario.

Es importante destacar que en el contexto de la pandemia por COVID-19, tanto la Corte IDH como la CIDH – Declaración No. 1/2020 y Resolución No. 1/2020, respectivamente – recalcaron la importancia de los requisitos de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad que se deben tomar en cuenta al restringir el ejercicio de derechos como mecanismo para afrontar la crisis sanitaria (Corte IDH, 2020a) (CIDH, 2020, párr. 3.g).

De esta forma, podemos resumir el contenido de la quinta característica de la siguiente forma:

Tabla 3. 8. Aspectos fundamentales de la quinta característica: Necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la medida restrictiva

Elemento	Desarrollo
Fuente normativa:	Artículo 200 de la Constitución y artículo 27.1 de la CADH.

¿Qué busca la característica?:	Establecer los componentes indispensables que justifican la adopción de una medida restrictiva de derechos.
Contenido de la característica:	- Esta característica explica la adopción de medidas restrictivas de derechos (cuarta característica). Es la evaluación que deben realizar las autoridades al momento de suspender derechos. - Se compone principalmente de tres elementos: razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. - La razonabilidad exige una justificación lógica y fáctica que conecte la restricción con la causa que originó la declaratoria. - La necesidad obliga al Estado a demostrar que no existen medios menos gravosos para alcanzar el fin de protección estatal y que sin su aplicación no se logrará el objetivo (retorno a la normalidad). - La proporcionalidad de la medida establece que sus alcances guardan una relación directa e inmediata con la magnitud y particularidades de la situación excepcional que ayudan a solucionar la crisis. - Desde el aspecto convencional, al analizar la proporcionalidad de una medida restrictiva de derechos, debemos tener en cuenta si la finalidad que se busca es legitima, idónea, necesaria, proporcional y si cuenta con una motivación suficiente.

3.3.3. Control del orden interno

Identificamos que la sexta característica de los estados de emergencia – y tercera de naturaleza facultativa – proviene exclusivamente del artículo 137.1 del texto constitucional que establece la posibilidad de que el control del orden interno se mantenga bajo la Policía o, en caso así lo disponga el presidente, sea asumido por las FF.AA. Así, esta decisión no es un mero trámite u opción, sino que constituye una pieza fundamental de la estrategia del Ejecutivo para afrontar la crisis.

Resaltamos que el cambio de mando en el control del orden interno – pasar de la PNP a las FF.AA. – conlleva la aplicación de diferentes marcos normativos. Dado que cada institución posee funciones distintas y naturalezas propias, su actuación se rige por supuestos y normas de uso de la fuerza diferenciados. Por esta razón, la decisión de quién asume la responsabilidad del orden interno es una prerrogativa que determina el nivel de intensidad con el que el Estado responderá a la situación de excepción.

Así, afirmamos que la variación en el control interno es un aspecto importante del estado de emergencia que debe ser analizada en cada caso específico y que amerita sea identificada como una característica independiente.

Retomando el análisis propuesto en la Tabla 3.3., procedemos a estudiar a detalle en la subsección 3.3.3.1. las dos normas aplicables en caso el control del orden interno se mantenga a manos de la Policía y, posteriormente, en la subsección 3.3.3.2 el marco normativo que rige cuando se designa a las FF.AA como la entidad que ejerce tal rol. Para esto, se revisarán cinco

normas que regulan el uso de la fuerza por parte de militares y del Comando Conjunto de las FF.AA.

3.3.3.1. Marco normativo del uso de la fuerza policial

Observamos que el marco del uso de la fuerza para la Policía se sustenta en el Decreto Legislativo No. 1186 y su reglamento, el Decreto Supremo No. 012-2016-IN. Estas normas establecen que el uso de la fuerza policial está destinada a controlar situaciones que amenacen o atenten contra la seguridad, el orden público, la integridad o la vida de las personas (Decreto Legislativo No. 1186, 2015, art. 3). De esta forma, podemos identificar que el control del orden interno es una condición inherente a las funciones de Policía; por lo tanto, la regla es que sea esta entidad la encargada de tener el control de este.

Las normas indican que el uso de la fuerza policial debe respetar los derechos fundamentales, siguiendo los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, esto en concordancia con lo establecido en el derecho internacional (Decreto Legislativo No. 1186, 2015, art. 4.1) (D.S. No. 012-2016-IN, 2016, art. 6). No obstante, identificamos una contradicción al momento de derogar el principio de proporcionalidad del Decreto Legislativo No. 1186, mas no del reglamento[123]. Desde nuestra perspectiva, esta modificación demuestra una tensión con los estándares interamericanos, aunque el principio sobrevive a través del reglamento y del control de convencionalidad.

3.3.3.2. Marco normativo del uso de la fuerza militar

Por su parte, identificamos como normas relevantes para la actuación de las FF.AA. al Decreto Legislativo No. 1095[124] y su reglamento, el Decreto Supremo No. 003-2020-DE. Estas normas son de especial interés para nuestro estudio, pues delimita las disposiciones que los militares

[123] La Ley de Protección Policial derogó el literal c del artículo 4.1 del Decreto Legislativo No. 1186, que regulaba el principio de proporcionalidad (Ley No. 31012, 2020, Disposición Complementaria Derogatoria). Esto fue considerado como un intento de promover el uso arbitrario de la fuerza, lo cual contraviene el marco constitucional y los tratados internacionales (Defensoría del Pueblo, 2020). Debemos recordar que dicho principio deriva de la Constitución y de sentencias de la Corte IDH – cuando establece que la fuerza y el uso de armas debe estar regido por la excepcionalidad y enmarcarse bajo los principios de proporcionalidad, necesidad, legitimidad y humanidad (Defensoría del Pueblo, 2020).

[124] El Decreto Legislativo No. 1095 derogó la Ley No. 29166, que establecía las reglas de empleo de la fuerza por parte del personal de las FF.AA. en el territorio nacional. La norma derogada es importante en tanto fue materia de análisis por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp. No. 00002-2008-AI/TC. En el segundo fundamento de la decisión, el Tribunal reconoce que los principios constitucionales para el uso de la fuerza se enmarcan en la proporcionalidad, necesidad, legitimidad y humanidad (Tribunal Constitucional, 2009a, párr. 2). Además, en el fundamento 17 se establece que – de acuerdo con el artículo 166 de la Constitución – el mantenimiento del orden interno es principalmente responsabilidad de la Policía Nacional, pero de manera excepcional y temporal, las Fuerzas Armadas pueden asistir dicha labor (Tribunal Constitucional, 2009a, párr. 17). Por otro lado, para un análisis de la Ley No. 29166 y el rol de las FF.AA. durante un estado de excepción, véase: Donayre (2009).

deben respetar al intervenir en situaciones de emergencia interna. Recordemos que la intervención militar en el control del orden interno es, por naturaleza, excepcional y subsidiaria, que deben respetar los derechos fundamentales.

Resaltamos que uno de los aspectos más relevantes del Decreto Legislativo No. 1095 y su reglamento es la diferenciación de los estándares de uso de la fuerza según el escenario particular de intervención. Observamos que, cuando las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno y realicen acciones para enfrentar "grupos hostiles", entonces se aplicará el DIH. Bajo este supuesto, la acción militar se rige por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, el Protocolo Adicional II, normas convencionales y consuetudinarias del DIH[125], en coexistencia con el DIDH y el derecho interno (Decreto Legislativo No. 1095, 2010, art. 5.1; D.S. No. 003-2020-DE, 2020, art. 3.1)[126].

En cuanto a la categoría "grupo hostil", advertimos que el Decreto Legislativo No. 1095 y su reglamento establecen las características esenciales que debe tener determinado para ser calificado como tal. Posteriormente, esta definición fue analizada por el Tribunal Constitucional, quien adaptó el término a los estándares internacionales del DIH y estableció que dicha categoría debe ser interpretada como "grupo armado" de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.1 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra y el artículo 3 común (Tribunal Constitucional, 2015, punto resolutivo 2.6).

En cualquiera otro escenario – ya sea que las FF.AA. tengan el control del orden interno durante un estado de emergencia sin presencia de grupos armados organizados, actúen en apoyo a la Policía cuando estos tengan el control del orden interno o cuando enfrenten a otras situaciones de emergencia – el marco aplicable es exclusivamente el DIDH (Decreto Legislativo No. 1095, 2010, art. 5.2 y 5.3; D.S. No. 003-2020-DE, 2020, art. 3.2-3.6)[127]. En estos casos, la fuerza militar debe someterse a los mismos principios que rigen en la labor policial.

[125] Recordamos que, bajo la teoría de la *lex specialis*, el DIH y el DIDH se aplican de forma complementaria (coaplicación). De esta forma, los derechos humanos no dejan de aplicarse durante los conflictos armados, sino que el DIH actúa como una norma específica para regular hostilidades (Gurmendi, 2019, pp. 70-72).

[126] Debemos señalar que, en la práctica, el Estado ha calificado de forma sistemática a los remanentes terroristas como "grupo hostiles" para habilitar la aplicación del DIH. No obstante, esta disposición suele carecer de un análisis técnico que demuestre el cumplimiento de los estándares de grupo organizado, que realiza hechos de violencia armada de intensidad y duración suficientes. Al respecto, autores como Gurmendi (Gurmendi, 2019, pp. 150-152) y Salmón (Salmón, 2018) han sostenido que las actividades de estos remantes terroristas no alcanzan los umbrales mínimos para ser considerados grupos armados organizados y, por tanto, no se cumplen los requisitos para afirmar que existe un conflicto armado interno que justifique la aplicación del DIH en la lucha contra el terrorismo.

[127] Los otros dos supuestos previstos en la norma son:

a. Cuando la actuación de las FF.AA durante la emergencia se orienta a realizar acciones militares en apoyo a la Policía Nacional para el control del orden interno (Decreto Legislativo No. 1095, 2010, art. 5.2)

Identificamos otras normas detalladas en la Tabla 3.3. que complementan la regulación de los escenarios en donde las FF.AA. asumen el control del orden interno durante un estado de emergencia y que establecen el marco de actuación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Así, tenemos el Decreto Legislativo No. 1136, su reglamento – el Decreto Supremo No. 007-2016-DE – y, más importante, el Decreto Supremo No. 004-2013-DE, el cual precisa los alcances de las operaciones militares en zonas de emergencia y define las competencias del alto mando militar frente al rol de la Policía. Este conjunto de normas busca garantizar la unidad de mando que evite vacíos de responsabilidad en situaciones de crisis.

Subrayamos que la declaración de un estado de emergencia para afrontar una situación que pone en peligro la estabilidad estatal no autoriza que durante la medida excepcional el poder militar subordine al orden constitucional, específicamente asumir las facultades y competencias que la Constitución otorga exclusivamente a las autoridades civiles (Tribunal Constitucional, 2004, párr. 69).

3.3.3.3. Otras normas y sentencias en materia de orden interno

Como parte del estudio evolutivo de las normas que regulan el uso de la fuerza, consideramos necesario mencionar dos normas estudiadas al detalle por Siles (Siles, 2020, pp. 421-456) que cobran especial importancia al haber sido analizadas por el Tribunal Constitucional. Se tratan de la Ley No. 24150 y el Decreto Legislativo No. 749 – que regulan la actuación de las Fuerzas Armadas cuando toman el control de una zona declarada en estado de emergencia[128] - normas dictadas bajo la vigencia de la Constitución de 1979 que, si bien no han sido derogadas expresamente, en la práctica han caído en desuso y en el olvido por la entrada en vigor del Decreto Legislativo No. 1095.

Al respecto, destacamos la sentencia recaída en el Exp. No. 0017-2003-AI/TC, donde el colegiado estableció algunos aspectos claves como la definición de orden interno[129] y

b. Cuando la actuación de las FF.AA. se orienta a realizar acciones militares en apoyo a la PNP en las situaciones de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas para funcionamiento del país, servicios públicos esenciales y en los demás casos de apoyo a la policía (Decreto Legislativo No. 1095, 2010, art. 5.3).

[128] Ley No. 24150 (7 de junio de 1985) establecía las normas que deben cumplirse en los estados de excepción en los que las FF.AA. asumen el control del orden interno. Como se puede apreciar, esta norma fue dictada durante la vigencia de la Constitución de 1979 y en pleno conflicto armado interno, por lo que su lectura debe ser confrontada con la actual normativa constitucional en materia de estados de emergencia. Dicha ley fue modificada mediante el Decreto Legislativo No. 749, el cual ha sido materia de análisis por el Tribunal Constitucional en un proceso de inconstitucionalidad recaído en el Exp. No. 0017-2003-AI/TC ((Tribunal Constitucional, 2004)).

[129] El Tribunal define el orden interno como la situación de normalidad donde las actividades individuales y colectivas se desarrollan sin perturbaciones o conflictos (Tribunal Constitucional, 2004, párr. 4). Además, señaló que tiene tres aspectos: la seguridad ciudadana, la estabilidad de la organización política y el resguardo de instalaciones y servicios públicos esenciales (Tribunal Constitucional, 2004, párr. 8).

normalidad constitucional[130] (Tribunal Constitucional, 2004, párr. 4, 8-10). Estos conceptos, junto con las nociones de situación extraordinaria y régimen de excepción, constituyen los pilares sobre los cuales hemos construido la primera característica de los estados de emergencia.

Por otro lado, la Ley No. 28222 – modifica otras dos normas dictadas durante la anterior constitución – regula la intervención de la FF.AA. en escenarios donde no se ha declarado formalmente un estado de emergencia[131]. Al respecto, esta norma es controversial por establecer un supuesto que Siles (2020, p. 424) ha denominado como "estado de emergencia de facto". La gravedad de esta situación está en que permite las actuaciones militares fuera de la figura de los estados de excepción establecidos en la Constitución. Así, permite la intervención militar en zonas sin tener que someterse al control al que están sujetos los estados de excepción y que debería existir al permitirse su actuación en ámbitos que no son de su usual competencia.

Finalmente, observamos que el texto original del artículo 4.3 del Decreto Legislativo No. 1095 también permitía la intervención de las FF.AA. en apoyo a la Policía en zonas no declaradas en emergencia. Si bien esta disposición fue materia de análisis por el Tribunal Constitucional en el pasado[132], dicha norma fue recientemente modificada por la Ley No. 32307 en abril de 2025[133], que subsanó dicho supuesto para establecer que el apoyo de las FF.AA. debe contar previamente con la declaración de estado de emergencia. Así, se superó la situación que

[130] Según el Tribunal, la normalidad constitucional se basa en la relación entre el Estado y la ciudadanía, la cual está sujeta a pautas jurídicas establecidas, donde la actividad estatal se desenvuelve dentro del marco de competencias delimitadas por las normas y los ciudadanos realizan sus actividades ordinarias con el goce efectivo de sus derechos (Tribunal Constitucional, 2004, párr. 10).

[131] La Ley No. 28222 (18 de mayo de 2004) modificó la Ley No. 25410 y el Decreto Legislativo No. 738 – ambas normas publicadas antes de la vigencia de la Constitución de 1993 – que establecían las disposiciones a las que debían ajustarse las FF.AA. al intervenir en zonas no declaradas en Estado de Emergencia y que encontró desarrollo reglamentario en el Decreto Supremo No. 024-2005-DE/SG. La Ley No. 28222 fue luego modificada por la Ley No. 29166 y sujeta al análisis de constitucionalidad mediante la sentencia recaída en el Exp. No. 00002-2008-AI/TC (Tribunal Constitucional, 2009a). No obstante, unos años después el Decreto Legislativo No. 1095 derogó la Ley No. 29166, mas no la Ley No. 28222, dejando así esta última en vigor.

[132] En la sentencia recaída en el Exp. No. 00002-2008-AI/TC se analizó, por primera vez, la disposición que regulaba la intervención y actuación de las FF.AA. para apoyar al control del orden interno en zonas no declaradas en emergencia ante casos de narcotráfico, terrorismo y para proteger instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país (Tribunal Constitucional, 2009a, párr. 51). Posteriormente, la sentencia recaída en el Exp. No. 00022-2011-AI/TC analizó a detalle la disposición del artículo 4.3 del Decreto Legislativo No. 1095 que regulaba los "estados de emergencia de facto". Así, señaló que "sólo cuando se supere la capacidad de control del orden interno de la PNP. En este caso, se le reconoce a las FFAA funciones de policía para preservar la paz y la seguridad en situaciones de apremio, que no son consideradas de emergencia, pero que requieren de una respuesta rápida" como son las situaciones de narcotráfico, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas necesarias para el funcionamiento del país y en "los demás casos constitucionalmente justificados", entendidos estos como "aquellos casos extremos en los que se ponga en peligro la vida, integridad, salud o seguridad de las personas, de toda o parte de la población" (Tribunal Constitucional, 2015, párr. 389, 394).

[133] La Ley No. 32307 modifica el artículo 4.3 del Decreto Legislativo No. 1095, exigiendo la previa declaración de estado de emergencia para el apoyo militar en casos de narcotráfico, terrorismo y minería ilegal (Ley No. 32307, 2025, art 1). Consideramos que esta disposición subsana la situación previa.

regulaba una actuación militar fuera del marco de los estados de excepción y que validaba los "estados de emergencia de facto".

En este sentido, los aspectos más relevantes de esta característica se condensan en la siguiente tabla:

Tabla 3. 9. Aspectos fundamentales de la sexta característica: Control del orden interno

Elemento	Desarrollo
Fuente normativa:	Artículo 137.1 de la Constitución.
¿Qué busca la característica?:	Establecer el poder discrecional del Ejecutivo sobre la autoridad encargada de control del orden interno.
Contenido de la característica:	- El texto constitucional faculta al Ejecutivo a decidir si el control del orden interno se mantiene en poder de la Policía o si – por las circunstancias particulares de la emergencia – pasa a las FF.AA. - El control del orden interno por parte de las FF.AA. es por naturaleza, excepcional, subsidiaria y temporal, que debe regirse por el respeto a los derechos fundamentales. - Esta prerrogativa es especialmente importante para la tipología de estados de emergencia por razón de seguridad y orden interno, ya que establecen marcos normativos de uso de la fuerza diferenciados de acuerdo con la entidad que asume el mando. - Cuando el control del orden interno está en manos de las FF.AA. también toman relevancia las normas sobre el Comando Conjunto de las FF.AA., como alto mando militar.

3.4 Características de control o fiscalización

En la tercera – y última – tipología encontramos a las características siete y ocho de la Tabla 3.1: (7) control jurisdiccional y político y (8) notificación a la OEA de la suspensión de derechos.

3.4.1. Control jurisdiccional y político

La séptima característica se configura a partir de las obligaciones posteriores a la emisión del decreto supremo, las cuales exigen una supervisión rigurosa de la medida de excepción desde los ámbitos político y jurisdiccional. Identificamos el sustento normativo de esta función fiscalizadora en los artículos 137 y 200 de la Constitución, así como la esencia del artículo 27.2 de la CADH.

Consideramos importante destacar la relación directa del control jurisdiccional y político de los estados de emergencia con la característica de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad de la medida restrictiva, analizados previamente en la quinta característica. En otras palabras, entendemos que el control o fiscalización es el mecanismo operativo que permite que otros

poderes del Estado evalúen si las medidas excepcionales dictadas por el Poder Ejecutivo son legítimas o arbitrarias. Este análisis actúa como un contrapeso indispensable frente a las prerrogativas de emergencia, asegurando así que la excepcionalidad no devenga en abuso ni impunidad. De esta forma, esta característica se constituye como una garantía de la democracia.

Con el fin de profundizar en su estudio, proponemos dividir esta característica en dos secciones diferenciadas, según la naturaleza del órgano que ejerce la supervisión. El 3.4.1.1 analiza el control político y el 3.4.1.2. revisa el control jurisdiccional.

3.4.1.1. Control político parlamentario

La fiscalización política encuentra su fundamento en el enunciado general del artículo 137 de la Constitución, el cual impone al Poder Ejecutivo la obligación de dar cuenta al Congreso – o, en su defecto, a la Comisión Permanente – sobre los estados de excepción decretados. Observamos que esta disposición no debe entenderse como un mero trámite, sino como un deber de fiscalización inexcusable del Parlamento. Así, este control político constituye un requisito procedimental y democrático clave para evitar la concentración de poder que lleve a su ejercicio autocrático.

Para que dicho control sea efectivo, debe configurarse como un procedimiento parlamentario debidamente regulado que garantice la supervisión de las facultades excepcionales, velando siempre por la observancia de "los principios de rendición de cuentas y de responsabilidad política" (Tribunal Constitucional, 2004, párr. 18).

En este estudio identificamos dos normas fundamentales para entender la evolución de este control. Primero, la Ley No. 25397 (1992)[134], la cual intentó regular el control parlamentario bajo el marco de la Constitución de 1979. No obstante, advertimos que su relevancia es puramente histórica, ya que la ley no llegó a ser aplicada debido a que, al poco tiempo de haber sido promulgada, se dio el autogolpe de estado de abril de 1992. Con la entrada en vigor de la Constitución de 1993, esta norma cayó en desuso – aunque no fue objeto de derogación expresa – dejando tras sí un vacío procedimental que duraría años (Siles, 2020, p. 299)[135].

[134] Esta norma estableció los aspectos que debía precisar la declaración de estado de emergencia, el trámite que debía seguir el control parlamentario y el plazo máximo que tenía el Ejecutivo para dar cuenta al Congreso (Ley No. 25397, 1992). En su momento, esta norma fue objeto de diferentes debates y materia de controversia por el gobierno de Fujimori debido al contexto nacional de confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como el conflicto armado interno (Siles, 2020, p. 298).
[135] Sobre la aplicación de la Ley No. 25397 en el contexto de la Constitución de 1993, véase: Eguiguren (2003).

Dicho vacío fue parcialmente subsanado mediante la incorporación del artículo 92-A en el Reglamento del Congreso (Resolución Legislativa No. 004-2022-2023-CR, 2022). Si bien esta disposición establece el plazo máximo que tiene el Poder Ejecutivo para enviar el decreto y la exposición de motivos al Congreso, las comisiones que analizan oportunamente la medida – en un plazo improrrogable de 15 días útiles – y qué sucederá si no se cumplen los requisitos, precisamos que su aprobación fue posterior a la crisis del COVID-19. Por tanto, aunque dicho artículo representa un avance en el control de los estados de emergencia, no sirvió de herramienta para fiscalizar el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19.

Debemos señalar que, durante la vigencia de la crisis sanitaria por COVID-19, el Congreso de la República aprobó – el 26 de marzo de 2020 – la formación de la Comisión Especial de Seguimiento a Emergencias y Gestión de Riesgos de Desastres Covid-19. La labor de dicha comisión de se enfocó casi exclusivamente en la gestión hospitalaria y la ejecución del presupuesto. El 12 de julio de 2022, la Comisión Especial emitió un informe final que reportó las visitas realizadas y otros aspectos de fiscalización; sin embargo, su impacto fue marginal en lo que respecta al control de las prerrogativas excepcionales del Ejecutivo[136].

De esta forma, reafirmamos que durante el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 el control político se limitó a ser una mera formalidad de notificación al Congreso. Al carecer de directrices claras y de voluntad política para cuestionar la constitucionalidad de las restricciones, el Congreso permitió que el Ejecutivo actuara sin un contrapeso político real que evaluara las prerrogativas excepcionales.

3.4.1.2. Control jurisdiccional

En lo que respecta al control judicial de los estados de emergencia, identificamos que su contenido proviene de una lectura sistemática entre la Constitución, la CADH y el desarrollo jurisprudencial tanto nacional como interamericano. Para efectos de este estudio, proponemos analizar primero los aspectos constitucionales de esta faceta de la séptima característica de control, para luego mostrar su desarrollo convencional.

Desde la normativa nacional, observamos que el artículo 200 de la Constitución habilita la revisión judicial de las medidas restrictivas de derechos durante los estados de emergencia para que los jueces evalúen la razonabilidad y proporcionalidad del acto. No obstante, identificamos

[136] Información sobre la Comisión Especial de Seguimiento a Emergencias y Gestión de Riesgos de Desastres Covid-19 disponible en: https://www3.congreso.gob.pe/comisiones2021/CES-emergencias-desastres-covid19/

que el mismo artículo establece que los órganos jurisdiccionales no pueden cuestionar las declaraciones de emergencia o de sitio en sí misma, limitando así el análisis judicial. Esta disposición busca reservar la valoración de las causas de la crisis al Poder Ejecutivo – dejándolo así como una decisión política –; sin embargo, esto no implica que esté exenta de control. De esta forma, se traslada el foco judicial hacia los actos concretos de ejecución de la emergencia.

Al respecto, acogemos la postura de Abad (2018, p. 50), quien señala que la lectura conjunta de los artículos 137 y 200 de la Constitución es imperativa. Así, el autor señala que durante los regímenes de excepción no se anulan las disposiciones constitucionales ni se suspenden los derechos humanos de forma absoluta. Por lo tanto, consideramos esencial que mecanismos de revisión subsistan y se fortalezcan para evitar excesos de las autoridades a cargo de la situación excepcional (Abad, 2018, p. 50).

En ese sentido, destacamos que nuestro ordenamiento habilita el control jurisdiccional a través de las acciones de garantía de amparo y de hábeas corpus. Es precisamente en esta vía donde se evalúa si la medida restrictiva adoptada por el Ejecutivo cumple con el análisis de razonabilidad y proporcionalidad, impidiendo que la emergencia se convierta en una medida arbitraria.

Es pertinente resaltar el artículo 10 del Nuevo Código Procesal Constitucional (Ley No. 31307), el cual desarrolla los alcances de la fiscalización judicial. Esta norma establece que los recursos constitucionales deben estar vigentes durante los estados de excepción y en caso se presenten acciones sobre derechos suspendidos, el órgano jurisdiccional deberá tomar en cuenta la razonabilidad y proporcionalidad de la medida en base a los siguientes criterios: (1) si el recurso es sobre derechos no suspendidos; (2) si, tratándose de derechos suspendidos, las razones que fundamentan la restricción no tienen relación directa con la causa o motivos que justifican la medida (falta de nexo causal o relación directa); y (3) si se trata de derechos suspendidos, pero el acto es manifiestamente innecesario o injustificado respecto a la conducta del agraviado o la situación de hecho analizada (Nuevo Código Procesal Constitucional, 2021, art. 10).

Así es como la norma desarrolla las situaciones de revisión judicial de las disposiciones que limitan el ejercicio de alguno de los cuatro derechos susceptibles de restricción y que deberán ser analizadas por los tribunales en materia de la razonabilidad y proporcionalidad. De este modo, identificamos que el estado de emergencia es una facultad ejecutiva regulada, aunque –

siguiendo la literalidad constitucional – este control se concentre específicamente en la ejecución de la suspensión de derechos[137].

A) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

En cuanto al desarrollo jurisprudencial nacional, destacamos tres sentencias fundamentales que han moldeado esta característica. La primera decisión judicial (recaída en el Exp. No. 01383-2001-AA/TC) resalta la importancia de mantener las garantías judiciales de hábeas corpus y amparo, incluso durante situaciones de excepción. La segunda (recaída en el Exp. No. 01805-2007-HD/TC) y tercera (recaída en el Exp. No. 00964-2018-PHC/TC) desarrollan el estándar constitucional al evaluar los principios de proporcionalidad y razonabilidad de las medidas que suspenden derechos.

En la primera sentencia, el Tribunal Constitucional reconoció un estándar de protección que establece que en ninguna situación – ni siquiera durante un gobierno de facto[138] – se puede impedir "el acceso a cualquier ciudadano a un recurso efectivo, sencillo y rápido para la protección de los derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado y la convención" (2002, párr. 4).

De esta forma, el Tribunal concluye que – a pesar de las condiciones atípicas de una crisis – los Estados están obligados a garantizar que recursos como el hábeas corpus y el amparo permanezcan vigentes. Debemos entender que estas acciones procesales son indispensables para tutelar derechos de los ciudadanos y que el rol del Poder Judicial es, ante todo, de protección a la legalidad y el Estado de Derecho (Tribunal Constitucional, 2002, párr. 7-8)[139].

[137] Sobre la revisión judicial de los estados de emergencia, recomendamos el análisis detallado realizado por Marcés (2021, pp. 47-49). Al respecto, resaltamos la tesis sobre la posibilidad de realizar una revisión constitucional incluso de los decretos supremos que declaran estados de emergencia cuando estos presentan un error fundamental que contraviene el artículo 137 de la Constitución. Advertimos que la norma fundamental no excluye expresamente la posibilidad de revisión judicial de los aspectos materiales de los estados de emergencia mediante el proceso de acción popular. Véase: Castillo (2005), Loyola (2014) y Siles (2020, p. 421).

[138] En la sentencia recaída en el Exp. No. 01383-2001-AA/TC, el Tribunal Constitucional examinó la solicitud de amparo de Luis Alfredo Rabines Quiñones, con el objetivo de que se declare inaplicable los Decretos Ley No. 25530 y 25735, mediante las cuales fue cesado de su puesto como Fiscal Superior Titular del Distrito Judicial de La Libertad y se declaró la reestructuración y reorganización del Ministerio Público luego del autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992. En la sentencia, el Tribunal examinó también el Decreto Ley No. 25418, Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, que estableció "la reorganización de diversas instituciones públicas, entre ellas, el Poder Judicial, estableciendo, de facto, un régimen jurídico sustentado en un supuesto estado de emergencia" (Tribunal Constitucional, 2002, párr. 1).

[139] Es relevante añadir el análisis de responsabilidad política y jurídica que realiza el Tribunal Constitucional respecto al ex presidente Fujimori y sus los ministros. Al suscribir los Decretos Leyes No. 25530 y 25735 que violaban flagrantemente la Constitución, el colegiado establece la responsabilidad de los funcionario que desnaturalizaron el estado de emergencia y permitieron la obstrucción al ejercicio del derecho de defensa del denunciante (Tribunal Constitucional, 2002, párr. 17).

En segundo lugar, analizamos la sentencia recaída en el Exp. No. 01805-2007-HD/TC, en la cual se evaluaron las solicitudes de acceso a información pública vinculadas al Decreto Supremo No. 055-2003-PCM – que declaró un estado de emergencia – y otras normas que dispusieron acciones militares. Consideramos que la relevancia de este fallo es importante, pues aborda la tensión entre la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para decretar un estado de emergencia y el derecho de la ciudadanía a conocer sus fundamentos. De esta forma, observamos que el Tribunal resalta las condiciones ineludibles para determinar la legitimidad constitucional de los estados de excepción: la existencia de un severo peligro para el orden institucional, la seguridad del Estado y la temporalidad de las medidas extraordinarias (Tribunal Constitucional, 2009b, párr. 3) (Siles, 2020, p. 453).

Un aspecto que deseamos destacar es el matiz que realiza el Tribunal Constitucional respecto a la prohibición judicial de cuestionar la vigencia del régimen de excepción. Sostenemos que, si bien los jueces tienen – en principio – restricciones para evaluar la declaratoria *per se*[140], ello no impide el ejercicio del "control social" sobre la administración pública, la cual se fundamenta en el razonable y justificado interés público, especialmente cuando las medidas conllevan la restricción de derechos fundamentales (Tribunal Constitucional, 2009b, párr. 4). Al respecto, el Tribunal señala que existe un interés público en conocer si los motivos fueron los suficientemente importantes para adoptar una decisión de dicha envergadura o si "bajo pretexto de un clima de inestabilidad y alteración del orden público en determinadas zonas del país; se optó por la medida desproporcionada" (Tribunal Constitucional, 2009b, párr. 5).

Bajo esta premisa, identificamos un hito jurídico relevante. Aunque el Ejecutivo no está obligado a detallar en el decreto los actos que condujeron a su establecimiento, el "legítimo interés de la ciudadanía" fundamenta que, vía habeas data, se estime entregar información sobre los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia en cada región (Tribunal Constitucional, 2009b, párr. 6).

Para finalizar el análisis de esta segunda sentencia, reafirmamos que el artículo 137 de la Constitución debe ser interpretado de forma restrictiva. El derecho de acceso a la información pública no es pasible de suspensión durante la emergencia. No obstante, como bien señala Siles (2020, p. 454) existen excepciones válidas cuando la entrega de dicha información suponga

[140] Como se indicó *supra*, recomendamos el análisis realizado por Marcés (2021, pp. 47-49) respecto al control jurisdiccional nacional sobre los estdos de emergencia.

"un riesgo inminente de alteración grave del orden público" (Tribunal Constitucional, 2009b, párr. 8-10)[141].

Como tercera decisión judicial determinante, analizamos la decisión sobre el Exp. No. 00964-2018-PHC/TC. En este caso, se interpuso un hábeas corpus contra la PCM solicitando que se deje sin efecto el segundo artículo del Decreto Supremo No. 101-2017-PCM, el cual prorrogaba el estado de emergencia en el distrito de Chalhuahuacho (Apurímac) y suspendía los cuatro derechos fundamentales susceptibles de restricción de forma reiterada. Observamos que el fondo de la controversia radicaba en la presunta vulneración de los derechos de los pobladores de Chalhuahuacho, quienes se veían impedidos de realizar sus reuniones ordinarias mensuales de las organizaciones sociales de la localidad debido a que la medida excepcional que suspendía derechos constitucionales se había extendido por más de quince meses (Tribunal Constitucional, 2020, párr. 19). Esta sentencia – analizada también en la característica de temporalidad – representó una oportunidad histórica para que el Tribunal evaluara si las prórrogas sistemáticas cumplen con los estándares constitucionales o si, por el contrario, desnaturaliza la figura de la emergencia.

Al respecto, el Tribunal Constitucional estableció tres criterios fundamentales para legitimar la declaratoria y aplicación de los estados de excepción:

- Criterio de temporalidad (vinculado a la cuarta característica):

En concordancia con el articulo 27.1 de la CADH, el Tribunal señaló que resultarán inconstitucionales las declaratorias de estado de excepción que se extiendan *sine die* sin mayor razonamiento que alegar que las condiciones que generaron la declaración de emergencia aún persisten (Tribunal Constitucional, 2020, párr. 12). Coincidimos con el Tribunal en que prorrogar una emergencia bajo la justificación de que persisten las causas que generaron la declaratoria constituye un estado de emergencia permanente, lo que desnaturaliza la figura excepcional. Esto resulta inaceptable en un Estado de Derecho, pues permitiría que el estado de emergencia pueda extenderse sin límite temporal, restringiendo permanentemente los

[141] En esta sentencia recaída en el Exp. No. 01805-2007-HD/TC, el Tribunal declaró fundada en parte la demanda y ordenó la entrega de información respecto a: 1) Cuáles fueron los hechos específicos, en cada región, por los que se decretó el estado de emergencia el 27 de mayo de 2003, mediante Decreto Supremo N.º 055-2003-PCM; y 2) las partidas del presupuesto de defensa de dónde salieron los fondos destinados para realizar las operaciones militares llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas durante el estado de emergencia (Tribunal Constitucional, 2009b).

derechos fundamentales y anulando la esencia misma de la excepcionalidad (Tribunal Constitucional, 2020, párr. 26-27).

- Criterio de proporcionalidad (vinculado a la quinta característica)

Al respecto, el Tribunal Constitucional exige que los alcances del estado de emergencia deben guardar relación directa e inmediata con la magnitud y las características particulares de la situación excepcional. Además, el fundamento 13 establece que bajo este criterio también se debe:

> 13. (...) analizar si un estado excepción ya emitido se encuentra o no coadyuvando a resolver esta situación de tal manera que, si dicho hecho persiste, pese a la vigencia del estado de excepción por un plazo determinado, no se encontraría acreditado que guarde relación con las características específicas de fenómeno que se pretende resolver (Tribunal Constitucional, 2020, párr. 13).

En el caso analizado, el Tribunal concluyó que no resulta proporcional mantener un estado de emergencia que a todas luces ha sido ineficaz para resolver el conflicto y que dificulta la negociación y diálogos para superarlo (Tribunal Constitucional, 2020, párr. 30).

- Criterio de necesidad (vinculado a la quinta característica)

Finalmente, examinamos el principio de necesidad, el cual se refiere a que:

> [U]n estado de excepción debe responder a que no existan medios menos gravosos que dicha declaratoria para resolver la situación de emergencia existente. Así, debe priorizarse vías de negociación y permanente diálogo para resolver la situación problemática y hacer uso del estado de excepción solo en caso de que todas las demás vías de solución hayan demostrado su fracaso (Tribunal Constitucional, 2020, párr. 15).

Así, sostenemos que el estado de excepción debe ser la *ultima ratio* del poder estatal. En el análisis del caso, la persistencia del conflicto demostró que los medios utilizados no ayudaron a resolver la emergencia, por lo que la medida resultó ineficaz e impidió el análisis y posible puesta en práctica de otro tipo de medidas menos restrictivas (Tribunal Constitucional, 2020, párr. 32).

En consecuencia, el Tribunal Constitucional resolvió declarar fundada la demanda de hábeas corpus y dispuso que el Poder Ejecutivo no vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la demanda. Debemos resaltar que, en esta sentencia, el Tribunal dio un paso adelante al añadir el principio de necesidad para la evaluación de las acciones durante un estado de emergencia, junto con los principios de razonabilidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 200 de la Constitución.

De esta manera, constatamos una evolución en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuyo desarrollo abarca diversos ámbitos de las facultades de emergencia analizados a lo largo del capítulo. No obstante, en esta sección resaltamos la importancia de una vigencia ininterrumpida de las garantías constitucionales durante los periodos de dicho estado de excepción, así como el escrutinio del alcance de los derechos suspendidos. Sostenemos que estos factores constituyen presupuestos esenciales para el control jurisdiccional, ya que otorgan a las instancias judiciales las herramientas para contener el abuso del Ejecutivo y salvaguardar derechos.

B) Jurisprudencia de la Corte IDH

Desde una perspectiva convencional, observamos que la CADH regula la prohibición de suspender las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos inderogables (CADH, 1969, art. 27.2). Sostenemos que estas garantías judiciales encuentran desarrollo en las Opiniones Consultivas OC-8/87 y OC-9/87. En estas, la Corte IDH ha recalcado que los recursos de amparo y hábeas corpus son procedimientos judiciales idóneos e indispensables para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión, que tiene como fin preservar la legalidad de la sociedad democrática (Corte IDH, 1987a, párr. 27-31, 40, 42)(Corte IDH, 1987b, pp. 37-38).

Al respecto, precisamos que Corte IDH ha establecido que las garantías judiciales previstas en el artículo 7.6 y 25.1 de la Convención son aplicables a los derechos inderogables. Por lo tanto, el hábeas corpus, el amparo y cualquier otro recurso idóneo destinado a garantizar el ejercicio de los derechos y libertades establecidos en el artículo 27.2 de la CADH, así como los recursos judiciales que buscan preservar el Estado de Derecho, no pueden ser objeto de suspensión, pues constituyen el último muro de defensa frente a la arbitrariedad estatal (Corte IDH, 1987b, párr. 38-40, puntos resolutivos 1-3).

En esta misma línea, la Corte IDH ha señalado que la suspensión de garantías no debe exceder "la medida de lo estrictamente necesario" y que resultará ilegal toda actuación estatal que exceda los límites impuestos en el propio decreto de excepción (Corte IDH, 1987a, párr. 38). Resaltamos así la jurisprudencia convencional que señala la existencia de una:

> [N] ecesidad genérica de que en todo estado de excepción subsistan medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten, a fin de que ellas se adecuen razonablemente a las necesidades de la situación y no excedan de los límites estrictos impuestos por la Convención o derivados de ella. (Corte IDH, 1987b, párr. 21, 2013, párr. 139)

Entendemos, por lo tanto, que estas garantías deben estar plenamente disponibles para que los órganos judiciales puedan verificar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas durante el estado de excepción (G. Rodríguez, 2019, p. 846). De esta forma, se determina que las garantías deben ser judiciales, idóneas y deben garantizar el ejercicio de los derechos que no son susceptibles de suspensión, ya que es parte fundamental de un Estado de Derecho que se realice el control de legalidad de los actos que se adopten (G. Rodríguez, 2019, pp. 846-847).

Sin embargo, el hábeas corpus y el amparo serían insuficientes si no cuentan con un debido proceso ante un órgano judicial competente e independiente. En este sentido, el artículo 8 de la CADH – que prevé las garantías judiciales – también constituye un límite inderogable en lo que respecta a las condiciones necesarias para hacer efectiva la protección judicial (G. Rodríguez, 2019, p. 847). Así lo ha ratificado la Corte IDH al establecer que – en los casos en donde se verifica la legalidad de una detención en el contexto de un estado de excepción – se deben observar las garantías judiciales indispensables establecidas en los artículos 7.6 y 25.1 de la CADH (Corte IDH, 1997, párr. 49-50).

Además, destacamos la advertencia de la Corte IDH respecto a que cualquier disposición interna que permitan la suspensión de los procedimientos de hábeas corpus o amparo durante estados de emergencia es incompatible con las obligaciones internacionales establecidas por la Convención (Corte IDH, 1987a, párr. 43). Por ello, el Estado tiene la obligación de demostrar que las medidas adoptadas para hacer frente a la situación son legales y legítimas atendiendo a un test de necesidad y proporcionalidad (G. Rodríguez, 2019, p. 842).

Justamente, a través de su consolidada jurisprudencia y de sus opiniones consultivas, la Corte IDH resalta el carácter imperativo de mantener las garantías judiciales idóneas e indispensables orientadas a tutelar las libertades ciudadanas, someter a un control las medidas restrictivas adoptadas por el Ejecutivo y salvaguardar el núcleo inderogable de derechos durante la vigencia de un estado de emergencia. Así, resulta fundamental que los recursos se resuelvan por un órgano judicial competente e independiente, que asegure la observancia de las reglas del debido proceso.

Para finalizar, reiteramos que el control judicial debe tomar en cuenta que existe un núcleo inderogable de derechos que no pueden ser materia de suspensión durante un estado de emergencia, esto en concordancia con lo analizado en la cuarta característica (sección 3.3.1. de este capítulo). Concluimos que las medidas adoptadas por el Estado para enfrentar la situación de anormalidad no solo deben ser proporcionales, necesarias y razonables, sino que tienen prohibido ser discriminatorias o contravenir otros compromisos internacionales adoptados por los Estados, asegurando así que la declaración de emergencia nunca sea una excusa para el retroceso en la protección de derechos humanos.

De esta forma, podemos concluir que los elementos más importantes del control parlamentario y judicial de los estados de emergencia son:

Tabla 3. 10. Aspectos fundamentales de la séptima característica: Control jurisdiccional y político de los estados de emergencia

Elemento	Desarrollo
Fuente normativa:	Artículos 137 (enunciado general) y 200 de la Constitución, así como el artículo 27.2 de la CADH
¿Qué busca la característica?:	Ejercer las medidas de evaluación judicial y parlamentario del estado de emergencia, sirviendo así de contrapeso de los poderes excepcionales.
Contenido de la característica:	- Tanto el control parlamentario como el jurisdiccional se constituyen como mecanismos de evaluación de las medidas excepcionales adoptadas por el Poder Ejecutivo para determinar si estas son legítimas o arbitrarias, asegurando así que no sean utilizadas de forma abusiva ni impune. Control parlamentario: - Cuando la Constitución dispone dar cuenta al Congreso, se establece un deber de fiscalización inexcusable del Parlamento. Así, se constituye como un requisito procedimental y democrático clave para evitar la concentración de poder. - Debe de regirse por lo principios de rendición de cuentas y responsabilidad política, para garantizar una fiscalización oportuna. - Durante la emergencia por COVID-19 no existía un procedimiento parlamentario debidamente regulado que permitiera hacer efectivo dicho control. Control jurisdiccional: - Revisión judicial de los actos concretos de la ejecución de la emergencia ante órgano competente e independiente. En principio, no se pueden

	cuestionar las declaraciones *per se*, sino las medidas restrictivas de derechos. - Las garantías judiciales indispensables que se deben mantener vigentes a pesar de la restricción de derechos son las acciones de hábeas corpus y amparo, principalmente. Estos deben ser recursos efectivos, sencillos y rápidos para la protección de los derechos. - Existe diversa jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte IDH que desarrolla la prohibición de suspender las garantías judiciales, ya que son el último muro de defensa frente a la arbitrariedad. - La evaluación de los tribunales debe basarse en criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas restrictivas (quinta característica).

3.4.2. Notificación a la OEA sobre suspensión de derechos

Finalmente, discutimos la octava y última característica, la cual proviene exclusivamente del marco convencional. En este se establece que los Estados Parte que decidan suspender derechos bajo el amparo de la CADH tienen la obligación de informar de inmediato a los demás Estados miembros, a través de la Secretaría General de la OEA. Dicha comunicación debe detallar las disposiciones suspendidas, los motivos que sustenta la medida y la fecha de conclusión (CADH, 1969, art. 27.3).

Observamos así que, al carecer esta obligación de un desarrollo normativo constitucional o legal, la jurisprudencia de la Corte IDH se constituye como la fuente primordial para dotarla de contenido[142]. Además, podemos agregar el análisis de la doctrina para complementar su estudio.

De acuerdo con el propio texto convencional y la doctrina especializada, la notificación de la suspensión de derechos deberá contar con los siguientes cuatro requisitos: (1) debe ser inmediata, por lo que la comunicación debe realizarse en el tiempo más breve tras la declaración; (2) debe señalar expresamente las disposiciones que se suspenden; (3) debe expresar las razones que motivan la suspensión; y (4) debe notificar la fecha de finalización del estado de excepción (G. Rodríguez, 2019, pp. 847-848).

Al respecto, la Corte IDH ha interpretado que dicha obligación es un mecanismo de "garantía colectiva subyacente" a la Convención, por lo que la obligación de notificar se constituye como "una salvaguarda para prevenir el abuso de las facultades excepcionales de suspensión" de

[142] Al respecto, precisamos que, tras un exámen exhaustivo de la jurisprudencia constitucional constatamos una ausencia de pronunciamientos expresos por parte del Tribunal Constitucional respecto a la obligación de notificación a la OEA de los estados de emergencia que suspendan derechos. Por tal motivo, nos centramos en la jurisprudencia interamericana.

derechos y libertades al permitir que otros Estados puedan revisar que el alcance de las medidas se ajuste a lo dispuesto en la CADH (Corte IDH, 2007, párr. 70).

En este sentido, coincidimos con Ferrer Mac-Gregor (2021, p. 59) al afirmar que el artículo 27.3 de la CADH establece un requisito procedimental de la suspensión de derechos y libertades en estados de emergencia y no una simple formalidad[143].

En la jurisprudencia interamericana, la Corte IDH ha sido rigurosa al analizar esta obligación. En diversos casos ha verificado las circunstancias particulares y ha establecido incumplimiento de la notificación cuando el Estado parte no comunicó un estado de excepción. Sin embargo, el tribunal interamericano no ha declarado la violación directa del artículo 27 de la CADH en los puntos resolutivos de la sentencia (G. Rodríguez, 2019, p. 848)[144]. La consecuencia de la falta de notificación es que el Estado pierde la posibilidad de invocar la suspensión de derechos como argumento de defensa ante una eventual violación de la Convención, por lo que sus actos se juzgan bajo estándares de normalidad. Es así como – en las propias palabras de Rodríguez (2019, pp. 848-849) –, esto permite inferir que dicho artículo establece un parámetro de actuación, que regula la legalidad del ejercicio de la facultad del Estado de suspender garantías.

De esta manera, reafirmamos que la notificación internacional se enmarca dentro la obligación de publicidad y transparencia que funciona como una garantía para prevenir abusos de la facultad de suspensión de derechos y libertades. Al igual que la característica anterior, la obligación de notificación a la OEA se constituye como un requisito de procedimiento para determinar su legalidad y no como un mero trámite. Así, la suspensión de derechos se constituye como una facultad reglada y sujeta al escrutinio internacional.

Así, podemos concluir que esta última característica se centra en los siguientes conceptos:

Tabla 3. 11. Aspectos fundamentales de la octava característica: Notificación a la OEA sobre la suspensión de derechos

Elemento	Desarrollo
Fuente normativa:	Artículo 27.3 de la CADH.

[143] En diferentes casos, la Corte IDH encontró que los Estados incumplieron con la obligación de notificación, lo que generó que los casos se analizaran sin aplicar el artículo 27 de la CADH relativa a los estados de excepción y la suspensión de derechos. Algunos de esos casos son: *Caso J. vs. Perú* (Corte IDH, 2013, párr. 124); *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador* (Corte IDH, 2007, párr. 69-71); *Caso del Caracazo vs. Venezuela* (Corte IDH, 1999b, párr. 42); y *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (Corte IDH, 2001, párr. 92-94).

[144] Al respecto, la sentencia del *caso Zambrano Velez y otros vs. Ecuador* (Corte IDH, 2007, segundo punto resolutivo) destaca por ser el único fallo en el que el tribunal declara de forma expresa el incumplimiento del artículo 27.3 de la CADH dentro de los puntos resolutivos de la decisión.

¿Qué busca la característica?:	Establecer la obligación de notificación internacional como mecanismo de control de las medidas restrictivas de derechos en el marco de un estado de emergencia.
Contenido de la característica:	- La obligación estatal de informar sobre de inmediato a los demás Estados de la OEA sobre los derechos suspendidos, los motivos y la fecha de finalización de la medida. - Relacionada con la obligación de publicidad y transparencia, los cuales funcionan como garantía para prevenir abusos. - Es un requisito procedimental de la suspensión de derechos y no una simple formalidad. - Si el Estado incumple con informar de la medida restrictiva a la OEA, pierde la posibilidad de invocar la suspensión de derechos como argumento de defensa ante una eventual violación de la Convención. Por lo tanto, sus actos se juzgan bajo estándares de normalidad.

3.5 Conclusión

A lo largo de este capítulo hemos demostrado que el estado de emergencia en el Perú no es una prerrogativa discrecional absoluta del Poder Ejecutivo. Por el contrario, es una facultad jurídicamente delimitada por ocho características. Así, estos regímenes de excepción no constituyen espacios de alejamiento del Estado de Derecho; al contrario, representan mecanismos de protección legal que otorgan a la medida un estándar de legitimidad. Estas características deben ser estrictamente observadas y respetadas por las autoridades al momento de decretar, ejecutar y evaluar la excepcionalidad. Asimismo, la sistematización de estas características proporciona las herramientas conceptuales necesarias para realizar un escrutinio técnico, responsable y riguroso sobre el uso de este recurso de emergencia.

Identificamos, a modo de síntesis, que las ocho características se pueden catalogar en tres grandes grupos. Las primeras tres son aquellas particularidades transversales que definen la naturaleza intrínseca de toda facultad de excepción – supuesto de situación extraordinaria, territorialidad y temporalidad. Las siguientes tres características forman parte de las medidas discrecionales que el ejecutivo puede tomar dependiendo de las circunstancias especiales de la amenaza y que forman parte de las estrategias operativas para enfrentar la crisis, las cuales dependen de criterios de proporcionalidad y necesidad operativa. Para finalizar, el tercer grupo contiene las dos últimas características que buscan garantizar que las medidas adoptadas se han dictado cumpliendo las normas constitucionales y convencionales, ejerciendo así el control político, judicial e internacional de las prerrogativas de excepción.

De esta forma, observamos que cada una de estas características presenta una evolución normativa y jurisprudencial que demuestra una tendencia hacia la limitación del poder discrecional – al menos en la teoría. No obstante, la brecha entre la norma y la práctica todavía

sigue siendo un desafío para la institución de excepción. En este sentido, debemos resaltar la importancia de tener identificadas las particularidades de la medida que permitan – no solo a las autoridades, sino también a la población – conocer los límites, ya que solo así se podrá identificar con claridad cuándo una declaratoria o prórroga de emergencia sobrepasa los márgenes de la legalidad.

Finalmente, el marco teórico de las ocho características de los estados de emergencia en el Perú que hemos construido a lo largo del capítulo se constituye como filtros analíticos indispensables para el siguiente paso de nuestra investigación. Así, dichos parámetros materiales nos servirán como pautas para evaluar, con rigor, la respuesta del gobierno peruano durante el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19. Este análisis nos permitirá determinar si los estados de excepción se ajustaron a los estándares estudiados o si, por el contrario, la magnitud de la crisis sanitaria fue utilizada para desbordar los límites constitucionales y convencionales que aquí hemos definido.

CAPÍTULO IV. APLICACIÓN DE LAS OCHO CARACTERÍSTICAS EN EL TERCER BLOQUE DEL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR COVID-19

Luego de haber realizado un recorrido histórico de la figura de emergencia, tanto en el ámbito internacional como nacional, y de haber establecido las ocho características que definen esta figura de estado de excepción en el Perú bajo una perspectiva constitucional y convencional, en este último capítulo nos proponemos aplicar dicho estándar analítico al contexto de la crisis sanitaria. Específicamente, nuestro análisis se centra en el último bloque de decretos supremos que prorrogaron de manera sistemática la medida de emergencia a raíz del brote de la enfermedad de COVID-19.

Partimos del reconocimiento de que la emergencia sanitaria planteó un escenario sin precedentes en la historia reciente, al ser una situación que puso en jaque a las estructuras estatales a nivel global, y donde el Perú no fue la excepción. Y es que esta pandemia se configuró como un punto de inflexión en la historia contemporánea, cuyas repercusiones sociales y jurídicas marcan – y marcarán – las pautas de debate.

Sin entrar a detalle de los profundos impactos que la pandemia por COVID-19 generó en el país en sectores como la salud, educación o economía, sostenemos que, en su fase inicial, la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional estaba claramente justificada dentro de los marcos constitucionales y convencionales. La incertidumbre en torno al cuadro clínico del virus, la velocidad de su propagación y las altas tasas de letalidad – especialmente en personas con comorbilidad – legitimaban una respuesta estatal rápida y contundente.

No obstante, a medida que pasaron los meses y la ciencia respondió con soluciones eficaces – tales como el desarrollo y distribución masiva de vacunas y tratamientos que disminuyeron las probabilidades de cuadros clínicos graves que atenuaron la gravedad de los contagios –, las prórrogas del estado de emergencia comenzaron a perder sustento. En tanto la población empezó a familiarizarse con la enfermedad y se iniciaron las campañas masivas de vacunación, las restricciones severas a los derechos fundamentales pasaron de ser medidas de protección a convertirse en fuentes de preocupación por sus impactos económicos y sociales, lo que desató críticas legítimas sobre su vigencia.

De este modo, el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 entró en vigor el 16 de marzo de 2020 y se extendió hasta el 27 de octubre de 2022. Observamos que los 956 días de estado de emergencia con suspensión de derechos ya forman parte de la historia del Perú y su estudio

es imperativo, ya que nos permite analizar las fronteras entre la protección ante una pandemia y la prolongación innecesaria del estado de emergencia.

Con este propósito, nuestro objetivo en este capítulo es evaluar la medida jurídica de emergencia adoptada por el Estado peruano. Para lograr este examen, clasificamos los 34 decretos supremos de emergencia[145] emitidos durante la crisis sanitaria en tres bloques diferenciados, distinguiendo entre las declaratorias y las sucesivas prórrogas. A partir de dicha segmentación metodológica, enfocamos nuestro análisis en el tercer y último grupo de decretos supremos, a fin de contrastarlo con el estándar tripartito de las ocho características sistematizadas en el tercer capítulo.

Nuestro argumento central postula que el tercer bloque de decretos supremos que extendió el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 no cumplió con las ocho características constitucionales y convencionales identificadas. Defendemos que la prolongación de la emergencia durante sus últimos meses no respondió a criterios técnicos jurídicos, sino al abuso de la figura excepcional y a una "costumbre estatal" de gestionar problemas públicos mediante la adopción de estados de emergencia y restricción de derechos.

Para desarrollar esta postura, el capítulo se organiza en cuatro secciones. La primera sección se compone del estudio específico del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19, donde efectuamos un examen cualitativo de los 34 decretos supremos. La sección 4.1.1. los clasificará en tres bloques. Así, el apartado 4.1.1.1 ofrecerá una aproximación general de los dos primeros grupos de decretos supremos, mientras que el apartado 4.1.1.2 se concentrará de forma minuciosa en el tercer grupo, eje del análisis de este capítulo.

En la segunda sección evaluamos el tercer grupo de decretos de acuerdo con el estándar de las ocho características constitucionales y convencionales. Esta sección se subdivide siguiendo la tipología planteada en el tercer capítulo. Así, la sección 4.2.1 analiza las características transversales, la 4.2.2 examina las características facultativas o discrecionales del Ejecutivo y la 4.2.3 revisa los mecanismos de control y fiscalización de los estados de emergencia.

[145] Precisamos que este número hace referencia exclusivamente a los decretos supremos que declararon y prorrogaron el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19. Hemos excluido de este cómputo a las disposiciones que implementaron o modificaron medidas complementarias, así como la norma que puso fin a la medida de excepción, los cuales suman 50 decretos adicionales. Si agregaramos estos decretos a nuestra sumatoria, tendríamos un total de 84 decretos supremos sobre el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19. Este número coincide con la cantidad de decretos identificados en la investigación de Aragón et al. (2025, p. 55).

En la cuarta sección sistematizamos los hallazgos de la evaluación del último bloque de decretos, consolidando así los aportes finales de este capítulo. Para finalizar, la quinta sección presenta nuestra conclusión del capítulo.

4.1 El Estado de Emergencia Nacional por COVID-19

El 31 de diciembre de 2019, la OMS tomó conocimiento de un brote de neumonía desconocida en la ciudad de Wuhan (China) y – casi un mes después – el 30 de enero de 2020 fue cuando declaró dicha situación como una Emergencia de Salud Pública de Preocupación Internacional (Cueto, 2022, p. 34). Este hito marcó el inicio de la propagación global del virus SARS-CoV-2, causante de la enfermedad conocida como COVID-19[146], la cual alteró drásticamente la vida y dinámica de las personas a nivel mundial.

El 11 de marzo de 2020, la OMS calificó oficialmente la situación producida por la enfermedad del virus de COVID-19 como una pandemia. Ante este escenario, la reacción del Estado peruano se materializó inicialmente mediante la emisión del Decreto Supremo No. 008-2020-SA, a través del cual el Ministerio de Salud declaró la emergencia sanitaria a escala nacional por un plazo de 90 días. Pocos días después, el 15 de marzo de 2020, el Poder Ejecutivo dictó el primer Estado de Emergencia Nacional derivado de la crisis sanitaria por la pandemia por COVID-19. Este decreto fue anunciado por el presidente de la República mediante un mensaje a la nación[147]. Este primer estado de excepción entró en aplicación el lunes 16 de marzo de 2020, inaugurando un camino normativo que, de manera imprevista para ese momento, se prolongaría por más de dos años y siete meses.

Si bien, esta medida de excepción fue pionera en Latinoamérica, lamentablemente su adopción temprana no impidió que el Perú registrase una de las tasas de mortalidad *per cápita* más críticas a nivel global (Cueto, 2022, p. 167). Nos es imperativo señalar que el impacto de la pandemia no puede desvincularse del contexto nacional de carencias estructurales e históricas del país. Diferentes factores repercutieron negativamente en la gestión de la crisis sanitaria, entre los que destaca la precariedad del sistema de salud pública, donde el acceso a servicios

[146] El 11 de febrero de 2020, el Comité Internacional de Taxonomía de los Virus (ICTV) anunció que el nombre del virus sería "coronavirus de tipo 2 causante del síndrome respiratorio agudo severo (SRAS-CoV-2)", mientras que la OMS oficializó el acrónimo COVID-19 para identificar a la enfermedad (Organización Mundial de la Salud, 2026).

[147] Para la fecha del mensaje presidencial, en el territorio peruano ya se tenían 71 casos positivos de COVID-19. Si bien la mayoría correspondía a ciudadanos procedentes de Europa, ya existía el registro de personas que contrajeron la enfermedad en el país producto del contacto con los afectados (Vizcarra, 2020, p. 1).

de calidad se encontraba – y aún permanece – condicionado a brechas de ingresos, distancia geográfica y barreras culturales (Cueto, 2022, pp. 167-171)[148].

Estas deficiencias se manifestaron con especial gravedad en la poca disponibilidad de camas de la unidad de cuidados intensivos (UCI). Al inicio de la crisis, el país disponía de tan solo 250 camas UCI a nivel nacional, una cifra insuficiente para dar cobertura a una población que superaba los 33 millones de habitantes (Carrillo-Larco et al., 2022). En consecuencia, a pesar de la rapidez con la que se implementó la cuarentena, el Perú alcanzó la tasa de letalidad más alta del mundo, registrando 5,484 muertes por millón de habitantes (Cueto, 2022, p. 168). Conforme a los datos oficiales del Grupo de Trabajo Técnico[149], entre el periodo del 1 de marzo de 2020 al 22 de mayo de 2021 – tan solo en el primer año de pandemia – se identificó un total de 180,764 muertes producto del virus de COVID-19 (2021, p. 6).

De este modo, lo que originalmente fue presentado como una intervención de naturaleza transitoria y de corta duración, se extendió de manera ininterrumpida por 956 días. Este periodo comprendido entre el 16 de marzo de 2020 y el 27 de octubre de 2022, determinó que el Estado de Emergencia Nacional dejara de ser una respuesta provisional para instaurarse como la nueva cotidianidad legal del país.

Esta extensión temporal conllevó la adopción de 34 decretos supremos orientados a declarar y prorrogar sucesivamente el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19[150]. Dichos dispositivos legales no solo mantuvieron vigente la suspensión de los cuatro derechos constitucionales – la libertad y seguridad personal, reunión, tránsito e inviolabilidad de domicilio –, sino que además incorporaron un conjunto de medidas complementarias sobre restricciones de aforo, inmovilización social obligatoria y regímenes sancionatorios, los cuales fueron modificándose en el tiempo para ajustarse a las necesidades que exigía la pandemia.

[148] Para el año 2020, el Perú carecía prácticamente de una industria nacional de equipos médicos y de producción a gran escala de insumos farmacéuticos esenciales (Cueto, 2022, p. 167). Esto supuso una dependencia absoluta de las importaciones de materiales médicos, en un contexto de desabastecimiento internacional. Asimismo, la alta tasa de informalidad laboral (aproximadamente el 70%) imposibilitó el cumplimiento efectivo del aislamiento social para un amplio sector de la población que subsiste de ingresos diarios. Situación agravada por el hecho de que una cuarta parte de la población nacional vive por debajo del umbral de pobreza, lo que implica que carecen de acceso regular a servicios básicos como el agua potable (Cueto, 2022, pp. 167-171).

[149] Grupo dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, creado mediante Resolución Ministerial No. 095-2021-PCM para proponer criterios metodológicos para el recuento oficial de la cifra de personas fallecidas por COVID-19 en el país. El informe de dicho Grupo de Trabajo Técnico fue presentado el 31 de mayo de 2021 (Grupo de Trabajo Técnico de naturaleza temporal, 2021).

[150] Como mencionamos anteriormente, esta cifra contempla exclusivamente los decretos supremos que declararon y prorrogaron el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19. Se excluyen de este cómputo aquellas normas que únicamente implementaron o modificaron medidas complementarias, así como la norma que dispuso su derogación definitiva (D.S. No. 130-2022-PCM), toda vez que el objetivo central de este estudio consiste en evaluar el estado de excepción *per se*.

Finalmente, nuestro análisis no puede dejar de lado que, durante el periodo de pandemia, el país vivió un complicado panorama de inestabilidad política. En un lapso de poco más de dos años, fuimos gobernados por cuatro presidentes de la República y el Ministerio de Salud fue conducido por nueve ministros y ministras. Esta volatilidad institucional repercutió en las estrategias sanitarias adoptadas, influyendo en las medidas restrictivas frente a la evolución del virus.

A continuación, procedemos a examinar de forma sistemática los decretos supremos que declararon y prorrogaron el Estado de Emergencia Nacional a consecuencia del brote del COVID-19, con el propósito de evaluar sus aspectos más relevantes.

4.1.1 Estudio cualitativo de los decretos del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19

Como se ha señalado previamente, el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 entró en aplicación el 16 de marzo de 2020 y fue derogado el 27 de octubre de 2022. Dado que nuestro objetivo radica en analizar los decretos supremos que declararon y prorrogaron dicho régimen de excepción, este estudio se concentra exclusivamente en los 34 decretos supremos de estados de emergencia. Se excluye de este análisis la norma derogatoria (Decreto Supremo No. 130-2022-PCM), puesto que su relevancia jurídica está, fundamentalmente, en haber dispuesto la finalización anticipada del Estado de Emergencia Nacional.

Con el propósito de sistematizar su evaluación, organizamos los decretos supremos en bloques metodológicos según el tipo de disposición establecida en el título de la norma, determinando si corresponden a una declaratoria o a una prórroga de un mandato excepcional precedente. Así, la unidad de medida de esta clasificación se define en función a su continuidad temporal, excluyendo a aquellas disposiciones de carácter estrictamente modificatorio o derogatorio[151].

De este modo, a partir de nuestra propia investigación – la cual fue contrastada y complementada con la base de datos del Observatorio para la Democracia y Gobernabilidad de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Cruz et al., 2025)[152] – procedemos a estructurar los siguientes tres bloques:

[151] Como se indicó *supra*, los decretos supremos que fueron excluidos del cómputo principal corresponden a aquellos que únicamente implementaron o modificaron medidas complementarias, así como la norma que dispuso la derogación definitiva del Estado de Emergencia Nacional.

[152] La sistematización de los datos analizados en nuestra investigación se encuentra detallada en el Anexo 1. En dicha sección, codificamos cada uno de los decretos del Estado de Emergencia Nacional mediante el acrónimo "EEN" y su respectivo número

Tabla 4. 1. Bloques de decretos supremos según la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional

Bloque	Cantidad de decretos supremos	Fecha de inicio y fin	Días
1er bloque	11 (EEN1 – EEN11)	Del 16/03/2020 al 30/11/2020	260
2do bloque	15 (EEN12 – EEN26)	Del 01/12/2020 al 27/02/2022[153]	454
3er bloque	8 (EEN27 – EEN34)	Del 28/02/2022 al 27/10/2022	242

Los detalles de cada decreto supremo – que incluye su fecha de publicación, el periodo de vigencia, el presidente que lo suscribió y los derechos suspendidos – se pueden encontrar consignados en el Anexo 1 de esta tesis. Sugerimos su revisión conjunta con esta sección, toda vez que permite profundizar en las particularidades analíticas de cada uno de los decretos adoptados.

Asimismo, consideramos fundamental contrastar estos tres grupos de decretos supremos con la evolución de la pandemia, la cual fue clasificada por las autoridades sanitarias en cinco "olas" según los niveles de contagio y las tasas de letalidad[154]. Esta información nos dota de una perspectiva objetiva sobre la gravedad del contexto nacional propio de cada bloque normativo. A partir de ello, correlacionamos ambas clasificaciones para determinar el contexto de cada bloque:

Tabla 4. 2. Olas de la pandemia y bloques del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19

Olas	Duración por semanas epidemiológicas (SE)	Duración (fechas exactas)	Letalidad	Bloque de EEN
Primera	SE 10-2020 al 44-2020	01/03/20 al 31/10/20	8.96%	1er bloque (230 días)
Segunda	SE 45-2020 al 42-2021	1/11/20 al 23/10/21	8.89%	1er bloque (30 días) y 2do bloque (327 días)
Tercera	SE 43-2021 al 17-2022	24/10/21 al 30/04/22	0.87%	2do bloque (127 días) y 3er bloque (62 días)
Cuarta	SE 18-2022 al 41-2022	01/05/22 al 15/10/22	0.86%	3er bloque (168 días)
Quinta	SE 42-2022 al 04-2023	16/10/22 al 28/01/23	0.35%	3er bloque (12 días)

cronológico de emisión. Por ejemplo, el decreto inicial (Decreto Supremo No. 044-2020-PCM) se registra con el código EEN1. En adelante, se identificarán los decretos supremos bajo dicha codificación.

[153] Precisamos que el – primer decreto del tercer bloque – Decreto Supremo No. 016-2022-PCM (EEN27), publicado el 27 de octubre de 2022, estableció en su Primera Disposición Complementaria Derogatoria la derogación del marco normativo de emergencia nacional previo, lo que incluye el último dispositivo del segundo bloque, el Decreto Supremo No. 010-2022-PCM (EEN26). En consecuencia, al entrar en vigor las pautas del nuevo dispositivo el 28 de febrero de 2022, observamos que la vigencia de la norma derogada concluyó un día antes de cumplir el plazo de 28 días inicialmente proyectado. Para una mejor visualización de los detalles de estos decretos, recomendamos ver el Anexo 1.

[154] Los datos sobre las semanas epidemiológicas de cada ola y los porcentajes de letalidad fueron obtenidos del documento oficial "Situación Actual Covid 19. Perú 2021-2023", elaborado por el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud (CDC) (2023). Las fechas exactas fueron determinadas mediante el cotejo de los boletines y calendarios epidemiológicos institucionales.

Así, el primer grupo abarca 11 decretos supremos dictados por el entonces presidente Vizcarra, los cuales se extendieron por un lapso de 260 días[155]. Estos coinciden temporalmente con la primera ola y los inicios de la segunda ola de la pandemia de COVID-19, fases que registraron los índices de letalidad más críticos, de acuerdo con los registros del Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud (CDC).

Por su parte, el segundo bloque se encuentra integrado por 15 decretos supremos emitidos durante las presidencias de Sagasti y de Castillo. Este grupo abarcó de manera contemporánea el desarrollo de la segunda y tercera ola. Durante este periodo, observamos que la tasa de letalidad se redujo de forma sustancial, un fenómeno que converge con el despliegue del proceso de vacunación masiva de la población, iniciado el 9 de febrero de 2021.

Finalmente, el tercer bloque se compone de 8 decretos supremos adoptados bajo la presidencia de Castillo. Estos textos normativos cubrieron los últimos dos meses de la tercera ola, así como la totalidad de la cuarta y quinta ola. Estos últimos periodos se caracterizaron por un marcado descenso en los índices de letalidad de la enfermedad.

A continuación, procedemos a determinar, de manera general, los principales atributos del primer y segundo bloque del estado de emergencia, sentando las bases para el posterior análisis exhaustivo del tercer grupo.

4.1.1.1 Primer y segundo bloque del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19

A) Primer bloque

Conforme se observa del análisis detallado en el Anexo 1, este primer grupo está constituido por los 11 primeros decretos supremos del periodo (del EEN1 al EEN11). La característica temporal más relevante de este bloque es que la totalidad de sus instrumentos jurídicos se dictaron durante el primer año de la emergencia sanitaria, específicamente entre los meses de marzo y noviembre de 2020.

[155] Es importante señalar que el 10 de noviembre de 2020 asumió la presidencia de la República Manuel Merino, luego de un proceso de vacancia presidencial contra Vizcarra. Merino estuvo al mando del Poder Ejecutivo por tan solo 5 días y no promulgó ningún decreto supremo que prorrogara el estado de emergencia nacional, en tanto todavía seguía vigente el D.S. No. 174-2020-PCM (EEN11)

Los estados de excepción de este periodo fueron emitidos todos bajo la administración del presidente Martín Vizcarra. No obstante, tras su vacancia por el Congreso el 9 de noviembre de 2020, asumió por un breve periodo la jefatura del Ejecutivo, el entonces presidente del Congreso, Manuel Merino. Si bien excede los alcances de esta investigación profundizar en los detalles de dicha coyuntura política, consideramos necesario precisar que dicha gestión gubernamental solo se extendió por cinco días debido a las masivas protestas sociales que rechazaban su legitimidad y forzaron su renuncia. Durante ese breve lapso no se emitieron decretos que prorrogaran el estado de excepción.

En lo relativo a los plazos del estado de emergencia, observamos una evolución en la estrategia de temporalidad, donde los primeros cinco decretos supremos (del EEN1 al EEN5) fijaron periodos breves de entre 13 y 15 días calendario. En contraste, los dispositivos siguientes (del EEN6 a EEN11) ampliaron el plazo a un promedio de 31 días calendario, haciéndolos coincidir con el inicio y fin de cada mes. Sostenemos que esta reconfiguración temporal, aunque se mantuvo significativamente por debajo del límite máximo de 60 días establecido en el artículo 137.1 de la Constitución, le otorgó al Poder Ejecutivo un margen de previsibilidad mayor para evaluar la crisis e implementar los ajustes normativos necesarios.

Un hallazgo crítico en este bloque radica en la técnica legislativa empleada para la suspensión de garantías. Identificamos que mientras ocho decretos (EEN1, EEN2 y del EEN6 al EEN11) consignaron expresamente la suspensión de los cuatro derechos constitucionales habilitados por la norma fundamental, tres de las prórrogas (EEN3, EEN4 y EEN5) omitieron señalar dicha restricción en su parte dispositiva, relegando tal justificación a los considerandos[156].

Un fenómeno similar se advierte en la regulación sobre el control del orden interno. Solo cuatro decretos de este bloque (EEN1, EEN2, EEN6 y EEN7) incluyeron un artículo explícito que habilitaba la intervención de la PNP con el apoyo de las FF.AA. bajo el marco de los Decretos Legislativos Nos. 1186 y 1095. En los siete decretos restantes, el rol de dichas instituciones no fue especificado. Advertimos entonces que el Estado operó bajo una continuidad implícita,

[156] La ausencia de un mandato restrictivo expreso en la parte resolutiva de las prórrogas no implica una desprotección total, puesto que los considerandos desarrollaron los fundamentos fácticos de la prórroga y las Disposición Complementaria de los decretos EEN3 y EEN4 estipularon la vigencia de las medidas precedentes. No obstante, el EEN5 carece incluso de dicha remisión complementaria. Desde una perspectiva constitucional estricta, la restricción de derechos fundamentales no admite analogías ni presunciones implícitas, por lo que esta omisión técnica podría representa un vicio. Aunque, esta dificultad se ve superada si entendemos que la falta de texto normativo se da en un decreto que prorroga un estado de emergencia anterior, cuyas particularidades se mantendrán vigentes a través de la ampliación del plazo.

asumiendo que las condiciones de la declaratoria original se extendían automáticamente a las prórrogas.

En cuanto a las medidas aplicadas por este bloque de decretos, encontramos que existe un escenario de incertidumbre, caracterizado por los cambios progresivos en base al "ensayo y error" de acuerdo con resultados obtenidos en su aplicación. Ante la ausencia de directrices internacionales unificadas, el diseño de las restricciones locales se modificó constantemente en respuesta al incremento de los contagios durante la primera ola, catalogada como la fase más letal de la crisis sanitaria (Ver Tabla 4.2).

Dentro de este catálogo de restricciones aplicadas en este bloque, destacamos las siguientes acciones estatales:

- Inmovilización social obligatoria y cuarentenas focalizadas: Se dispuso toques de queda con horarios variables en función del avance territorial del virus y los perfiles epidemiológicos regionales. El personal de sectores esenciales estaba exceptuado de la aplicación de dicha inmovilización. Asimismo, se implementaron confinamientos estrictos (cuarentenas) de alcance regional y nacional[157], limitando el tránsito exclusivamente para el abastecimiento de bienes de primera necesidad y el acceso a servicios básicos[158].
- Uso de mascarillas y distanciamiento social: Mediante el D.S. No. 057-2020-PCM, se modificó el segundo decreto del primer bloque (EEN2) para disponer el uso obligatorio de mascarillas en lugares públicos. Posteriormente, en el EEN5 se dispuso la desinfección previa al ingreso de locales y el distanciamiento social.
- Centralización del sistema de salud: Mediante el EEN1, se dispuso de manera inédita que todas las entidades proveedoras de servicios de salud del territorio nacional – públicas, privadas y mixtas – quedaban bajo la dirección del Ministerio de Salud. Así, se permitió que dicha entidad pueda disponer de los recursos sanitarios necesarios para hacer frente al peligro que la pandemia implicaba para el país.

[157] Un ejemplo se constata en el EEN9, dispositivo que restableció la inmovilización social obligatoria para los días domingos a nivel nacional, como respuesta al repunte de la curva epidemiológica.

[158] Mediante el Decreto supremo No. 057-2020-PCM, se dispuso la restricción de tránsito alternada sobre la base del sexo biológico, una medida conocida como "pico y género". Esta política, que fijó días diferenciados de movilidad para hombres y mujeres, generó severos cuestionamientos y sólo permaneció vigente durante ocho días (del 3 al 10 de abril de 2020). Las críticas se concentraron en la ausencia de un enfoque de género interseccional y en el impacto desproporcionado sobre poblaciones vulnerables, particularmente respecto a las personas trans, quienes quedaron expuestas a un escenario de desprotección y arbitrariedad por parte de las autoridades policiales y militares ante la falta de protocolos que garantizaran el respeto a su identidad de género (Ana Bazo Reisman, 2020).

- Cierre de fronteras y restricción del transporte: Desde el inicio del régimen de excepción, se decretó el cierre de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, suspendiendo el transporte internacional de pasajeros y exceptuando el transporte de carga y mercantil para evitar desabastecimientos. Además, se dispuso restricciones en la operación del transporte urbano. Posteriormente, este diseño se flexibilizó incorporando aforos técnicos y regímenes de cuarentena obligatoria para repatriados.

Hacia la mitad de este periodo, el Poder Ejecutivo intentó transitar hacia una flexibilización de las medidas mediante el plan "Hacia una nueva convivencia" (D.S. No. 094-2020-PCM, sistematizado como el EEN6), buscando un equilibrio entre el control sanitario y la reactivación económica. Dicha norma preveía el retorno a labores del sector público en un 40% de su capacidad y el diseño de entornos virtuales para el sector educativo. Sin embargo, comprobamos que el alto índice de contagios obligó al gobierno a revertir de forma prematura algunas de estas medidas de apertura.

Concluimos que este primer periodo de 260 días coincidió de manera casi exacta con la extensión temporal de la primera ola de la pandemia[159]. La letalidad promedio de esta fase alcanzó un alarmante 8.96%, traduciéndose en una cifra estimada de fallecimientos que oscila entre los 88,217 y 89,884 decesos (Grupo de Trabajo Técnico de naturaleza temporal, 2021, p. 6).

Esta etapa estuvo caracterizada por sus drásticas medidas y por un volumen de contagios de 984,836 casos acumulados (Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud, 2023, p. 21). Finalmente, es imperativo precisar que, durante la vigencia de este primer bloque de decretos, el país no contaba con vacunas para la COVID-19 ni se había iniciado alguna estrategia de inmunización masiva, limitándose la respuesta estatal al confinamiento y a la contención hospitalaria elemental[160].

[159] De acuerdo con los parámetros del Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades (CDC) del Ministerio de Salud del Perú, la primera ola abarcó desde la semana epidemiológica 10 hasta la 44 de 2020 (del 2 de marzo al 1 de noviembre) (2023, p. 21). Por su parte, el Informe Final del Grupo de Trabajo Técnico de naturaleza temporal (creado mediante Resolución Ministerial No. 095- 2021-PCM) propuso un criterio cronológico que extendió este periodo hasta el 30 de noviembre de 2020, evidenciando una discrepancia de 30 días entre ambas metodologías oficiales (2021).

[160] Durante este periodo, la participación nacional se circunscribió al desarrollo de ensayos clínicos bajo la modalidad de doble ciego por parte de laboratorios internacionales (Universidad Cayetano Heredia, 2023). Posteriormente, se reveló que algunas altas autoridades se beneficiaron indebidamente con dosis de vacunas antes de su distribución oficial, en el escándalo político-sanitario denominado como "Vacunagate" (Salud con lupa, 2021).

B) Segundo bloque

Este segundo bloque metodológico comprende un conjunto de 15 decretos supremos (del EEN12 al EEN26) cuyo ámbito de aplicación temporal se extendió desde el 1 de diciembre de 2020 hasta el 27 de febrero de 2022[161]. Es fundamental resaltar una particularidad técnico-jurídica de la primera norma de este periodo: este dispositivo incorporó una disposición complementaria que derogó expresamente los decretos excepcionales precedentes. Con ello, el Poder Ejecutivo dispuso un reinicio formal de la continuidad del Estado de Emergencia Nacional decretado ocho meses y medio atrás, inaugurando una etapa de reorganización en la gestión de la crisis sanitaria.

Este bloque tuvo una vigencia de un año y tres meses, abarcando los meses finales del primer año de pandemia y casi la totalidad del segundo periodo anual. Los dispositivos normativos emitidos en este lapso rigieron durante el íntegro de la administración presidencial de Francisco Sagasti[162] y los meses iniciales del gobierno de Pedro Castillo.

En lo relativo a los plazos de duración de los regímenes de excepción, identificamos como característica común que tanto el decreto de declaratoria (EEN12) como sus sucesivas prórrogas (del EEN13 al EEN26) fijaron un plazo aproximado de 30 días. En otras palabras, durante los catorce meses de vigencia de este bloque, las prórrogas se renovaron con una periodicidad estrictamente mensual. Constatamos que, a diferencia del primer grupo – este periodo se caracterizó por una marcada estabilidad y homogeneidad en la producción normativa de cada prórroga.

En lo que respecta a la restricción de derechos fundamentales, observamos que todos los decretos supremos de este bloque cumplieron rigurosamente con consignar de forma expresa en su articulado la suspensión de los cuatro derechos constitucionales habilitados por el artículo 137.1 de la norma fundamental.

[161] Tal como se indicó en el pie de página de la Tabla 4.1, el Decreto Supremo No. 016-2022-PCM (EEN27), publicado el 27 de octubre de 2022, estableció en su Primera Disposición Complementaria Derogatoria la derogación del marco normativo de emergencia nacional previo, lo que incluye el Decreto Supremo No. 010-2022-PCM (EEN26). De esta forma, el último decreto del segundo bloque cesó de tener efectos el 27 de febrero de 2022, un día antes del vencimiento del plazo originalmente estipulado.

[162] La gestión gubernamental de Francisco Sagasti Hochhausler se constituyó como el tercer mandato presidencial del periodo bajo análisis, asumiendo la jefatura del Poder Ejecutivo por designación del Congreso tras la renuncia de Manuel Merino. Su mandato se extendió por poco más de ocho meses, autodenominándose como "Gobierno de Transición y Emergencia" debido a su naturaleza interina orientada a garantizar la ejecución de las elecciones generales de 2021. Es pertinente precisar que dicho proceso electoral fue convocado originalmente por Martín Vizcarra antes de su vacancia, en estricto cumplimiento del cronograma electoral previsto por el Jurado Nacional de Elecciones.

En materia de orden interno, el decreto originario de este bloque (EEN12) estipuló en su artículo 4 que el control permanecía bajo la conducción de la PNP con el apoyo de las FF.AA. Si bien advertimos una omisión en la primera prórroga (EEN13) al no hacerse referencia explícita a esta facultad, los decretos posteriores (del EEN14 al EEN26) subsanaron dicho silencio especificando desde su primer artículo que ambas instituciones velarían por el cumplimiento de las disposiciones excepcionales.

Durante este segundo bloque, el Poder Ejecutivo implementó un catálogo de medidas innovadoras orientadas a modificar la rigidez de confinamiento inicial. Mientras algunas de estas disposiciones se consolidaron, otras debieron ser revertidas:

- Centros de Retención Temporal: Introducidos mediante el EEN14, facultaba a la PNP a intervenir y conducir a estos lugares, por un lapso máximo de cuatro horas, a los ciudadanos que infringieran las normas sanitarias. No obstante, comprobamos que esta medida generó severos cuestionamientos debido a la imposibilidad de garantizar el distanciamiento físico. En consecuencia, la disposición fue eliminada seis meses después a través del EEN20.
- Flexibilización de actividades y cultos: El EEN12 atenuó las restricciones más gravosas del periodo previo, autorizando la práctica de actividades deportivas al aire libre, el uso gradual de playas y la apertura de templos y centros de culto con un aforo establecido. Sin embargo, se mantuvo la obligatoriedad del uso de mascarillas.
- Garantías para el proceso electoral de 2021: Con el propósito de salvaguardar el derecho fundamental al voto en las Elecciones Generales del 11 de abril de 2021, el EEN13 exoneró de las medidas de inmovilización social obligatoria a todo personal adscrito al sistema electoral peruano. Se aseguraba así la continuidad democrática, a pesar del estado de emergencia.
- Referenciación geográfica de restricciones mediante niveles de alerta: A partir del EEN14, se diseñó una matriz técnica que clasificaba a los departamentos y provincias en cuatro categorías según su riesgo epidemiológico: Moderado, Alto, Muy Alto y Extremo. Cada nivel conllevaba un régimen diferenciado de aforos e inmovilización horaria. Esta focalización se mantuvo vigente hasta el último decreto del bloque (EEN26), dispositivo que suprimió definitivamente el toque de queda a nivel nacional. Esta medida permitió que, a partir del 28 de febrero de 2022 – y por primera vez desde

marzo de 2020 – se recuperara el libre tránsito ciudadano sin condicionamientos horarios.

Un hito fáctico que reconfiguró la justificación jurídica del estado de emergencia fue el inicio de la campaña de vacunación nacional. El 7 de febrero de 2021 llegó el primer lote de vacunas Sinopharm y el 9 de febrero el presidente de la República, Francisco Sagasti, fue el primer peruano en aplicarse la vacuna como acto formal de inicio de la inmunización (Ministerio de Salud, 2021)[163]. La estrategia priorizó en su fase inicial al personal sanitario de primera línea, para luego extenderse de forma progresiva a las FF.AA., la PNP y los adultos mayores.

Hacia noviembre de 2021 – ya durante la presidencia de Pedro Castillo, coincidiendo con la emisión del EEN23 – el proceso de inmunización registraba un avance sustantivo, habilitándose la aplicación de la primera dosis para menores de edad de entre 12 a 17 años, así como la tercera dosis de refuerzo para mayores de 65 años (Diario Oficial El Peruano, 2021). Sostenemos que el progreso de esta cobertura transformó la naturaleza de las restricciones estatales, exigiéndose a partir de dicho periodo la acreditación del esquema de vacunación completo como requisito habilitante para el acceso a espacios públicos y actividades comerciales.

Concluimos que este segundo bloque constituyó el periodo de mayor extensión temporal, con un total de 454 días de vigencia. Su desarrollo cronológico abarcó el íntegro de la segunda ola epidemiológica y prácticamente la totalidad de la tercera[164].

Desde una perspectiva cuantitativa, durante la segunda ola se registraron 1,246,949 casos confirmados y 112,407 defunciones, lo que representó un índice de letalidad elevado del 8.89%. Por el contrario, durante la tercera ola, y a pesar de identificarse un volumen ligeramente superior de contagios con 1,346,155 casos confirmados, el número de fallecidos descendió drásticamente a 11,774 situando el indicador de letalidad en 0.87% (Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud, 2023, p. 21). Por tanto, advertimos que este bloque presentó el segundo escenario con la letalidad más

[163] Conviene precisar que el inicio de la gestión del presidente Sagasti estuvo fuertemente marcado por denuncias periodísticas que revelaron el uso irregular de un lote de vacunas destinadas a ensayos clínicos para la inmunización clandestina de funcionarios y personalidades del entorno gubernamental previo. Este escándalo político y sanitario, llamado *Vacunagate*, provocó la dimisión de ministros de Estado y altas autoridades del sector salud (Salud con lupa, 2021).
[164] Este bloque terminó sólo 60 días antes del fin de la tercera ola. Ver Tabla 4.2.

crítica de la crisis sanitaria para luego exhibir – como consecuencia directa del acelerado proceso de vacunación masiva – un drástico descenso en la gravedad de la enfermedad,

Al término de vigencia de este bloque, el Estado peruano había logrado administrar un total acumulado de 64,457,497 dosis, distribuidas en 26,082,384 primeras dosis, 24,282,066 segundas dosis y 11,094,868 terceras dosis a escala nacional (Ministerio de Salud, 2024), atenuando el peligro sanitario latente y restando argumentos para la postergación indefinida de las restricciones de derechos fundamentales.

4.1.1.2 Tercer bloque del Estado de Emergencia Nacional

Este tercer grupo metodológico, consignado en la Tabla No. 4.1, se encuentra integrado por ocho decretos supremos[165] que rigieron desde el 28 de febrero hasta el 27 de octubre de 2022. Con una extensión acumulada de 242 días, este bloque se configura como el periodo de menor duración temporal de toda la crisis sanitaria. Cabe precisar que la producción normativa de este tramo final se desarrolló de manera exclusiva bajo el gobierno de Pedro Castillo.

Sostenemos que el análisis de este bloque es definitivo para nuestra hipótesis, ya que su vigencia temporal coincidió con la etapa de declive de la tercera ola, el desarrollo de la cuarta ola y los días iniciales de la quinta ola epidemiológica. Durante estos meses, los índices de letalidad del virus se redujeron de forma drástica, situándose en un rango entre 0.87% y 0.35%[166]. A pesar de tratarse de las fases menos mortales de la pandemia, el Poder Ejecutivo optó por mantener inalterada la naturaleza excepcional de la respuesta sanitaria.

En cuanto a su diseño, los dispositivos de este bloque mantuvieron una vigencia estándar de 30 o 31 días por cada decreto supremo. Asimismo, conservaron el alcance nacional y la suspensión de los cuatro derechos constitucionales habilitados por el artículo 137.1 de la Constitución.

Un hito relevante ocurrió con la emisión del primer decreto de este bloque, el EEN 27. Esta norma presentó una nueva declaración formal orientada al "restablecimiento de la convivencia social", promoviendo prácticas saludables de autocuidado en lugar de confinamientos estrictos

[165] Véase (D.S. No. 016-2022-PCM, 2022; D.S. No. 030-2022-PCM, 2022; D.S. No. 041-2022-PCM, 2022; D.S. No. 058-2022-PCM, 2022; D.S. No. 076-2022-PCM, 2022; D.S. No. 092-2022-PCM, 2022; D.S. No. 108-2022-PCM, 2022; D.S. No. 118-2022-PCM, 2022).

[166] Durante la cuarta ola de la pandemia en el Perú, se presentaron 567,454 casos confirmados de COVID-19 y 4,855 defunciones (0.87% de letalidad). Por su parte, en la quinta ola se registraron 319,850 casos confirmados y 1,128 muertes (0.35% de letalidad) (Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud, 2023, p. 21).

(D.S. No. 016-2022-PCM, 2022). Mediante una disposición complementaria, el decreto derogó el marco normativo del segundo bloque, determinando así un nuevo punto de partida.

En lo referido a las facultades de control del orden interno, identificamos una preocupante falta de desarrollo. Sólo el decreto originario de este bloque (EEN27) dispuso de forma expresa la intervención de la PNP con el apoyo de las FF.AA. bajo el amparo de los Decretos Legislativos Nos. 1186 y 1095. Las siete prórrogas siguientes (del EEN 28 al EEN34) omitieron pronunciarse sobre esta habilitación sobre el control interno. Advertimos que el Estado operó nuevamente bajo la continuidad, asumiendo implícitamente que las competencias militares se extendían de forma automática al prorrogar el estado de emergencia.

Respecto a los derechos suspendidos, los ocho decretos de este bloque expresan la suspensión de los cuatro derechos susceptibles de restricción en el estado de emergencia[167]. En esta materia, llama la atención que, en la última prórroga del periodo, el D.S. No. 118-2022-PCM (EEN34) modificó sustancialmente las medidas de prevención y derogó el artículo que prohibía las concentraciones y reuniones públicas. No obstante, en su artículo primero, la norma continuó prorrogando formalmente la suspensión de los cuatro derechos constitucionales, incluido el derecho de reunión (D.S. No. 118-2022-PCM, 2022).

Se presenta así una flagrante contradicción jurídica: el Poder Ejecutivo levantó todas las restricciones materiales contra las aglomeraciones y eventos sociales, pero mantuvo suspendido el derecho constitucional a la reunión. Este escenario muestra que la prórroga de la emergencia ya no respondía a fines de necesidad, sino a un artículo automatizado con graves fallos lógicos.

El examen de las restricciones de este bloque permite dividir su evolución en las siguientes etapas:

- Fase de implementación de acreditación sanitaria (EEN27 al EEN29): El inicio de este bloque estuvo marcado por la exigencia de certificación de vacunación. El EEN27 estipuló que todo pasajero mayor de 12 años que ingresara al país debía certificar su esquema de vacunación completo o, en su defecto, presentar una prueba molecular negativa. También delegó la fiscalización de espacios comerciales a los gobiernos locales. Asimismo, se universalizó la obligatoriedad del carné de vacunación para

[167] La libertad y seguridad personal, la inviolabilidad de domicilio y las libertades de tránsito y de reunión (Constitución Política del Perú, 1993, art. 137.1).

mayores de 18 años como requisito para el acceso a espacios comerciales, culturales y para el trabajo presencial. El EEN29 incorporó una flexibilización para el uso de mascarillas en espacios abiertos, condicionando su carácter opcional a aquellos departamentos que hubiesen alcanzado un 80% de cobertura de vacunación.

- Fase de inercia regulatoria (EEN30 al EEN32): Comprobamos que las siguientes tres prórrogas mensuales se caracterizaron por un preocupante minimalismo normativo. Estos decretos supremos se estructuraron de forma reducida con solo dos artículos: uno destinado a prorrogar el plazo de emergencia y otro relativo al refrendo ministerial. Durante prácticamente tres meses, el Poder Ejecutivo no incorporó modificación, ajuste o directriz sanitaria nueva en dichos instrumentos. Esta inacción normativa es la prueba de que la pandemia había dejado de representar una circunstancia grave que afecte la vida de la nación, cayendo en la institución de la emergencia en una costumbre ejecutiva de control social.
- Fase de desescalada y flexibilización universal (EEN33 y EEN34): El Decreto Supremo No. 108-2022-PCM (EEN33) rompió esta inercia decretando el uso opcional de mascarillas en espacios abiertos a nivel nacional, liberando esta medida de los porcentajes de vacunación previos. Asimismo, declaró facultativo el uso de mascarillas para estudiantes en centros educativos y derogó las restricciones de acceso a playas y afines. Finalmente, el EEN 34 minimizó el uso obligatorio de mascarillas sólo para centros de salud, vehículos de transporte público y espacios cerrados carentes de ventilación[168].

Cuatro días antes del vencimiento del plazo establecido en la última prórroga, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Supremo No. 130-2022-PCM, norma que derogó de manera definitiva el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19. En su Disposición Complementaria Final, la norma estableció que los tres niveles de gobierno se limitarían a promover de forma facultativa el uso de mascarillas, la vacunación y las prácticas saludables (D.S. No. 130-2022-PCM, 2022).

Concluimos que el fin de este régimen de emergencia y del tercer bloque normativo se destaca por una disminución drástica de las restricciones, impulsadas por la consolidación del proceso de inmunización masiva. Al día de la derogación, el Ministerio de Salud había logrado

[168] El uso facultativo de mascarillas en todos los ámbitos recién fue implementado mediante la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo No. 130-2022-PCM, la cual derogó y puso fin al Estado de Emergencia Nacional por COVID-19.

administrar un total acumulado de 85,229,435 dosis de vacunas a escala nacional (Ministerio de Salud, 2024).

Para el final de este grupo se habían eliminado los cuadros de niveles de alerta, se levantaron las restricciones en el transporte terrestre y aéreo de pasajeros, el uso de mascarillas se volvió facultativo en espacios abiertos y las limitaciones a las reuniones quedaron derogadas. De esta forma, la necesidad de un estado de emergencia iba careciendo de sentido ya que la circunstancia que ponía en riesgo a la nación ya no era tal – y quizás no había sido tal desde hace ya un tiempo – por lo que antes de que se venciera el plazo de la última prórroga, el Poder Ejecutivo decidió derogar el estado de emergencia.

Y es así como llegamos al final de los 34 decretos supremos que declararon y prorrogaron este estado de emergencia que se extendió por más de dos años y medio, que marcó un hito en la historia reciente de nuestro país.

4.2 Aplicación de las ocho características del tercer bloque de Estado de Emergencia Nacional por COVID-19

Tomando en cuenta lo visto respecto al tercer bloque, en esta sección analizaremos dicho grupo para determinar si estos se ajustaban a los estándares constitucionales y convencionales propuestos en el tercer capítulo o si estos decretos fueron dictados casi por rutina de lo vivido en meses anteriores y el miedo que generó el virus de COVID-19, tanto en la sociedad como en las autoridades peruanas.

Para esto, clasificaremos nuestro análisis de acuerdo con la tipología tripartita de las características.

4.2.1 Características transversales

A continuación, analizaremos las tres características de esta tipología: (1) situación extraordinaria, (2) territorialidad y (3) temporalidad.

De esta forma, revelamos el incumplimiento de la primera y tercera característica, así como un cumplimiento parcial de la segunda.

4.2.1.1 Supuesto de situación extraordinaria

Al retomar el análisis de esta primera característica definitoria de los estados de emergencia – sistematizada en la Tabla 3.4 –, consideramos imperativo examinar el presupuesto fáctico que habilita la implementación de la medida de excepción.

En la experiencia constitucional peruana previa al año 2020, las declaratorias de estado de emergencia se atribuían a una clasificación binaria de acuerdo con su motivación: emergencia por catástrofe y emergencias por perturbación del orden interno. Sin embargo, la crisis sanitaria provocada por la enfermedad del COVID-19 cambió los paradigmas del siglo XXI al consolidar en la práctica una tercera categoría autónoma: las amenazas a la salud pública. Cada una de estas causales contiene un conjunto de elementos esenciales diferenciados que impactan en las características facultativas del Ejecutivo en materia de estados de emergencia, específicamente en la delimitación de los derechos susceptibles de suspensión y en la designación de la autoridad que asume el control del orden interno.

Bajo esta línea, advertimos que la crisis sanitaria posicionó al Estado peruano ante un escenario de necesidad institucional ineludible y sin precedentes. Se configuró una situación extraordinaria que desbordaba las capacidades ordinarias de la administración pública, afectando la vida de la nación, comprometiendo la seguridad sanitaria estatal, alterando el desempeño económico regular de las personas y colocando en grave riesgo a la sociedad.

Un aspecto medular de esta característica reside en la naturaleza de la declaración de emergencia como un acto político o de gobierno. Conforme al último párrafo del artículo 200 de la Constitución, no corresponde al órgano jurisdiccional cuestionar la decisión política del presidente de la República de declarar o prorrogar un estado de excepción. No obstante, postulamos que – si bien la declaratoria formal goza de inmunidad judicial por su origen discrecional – su escrutinio sociológico, científico y jurídico es fundamental para evaluar si el Poder Ejecutivo instrumentaliza legítimamente estas prerrogativas o si incurre en un abuso de poder.

Si bien el impacto inicial de la pandemia en 2020 ameritaba indiscutiblemente la activación del derecho de excepción, la controversia jurídica surge al constatar que la medida se prolongó de forma ininterrumpida por 714 días – prácticamente dos años – antes de la adopción del tercer bloque. Nos cuestionamos si, transcurrido dicho periodo, el presupuesto de situación extraordinaria mantenía su vigencia real – por lo que ameritaba adoptar el tercer bloque de

decretos – o si se había instrumentalizado la medida para constituir una normalización del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19.

Para responder esta problemática, analizamos el penúltimo considerando del D.S. No. 016-2022-PCM (EEN27), dispositivo que inauguró el tercer bloque de la emergencia nacional. El gobierno justificó la adopción de dicha norma sobre la base de un escenario dual: por un lado, la aparición de nuevas variantes del virus y, por el otro, el avance sustancial del proceso de inmunización masiva de la población. Bajo esta premisa, el Ejecutivo evaluó como necesario establecer un marco normativo para el restablecimiento de la convivencia social, orientada a proteger los derechos fundamentales a la vida y a la salud (D.S. No. 016-2022-PCM, 2022).

Identificamos aquí una contradicción, si bien la aparición de mutaciones del virus pretendía operar como sustento científico y sanitario de la excepcionalidad, las medidas materiales implementadas en los decretos del tercer bloque no se endurecieron, sino que se flexibilizaron progresivamente hasta su virtual derogación.

Sostenemos que esta incongruencia vacía de contenido el supuesto de necesidad extraordinaria. Si las nuevas variantes reflejaban genuinamente un peligro de tal magnitud que amenazaba la vida de la nación, la teoría constitucional exigía la adopción de medidas restrictivas de igual o mayor intensidad que las de los dos primeros bloques (como confinamientos o toques de queda). Por el contrario, al demostrarse que la crisis ya podía ser gestionada mediante la flexibilización de actividades y normas de convivencia ordinarias, queda en evidencia que el supuesto fáctico de anomalía extraordinaria había finalizado, tornando las sucesivas prórrogas de este tercer bloque en una práctica inercial e injustificada[169].

En conclusión, la evidente discordancia entre el discurso del riesgo sanitario y la realidad de la desescalada de restricciones nos lleva a afirmar que existió una prolongación innecesaria del estado de emergencia. La justificación estatal sobre el peligro de las mutaciones del virus no se condice con una flexibilización normativa producto del éxito de la vacunación masiva y el consecuente descenso en la tasa de letalidad. Esto nos permite afirmar que el riesgo alegado por el Ejecutivo ya no poseía un carácter extraordinario. Por el contrario, la adopción de un estado de emergencia más flexible constituye un reconocimiento implícito de la ausencia de

[169] Tambien reconocemos que dicha evaluación configura un examen transdisciplinario complejo, donde se intersectan dimensiones científicas, epidemiológicas y constitucionales. En consecuencia, asumimos que su valoración depende de la ponderación específica que se otorgue a cada uno de los factores bajo evaluación.

una causa habilitante de gran envergadura, lo que convirtió al tercer bloque del estado de emergencia en una prolongación injustificada e innecesaria.

4.2.1.2 Territorialidad

Tomando como punto de partida las premisas analizadas en el tercer capítulo– y resumidas en la Tabla 3.5 –, procedemos a evaluar la delimitación del espacio geográfico que abarcó este tercer bloque de los estados de emergencia.

Al respecto, identificamos que los ocho decretos supremos de este bloque estipulan, tanto en el título como en su primer artículo, que su alcance territorial comprende a la totalidad del país. De esta manera, la medida de emergencia fue declarada y prorrogada a escala nacional, estableciendo a la totalidad del territorio de la República como un espacio homogéneamente afectado o amenazado por eventuales rebrotes epidemiológicos de la COVID-19.

En este punto, advertimos un elemento crítico de análisis. El decreto inaugural de este bloque (EEN27), al derogar el marco regulatorio del periodo anterior, suprimió las segmentaciones geográficas que clasificaban a los departamentos y provincias según los denominados "Niveles de Alerta". En la Exposición de Motivos del EEN 27 no encontramos una explicación que justifique el cambio en la estrategia, tan solo se indica que la suspensión de restricciones focalizadas y de aforo se debe a la aplicación de una nueva forma de convivencia que prioriza cumplir con las normas sanitarias para prevenir el contagio (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022). Al no reincorporar este diseño técnico de focalización, el Poder Ejecutivo uniformizó las disposiciones restrictivas. Sostenemos que esta decisión implicó que el gobierno igualara abstractamente el nivel de peligro sanitario en todas las regiones del país.

De este modo, comprobamos que el tercer bloque satisface formalmente el requisito de territorialidad al delimitar con claridad el espacio geográfico de aplicación de la medida. No obstante, consideramos discutible que – en un periodo que ya contaba con el despliegue de una inmunización masiva y con un descenso sostenido en las curvas de contagio y letalidad[170] – el Poder Ejecutivo decidiera prolongar una restricción generalizada a nivel nacional, omitiendo

[170] Esta tendencia a la baja en los indicadores sanitarios se encuentra explícitamente documentada y reconocida por la Presidencia del Consejo de Ministros (2022) en la *Exposición de Motivos del Decreto Supremo No. 016-2022-PCM*. Congreso de la República. https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/EXPVIRT_2021.nsf/(DecretosSupremos)/47D6D6205122362D05258806007DCAD6

una justificación territorializada que demostrara la necesidad de aplicar un estado de excepción en zonas con nulo o bajo riesgo epidemiológico.

4.2.1.3 Temporalidad

Retomando los aspectos teóricos abordados sobre la característica de temporalidad – que se encuentra resumida en la Tabla 3.6 –, nos proponemos verificar los aspectos de esta característica transversal en el tercer bloque normativo.

Comprobamos que el plazo máximo de 60 días establecido en la Constitución no fue empleado por ninguno de los decretos del bloque. El diseño de la temporalidad de los ocho dispositivos bajo análisis osciló entre los 28, 30 y 31 días. Esto responde a una decisión legislativa orientada a que la vigencia del estado de emergencia coincidiera con el inicio y fin de cada mes. Así, constatamos que las prórrogas operaron bajo un método de renovación mensual.

No obstante, el verdadero problema no radica en la duración individual de cada decreto, sino en la acumulación del tiempo de emergencia nacional. Al inicio de este tercer bloque, el país ya contaba con un acumulado de 714 días – casi dos años ininterrumpidos – bajo un régimen de excepción. Al sumarse los 242 días adicionales que aportó este último tramo, el estado de emergencia se aproximó a los mil días de vigencia. Consideramos cuestionable que esta prolongación temporal se ejecutara precisamente durante el final de la tercera ola y el tránsito por la cuarta y quinta ola, los cuales se caracterizaron por la disminución drástica de la letalidad del virus – que alcanzó los 0.87% y 0.35%.

Respecto a esta característica, los parámetros constitucionales y convencionales son claros al prohibir las prórrogas indefinidas, toda vez que desnaturalizan la temporalidad de la excepción y la transforman en un estado de emergencia permanente. Coincidiendo con el análisis del Tribunal Constitucional, si el evento perturbador continúa inalterado a pesar de la vigencia extendida del régimen de excepción, desaparecen los presupuestos de idoneidad (entendida como la relación de causalidad entre la medida y el fin) y eficacia; por lo tanto, se puede concluir que la prórroga deja de ser una herramienta útil para resolver la situación de crisis (2020, párr. 13-14).

En esa misma línea, la doctrina nacional reciente ha advertido que la emergencia en el Perú ha dejado de operar como un mecanismo de respuesta puntual para instituirse como una "condición sostenida" que trasciende a los gobiernos (Aragón et al., 2025, p. 55). Desde esta

perspectiva, este fenómeno se despliega bajo una inercia burocrática propia, lo que demuestra que el factor crítico para el análisis se encuentra en la prolongación indeterminada de los estados de emergencia (Aragón et al., 2025, pp. 55-56)[171].

Si bien la calificación de prórrogas indefinidas es compleja, advertimos un particular escenario en los decretos EEN30, EEN31 y EEN32. Estos tres instrumentos normativos se caracterizaron por una falta de desarrollo regulatorio, limitándose a contemplar dos artículos: el primero destinado a decretar la prórroga del plazo y el segundo relativo a los refrendos ministeriales. Este silencio de disposiciones normativas prueba una ausencia de necesidad de la medida. A diferencia de sus antecesores, que modificaban las normas sanitarias para contener el virus[172], esta discreción normativa parece demostrar que el gobierno ya no legislaba para resolver una crisis activa.

Concluimos que este silencio normativo evidencia una "costumbre ejecutiva" de uso extensivo de la medida de excepción como herramienta de control social, que prolonga esta prerrogativa de gestión de crisis mucho más allá del tiempo estrictamente necesario para superar la anormalidad. Con el devenir de este tercer bloque, la justificación jurídica de la emergencia perdía sustento. El propio Poder Ejecutivo terminó por reconocer implícitamente este argumento al derogar el régimen de emergencia pocos días antes del vencimiento de la última prórroga.

4.2.2 Características facultativas

Continuando con el análisis de las ocho características, en esta sección analizamos aquellas que pertenecen a la tipología facultativa: (4) suspensión en el ejercicio de derechos, (5) necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida restrictiva y (6) control del orden interno.

Anticipamos que el análisis de esta tipología revela un incumplimiento de las tres características facultativas del Poder Ejecutivo. Estas prerrogativas sufrieron de un proceso de automatización y vacío argumentativo, que revela la falta de un estudio técnico de las medidas adoptadas.

[171] En este mismo sentido, la Defensoría del Pueblo ha indicado que el Estado peruano ha transitado hacia una gestión predominantemente reactiva, basada en declaratorias repetitivas antes que en acciones de prevención (Defensoría del Pueblo, 2023, como se cita en Aragón et al., 2025, p. 55).

[172] La única excepción de decretos con escasa estructura que solo consignaron el artículo de prórroga y el de refrendo se registró en el primer bloque, específicamente en el Decreto Supremo No. 174-2020-PCM (EEN11).

4.2.2.1 Suspensión en el ejercicio de derechos

De acuerdo con las premisas sistematizadas en la Tabla 3.7, procedemos a examinar la facultad ejercida por el Poder Ejecutivo para suspender temporalmente el goce de determinados derechos constitucionales. Como ha sido señalado en el capítulo anterior, la interrupción en el ejercicio de los derechos fundamentales es una medida de *ultima ratio*, por lo que solo debe activarse cuando las circunstancias particulares de la anormalidad lo exijan y cuando represente la única vía para retornar a la normalidad.

Al analizar el tercer bloque, constatamos que los cuatro derechos susceptibles de restricción bajo el estado de emergencia fueron suspendidos de manera ininterrumpida en la totalidad de los ocho decretos estudiados. De este modo, los derechos a la libertad y seguridad personal, la inviolabilidad de domicilio, la libertad de reunión y la libertad de tránsito permanecieron formalmente limitados en todo el territorio nacional durante los 242 días de vigencia de este periodo.

Respecto a las medidas restrictivas implementadas, este bloque se diferenció de sus antecesores al prescindir de las cuarentenas generales y de la inmovilización social obligatoria, lo cual restituyó una parte sustancial de la libertad de tránsito de la ciudadanía. Las únicas exigencias que persistieron a lo largo del periodo fueron el uso obligatorio de mascarillas – cuya exigencia disminuyó gradualmente hasta volverse facultativa – y la presentación del carné de vacunación para el acceso a establecimientos cerrados.

Sin embargo, identificamos una contradicción jurídica en el diseño del decreto que cierra el bloque: el EEN34. Mediante dicho decreto, el Poder Ejecutivo derogó el artículo que prohibía las concentraciones y reuniones públicas, retornando así los eventos sociales masivos. No obstante, en el artículo primero de la norma, el gobierno prorrogó la suspensión del derecho constitucional de reunión. Esta incongruencia es una prueba de que la suspensión de derechos fundamentales en este tramo final ya no respondía a un juicio técnico, sino a una automatización e inercia legislativa carente de coherencia normativa.

Advertimos una preocupante deficiencia en el deber de motivación de los actos gubernamentales. Ni en el cuerpo de los decretos supremos ni en sus exposiciones de

motivos[173], el Poder Ejecutivo incorporó una sección independiente dedicada a justificar de forma detallada las razones para mantener suspendidos estos cuatro derechos[174].

Concluimos que, si bien los decretos de este tercer bloque cumplieron con la formalidad de enumerar los derechos restringidos en su articulado, la severa falta de motivación menoscabó la legitimidad de la prerrogativa ejecutiva y, por consiguiente, desnaturalizó la aplicación de esta característica.

Sostenemos que la ausencia de una justificación analítica sobre la restricción de libertades constitucionales en el marco del tercer bloque del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 impide evaluar la condición de la suspensión de derechos como medida de *ultima ratio.* Al omitir este análisis, el Ejecutivo no fue capaz de demostrar que la restricción en el ejercicio de derechos en el escenario de desescalada del virus representaba la única vía para asegurar el retorno a la normalidad.

4.2.2.2 Necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida restrictiva

Continuando con el examen del régimen de emergencia, y tomando como ejes de referencia las bases conceptuales establecidas en la Tabla 3.8, nos proponemos analizar la observancia de los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad en el diseño de las restricciones de derechos del tercer bloque de decretos supremos.

Al respecto, tras una investigación tanto del articulado de los decretos como del texto de sus respectivas Exposiciones de Motivos, afirmamos la existencia de una falta de claridad argumentativa y una ausencia de publicidad respecto a la evaluación técnica realizada por el Poder Ejecutivo. Esta deficiencia impide que la ciudadanía y los órganos de control puedan examinar la validez constitucional de las restricciones adoptadas durante este último tramo de la crisis sanitaria[175].

---

[173] Tras un examen documental de los expedientes alojados en la plataforma institucional del Congreso de la República, verificamos la inexistencia de un apartado dedicado al control de la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de los derechos suspendidos. Estos documentos limitan su alcance al diagnóstico estadístico de la pandemia, la evolución del proceso de inmunización masiva, las modificaciones normativas proyectadas y un análisis del estándar costo-beneficio. Para una revisión de las fuentes, véase: Congreso de la República del Perú (s. f.). Repositorio de Decretos Supremos de Estados de Excepción. Portal de Control Político. https://www.congreso.gob.pe/control-politico/decretos-supremos-de-estados-de-excepcion/

[174] Si bien en la exposición de motivos se detallan los informes sanitarios técnicos que evalúan el estado de la pandemia y sirven para sustentar las medidas adoptadas, sería mucho más útil para la población que dichos informes hagan un análisis pormenorizado de por qué resultaban indispensables mantener la suspensión de derechos.

[175] En concordancia con este hallazgo sobre la falta de transparencia argumentativa, véase: Huamán (2022, pp. 244-245).

Estimamos innecesario someter a cada una de las disposiciones restrictivas individuales al examen de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, toda vez que dicho ejercicio escapa los objetivos delimitados para esta investigación. Sin embargo, es imperativo resaltar que la sistemática falta de motivación de las decisiones del Ejecutivo vacía de contenido cualquier examen de valor sobre los principios que rigen la limitación de derechos fundamentales.

Así, advertimos un síntoma de esta situación de opacidad. El desborde de las facultades condujo a la flagrante contradicción – analizada previamente en el acápite 4.2.2.1 – de decretar el levantamiento de las restricciones sanitarias de un derecho fundamental, como el derecho a reunión, mientras se continuaba decretando formalmente su suspensión en el texto de las prórrogas.

Debido a dicho vacío argumentativo, el análisis se enfrenta a la imposibilidad de validar las tres exigencias fundamentales de la suspensión durante un estado de excepción: una justificación que conecte la restricción con la causa que originó la declaratoria (razonabilidad); la inexistencia de medios menos gravosos para alcanzar la protección del fin legítimo buscado (necesidad) y - mucho menos – un balance ponderativo de la relación directa e inmediata de las acciones dispuestas con la magnitud y particularidades de la situación excepcional (proporcionalidad). De esta forma, comprobamos que las autoridades gubernamentales renunciaron al desarrollo del control de proporcionalidad, limitándose a enunciar las prohibiciones y a ensayar una justificación abstracta basada en la cláusula general de protección de los derechos a la vida y a la salud.

Esta argumentación redundante e indeterminada constituye un severo vicio jurídico. El Poder Ejecutivo se encuentra constitucionalmente obligado a realizar un juicio de valor justificando de manera científica y analítica de cada derecho constitucional restringido frente a los indicadores epidemiológicos del momento.

En conclusión, al omitirse el examen técnico-jurídico que exige la ponderación en la restricción en el ejercicio de derechos, las prórrogas de este tercer bloque devinieron en decisiones intrínsecamente arbitrarias, desnaturalizando los límites de esta característica facultativa y afectando el control de las medidas de emergencia.

4.2.2.3 Control del orden interno

Determinar qué autoridad asume el control del orden interno durante el Estado de Emergencia Nacional constituye una facultad discrecional del Poder Ejecutivo, el cual debe definir si la titularidad de las acciones de mantenimiento del orden recae en la PNP o en las FF.AA. Un resumen de los aspectos más importantes de esta característica se encuentra disponible en la Tabla 3.9.

Al respecto, sostenemos que esta característica se encuentra intrínsecamente vinculada al presupuesto fáctico que motiva la declaratoria de emergencia. La elección de la autoridad no es un acto menor, sino que define el marco normativo aplicable al uso de la fuerza, el cual difiere de acuerdo con la entidad que asume el mando operativo.

En el tercer bloque bajo estudio, identificamos una particularidad. Solo el primer decreto supremo (EEN27) reguló de manera expresa, en su segundo artículo, la intervención de la PNP con el apoyo de las FF.AA. En dicha disposición se desarrollaron básicamente cuatro ejes rectores:

- La habilitación a la PNP, con el apoyo de la FFAA, para realizar verificaciones e intervenciones con el fin de comprobar e impedir actividades no permitidas, bajo un mandato de respeto a los derechos fundamentales.
- El sometimiento de las fuerzas del orden a los marcos normativos de los Decretos Legislativos Nos. 1186 y 1095, así como a sus respectivos reglamentos.
- El deber de colaboración de la ciudadanía y autoridades con la Policía y las FF.AA.
- El despliegue de las fuerzas del orden no exonera a las demás entidades estatales de sus competencias ordinarias de control y fiscalización en materia de seguridad ciudadana.

Por el contrario, las siete prórrogas que completan el tercer bloque no incluyeron ninguna disposición sobre la materia. Por lo tanto, asumimos que se extendieron las disposiciones de dicho segundo artículo. Es decir, entendemos que el Poder Ejecutivo decidió que el rol militar de apoyo debía prorrogarse automáticamente.

Con relación al Decreto Legislativo No. 1095 – marco normativo del uso de la fuerza por parte de las FF.AA. en el territorio nacional –, es importante precisar que tanto esta norma como su reglamento diferencian los estándares de intervención según el escenario de afectación. Dado que en el EEN27 las fuerzas militares intervinieron en calidad de apoyo a la PNP, el uso de la

fuerza militar debió subordinarse estrictamente a los principios de la función policial regulados en el Decreto Legislativo No. 1186. Es decir, las acciones debieron seguir los estándares de legalidad, necesidad y proporcionalidad establecidos en la norma y en concordancia con el DIDH.

De esta forma, en un periodo caracterizado por el descenso drástico de los índices de letalidad y por una flexibilización casi total de las libertades de circulación y reunión, la necesidad de mantener el apoyo militar en las calles carecía de sustento. Al no actualizarse ni justificarse las competencias de las FF.AA. frente a la disminución del riesgo, la medida perdió su carácter de indispensable[176].

4.2.3 Características de control o fiscalización

Para finalizar el análisis de las tipologías vistas en el tercer capítulo, aplicaremos los estándares constitucionales y convencionales a las dos características restantes: (7) control político y jurisdiccional y (8) notificación a la OEA de la suspensión de derechos.

Así, anticipamos que la aplicación de la séptima característica en el tercer bloque de estados de emergencia cumplió parcialmente con lo establecido. Y, para cerrar con las ocho características, exponemos el incumplimiento del deber de notificación a la Secretaría General de la OEA.

4.2.3.1 Control jurisdiccional y político

A) Control político parlamentario

De acuerdo con lo estudiado en el capítulo anterior – y sintetizado en la Tabla 3.10 –, el control parlamentario se instituye como un deber imperativo e inexcusable del Congreso de la República. Su finalidad es fiscalizar de manera oportuna las medidas de excepción dictadas por el Poder Ejecutivo, configurándose como un procedimiento fundamental para evitar la concentración de poder.

Bajo esa lógica, los principios de rendición de cuentas y de responsabilidad política exigen un rol activo de ambos órganos del Estado. No basta con que el Ejecutivo cumpla formalmente

[176] Respecto a la justificación de las disposiciones sobre el control del orden interno en este bloque del Estado de Emergencia Nacional, tras analizar los expedientes normativos constatamos que en las Exposiciones de Motivos se omitió la fundamentación jurídica que apoyara la decisión de prolongar el apoyo militar durante el periodo en estudio. Los documentos consultados se encuentran en el repositorio de la plataforma del Congreso de la República (s. f.) https://www.congreso.gob.pe/control-politico/decretos-supremos-de-estados-de-excepcion/

con el envío documental, ya que se requiere un examen sustancial y oportuno por parte del Legislativo sobre la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones impuestas a la ciudadanía.

Al examinar lo realizado en el tercer bloque, advertimos que el control parlamentario se redujo a un simple formalismo. Si bien consta en los registros que el Poder Ejecutivo remitió los decretos supremos y sus Exposiciones de Motivos[177]., la fiscalización efectiva del Congreso fue inexistente. Esto respondió, en gran medida, a que el marco normativo procedimental idóneo para la fiscalización del derecho de excepción – incorporado posteriormente mediante el artículo 92-A del Reglamento del Congreso – aún no se encontraba vigente[178].

Un hallazgo que demuestra este déficit fiscalizador se constata al revisar la actividad de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso respecto al Decreto Supremo No. 092-2022-PCM (EEN32). Si bien este decreto cuenta con un dictamen de control político emitido por la referida comisión, dicho documento fue aprobado poco más de siete meses después de la derogación definitiva del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19[179]. Así, podemos concluir que un control político extemporáneo pierde toda eficacia y desnaturaliza su función de contrapeso. Evaluar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de medidas de restricción de derechos cuando estas ya han dejado de producir efectos jurídicos reduce la labor del Congreso a un ejercicio inocuo que valida por omisión las facultades excepcionales del Ejecutivo.

De este modo, ante la ausencia de directrices procedimentales claras y debido a una manifiesta falta de voluntad política para cuestionar las prórrogas, el Congreso resignó su rol fiscalizador, permitiendo que el Poder Ejecutivo gobernara la desescalada de la crisis sin un contrapeso real.

Es pertinente señalar que, con la reciente reforma constitucional que restituye la bicameralidad – y que entrará en vigor tras el proceso electoral de este año 2026 – el diseño del control político sufrirá una transformación estructural, ya que las prórrogas de los estados de excepción requerirán la aprobación previa del Senado. Si bien esta innovación institucional posee el

[177] Para una verificación detallada de los expedientes normativos remitidos al Poder Legislativo durante este periodo, véase: Congreso de la República del Perú (s. f.). *Repositorio de Decretos Supremos de Estados de Excepción. Portal de Control Político*. https://www.congreso.gob.pe/control-politico/decretos-supremos-de-estados-de-excepcion/

[178] Precisamos que – como se indicó en el capítulo anterior – la labor de la Comisión Especial de Seguimiento a Emergencias y Gestión de Riesgos de Desastres Covid-19 del parlamento no llenó este vacío, toda vez que concentró su atención casi exclusivamente en la gestión hospitalaria y la ejecución del presupuesto del sector, omitiendo el control de los estados de emergencia.

[179] La fecha del dictamen es el 6 de junio de 2023 y, recordemos, que el estado de excepción nacional finalizó el 28 de octubre de 2022.

potencial de mejorar el control parlamentario al exigir una revisión previa a la ampliación de la emergencia, también abre un espacio para que la aprobación de las prórrogas sea utilizada como moneda de intercambio político con el fin de promover intereses partidarios o de agenda particular, lo que desvirtuaría su naturaleza fiscalizadora.

Concluimos, por tanto, que el mecanismo de control político parlamentario careció de eficacia durante el periodo estudiado. El Congreso de la República redujo su rol fiscalizador a un mero formalismo procedimental – limitado a la recepción de las copias de los decretos supremos y sus respectivas exposiciones de motivos – dejando de lado su deber constitucional de realizar un escrutinio oportuno, técnico y crítico sobre las medidas implementadas por el Poder Ejecutivo durante el estado de emergencia.

B) Control judicial

Por su parte, el aspecto jurisdiccional del control de los estados de emergencia en el Perú encuentra su fundamento en la revisión judicial de los actos concretos emitidos por el Poder Ejecutivo. Esta facultad exige evaluar las restricciones de los derechos fundamentales implementadas para afrontar la crisis sanitaria. Un resumen de los elementos de este ámbito se encuentra sistematizado en la Tabla 3.10, donde se detalla el contenido esencial de la evaluación judicial.

Partimos de la premisa de que las garantías judiciales básicas – como el hábeas corpus y amparo, así como cualquier otro recurso efectivo destinado a garantizar los derechos del artículo 27.2 de la CADH – poseen también un carácter inderogable. Al no poder ser suspendidas en ninguna circunstancia de excepción, estas acciones constitucionales dotan a la sociedad de herramientas operativas para oponerse a medidas excesivas, permitiendo someter las restricciones a exámenes de los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Durante la emergencia sanitaria, la revisión judicial de las medidas de excepción se activó de forma concreta mediante las demandas de amparo. Si bien el objeto central de nuestra investigación no radica en el examen detallado de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional – lo cual escapa de los límites metodológicos de este apartado – consideramos indispensable analizar los fundamentos de la decisión en esta materia[180]. Así, a través de la jurisprudencia

[180] Sentencia recaída en el Exp. 00233-2022-PA/TC, emitida el 15 de setiembre de 2022. Este proceso constitucional se originó a partir del recurso de agravio constitucional interpuesto por Santiago Alfredo Martín Araujo Álvarez Quesada y Cecilia Mafalda Romero Baca contra la resolución de la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha

constitucional emitida durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19, el máximo intérprete de la Constitución delimitó los siguientes temas a dilucidar:

Tabla 4. 3. Resumen de la sentencia del Tribunal Constitucional en materia de la obligatoriedad del uso de la mascarilla durante el estado de emergencia sanitaria (sentencia recaída en el Exp. No. 00233-2022-PA/TC)

Problemática constitucional	Análisis del Tribunal Constitucional
a) Legitimidad de la emergencia sanitaria producto de la pandemia.	El Tribunal determinó que, si bien el "repertorio de alternativas excepcionales previstas por nuestra constitución no es del todo lo adecuado del caso", la declaratoria original y sus prórrogas, no "resultan contrarias a la Constitución, por lo menos en la forma como vienen enunciadas" (Tribunal Constitucional, 2022, párr. 23). El colegiado señaló que no realizaría un control de la totalidad de las restricciones, sino que se concentraría en fijar estándares generales aplicables al análisis sobre el uso obligatorio de mascarillas.
b) Legitimidad de las restricciones frente a los derechos fundamentales.	La sentencia estipuló que "para que las medidas restrictivas de derechos puedan haber sido consideradas como legítimas, necesariamente tendrían que haberse circunscrito al repertorio estricto de derechos susceptibles de ser limitados durante la secuela del estado de emergencia" (Tribunal Constitucional, 2022, párr. 25). El colegiado incorporó en su análisis, además de los cuatro derechos establecidos en el artículo 137.1, de la Constitución, los derechos establecidos en la Ley General de Salud[181]. Aclaró que la restricción no implica la supresión del derecho, sino que "la única manera de entender como legítima la limitación o restricción de derechos, implica que la afectación (...) haya sido de modo razonable y proporcionalmente compatible con la finalidad perseguida" (Tribunal Constitucional, 2022, párr. 27). La relativización de los derechos debe guardar una intensidad acorde "con la naturaleza de la anomalía que se pretende superar, y esto no se logra derogando o desapareciendo las libertades, sino permitiendo que su ejercicio, bien que prudente, no se vea mermado más allá de lo debido" (Tribunal Constitucional, 2022, párr. 28) salvaguardando el núcleo inderogable de la CADH.
c) La razonabilidad del uso obligatorio de las mascarillas como medida preventiva de contagios en defensa de la salud pública.	Tras analizar las normas que impusieron esta restricción, el Tribunal determinó que la decisión del Ejecutivo no carecía de motivación, sino que se respaldaba en evidencia científica de organismos especializados nacionales e internacionales (Tribunal Constitucional, 2022, párr. 33-35). Calificó como jurídicamente inviable la pretensión de oponer el derecho al libre desarrollo de la personalidad por encima del deber del Estado de tutelar la vida y la salud pública ante una pandemia (Tribunal Constitucional, 2022, párr. 41). En consecuencia, declaró la plena legitimidad constitucional de dicha exigencia

16 de noviembre de 2021, que había declarado improcedente la demanda de amparo interpuesta el 10 de febrero de 2021 (Tribunal Constitucional, 2022).

[181] Al realizar el análisis del fundamento 26, el Tribunal Constitucional incluyó dentro de los derechos limitados por el estado de excepción a aquellos consagrados en la Ley No. 26842, Ley General de Salud. Coincidimos con la crítica formulada en el fundamento de voto de la magistrada Pacheco Zerga (Tribunal Constitucional, 2022), quien advierte que extender la habilitación constitucional del artículo 137.1 a normas de rango legal amplia de forma peligrosa la facultad restrictiva del Ejecutivo, amenazando garantías del núcleo duro como la libertad de conciencia. Sostenemos que las disposiciones de la Ley General de Salud deben ser entendidas como límites ordinarios por razones de salud pública, y jamás como una extensión de las competencias de suspensión de derechos reservadas al estado de emergencia. Además, debemos recordar que los cuatro derechos susceptibles de suspensión tienen una interacción con otros derechos y es ahí donde el análisis del Tribunal no profundiza en dicha interrelación e interdependencia.

	sanitaria bajo un mandato imperativo de transitoriedad[182] (Tribunal Constitucional, 2022, párr. 42).
d) Pretensión de reconocimiento del derecho a respirar	El colegiado desestimó este punto del petitorio de la demanda, fundamentando su decisión en que la pretensión de los demandantes se basaba en supuestos no acreditados, conjeturas y presunciones científicamente rebatidas, determinando la inexistencia de un acto lesivo contra los derechos fundamentales invocados (Tribunal Constitucional, 2022, párr. 45-46).

Nota: Datos sistematizados de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 00233-2022-PA/TC (2022)

En el ámbito internacional, las facultades de control y supervisión jurisdiccional también permanecieron activas. Durante el desarrollo de la crisis sanitaria, la Corte IDH ejerció un control de convencionalidad reforzado en la etapa de supervisión de cumplimiento de la sentencia como en el *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú* (Corte IDH, 2020b). A la luz de los estándares de la Declaración No. 1/20[183], el tribunal interamericano evaluó el impacto diferenciado de la enfermedad del COVID-19 sobre la población penitenciaria en situación de especial vulnerabilidad (adultos mayores y pacientes con enfermedades crónicas degenerativas). Si bien la Corte IDH desestimó las medidas provisionales solicitadas, destacamos que resolvió instaurar un mecanismo de "supervisión reforzada", ordenando al Estado peruano el despliegue de un seguimiento médico y psicológico constante (Corte IDH, 2020b, pp. 40-42; Ferrer Mac-Gregor, 2021, p. 67).

Concluimos, por tanto, que los mecanismos de tutela de los derechos fundamentales se mantuvieron disponibles tanto en jurisdicción interna como en la interamericana, satisfaciendo así las exigencias de esta característica de control.

4.2.3.2 Notificación a la OEA sobre la suspensión de derechos

Para concluir con el examen de los elementos constitucionales y convencionales de los estados de emergencia, corresponde evaluar la obligación de la notificación internacional – un mandato clave cuando los estados de excepción conllevan la suspensión del ejercicio de derechos. Los parámetros de esta característica se encuentran condensados en la Tabla 3.11, y procedemos a contrastarlos con la aplicación del tercer bloque de decretos.

De acuerdo con su actuación internacional, el Perú es uno de los Estados "que más cumple con notificar la suspensión de derechos a las organizaciones internacionales correspondientes"

[182] El Tribunal Constitucional enfatizó que dicha obligatoriedad tiene que ser temporal, ya que las razones que llevaron a su adopción se fundamentan en una situación excepcional, la cual tiene como fundamento su transitoriedad (Tribunal Constitucional, 2022, párr. 43).

[183] Al respecto, la Corte resaltó la labor de garante del Estado y consideró necesario recomendar la reducción de niveles de sobrepoblación y hacinamiento, así como disponer en la medida de lo racional y ordenada medidas alternativas a la privación de la libertad (Corte IDH, 2020b).

(Huamán, 2022, p. 246). Sin embargo, advertimos que esta regularidad no presupone un cumplimiento infalible. Como bien identifica un estudio reciente, la omisión en el envío de ciertas comunicaciones a la OEA es un síntoma de la normalización y el uso excesivo de los estados de excepción en nuestro país, resultando operativamente poco inviable cumplir con el flujo informativo ante una cantidad desmedida de decretos que suspenden derechos (Huamán, 2022, p. 246).

Para verificar el cumplimiento de esta obligación durante el periodo del tercer bloque, consultamos el "Archivo de Suspensión de Garantías en materia de Tratados" disponible en el portal oficial de la OEA[184]. Tras examinar los documentos, identificamos las siguientes comunicaciones oficiales[185]:

Tabla 4. 4. Notificaciones presentadas ante la OEA en el año 2022 respecto a los decretos supremos del tercer bloque

Decreto Supremo	Comunicación	Fecha de notificación
016-2022-PCM (EEN27)	Nota No. 7-5-M/073	4 de abril de 2022
030-2022-PCM (EEN28)	Nota No. 7-5-M/067	31 de marzo de 2022
041-2022-PCM (EEN29)	Nota No. 7-5-M/097	5 de mayo de 2022
058-2022-PCM (EEN30)	Nota No. 7-5-M/119	2 de junio de 2022
076-2022-PCM (EEN31)	Nota No. 7-5-M/136	6 de julio de 2022
092-2022-PCM (EEN32)	Nota No. 7-5-M/157	4 de agosto de 2022
108-2022-PCM (EEN33)	Nota No. 7-5-M/177	6 de septiembre de 2022
118-2022-PCM (EEN34)	Sin registro en el periodo 2022	Sin registro en el periodo 2022

El análisis detallado en la Tabla 4.4 nos permite identificar dos hallazgos críticos respecto a la conducta del Estado peruano ante el Sistema Interamericano. En primer lugar, constatamos un alejamiento de la obligación de notificación inmediata. El Poder Ejecutivo notificó formalmente la primera prórroga (EEN28) el 31 de marzo de 2022, mientras que el decreto que declaró el inicio del tercer bloque (EEN27) recién fue notificado el 4 de abril de 2022. Esta remisión tardía colisiona con el estándar interamericano, el cual exige una comunicación inmediata o en el tiempo más breve tras la entrada en vigor de la restricción de derechos.

En segundo lugar, verificamos que el último decreto del bloque (EEN34) carecía de una correspondencia diplomática en los archivos virtuales de la OEA correspondientes al año 2022.

[184] Para revisar el repositorio oficial de las comunicaciones remitidas por las Cancillerías de la Región, véase Organización de los Estados Americanos (2022). *Tratados Multilaterales Interamericanos: Suspensión de Garantías*. https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_suspencion_garantias_2022.asp

[185] Datos recopilados a partir del registro oficial de la Secretaría General de la OEA, cuya última consulta se realizó el 9 de junio de 2026.

Que precisamente la norma que levantó formalmente la prohibición a las aglomeraciones y eventos públicos, pero mantuvo suspendido el derecho de reunión no haya sido notificado, resalta la contradicción estatal.

Con el propósito de confirmar esta omisión, remitimos una solicitud de acceso a la información al Ministerio de Relaciones Exteriores[186] respecto a la comunicación de dicho decreto. El resultado de esta indagación revela una situación de notable gravedad convencional: el Decreto Supremo No. 118-2022-PCM fue recién notificado a la Secretaría General de la OEA el 12 de junio de 2026, mediante la Nota 7-5-M/121. Esta comunicación se materializó cuatro años después de la ejecución y derogación de la norma, lo que pone de manifiesto una falta de diligencia al momento de notificar oportunamente los estados de emergencia con suspensión de derechos.

Respecto a los otros tres elementos que debe contener la notificación – delimitación precisa de los derechos suspendidos, los fundamentos que motivan la medida y la fecha de caducidad –, verificamos que el Estado cumplió formalmente con estos al anexar el texto íntegro de los decretos supremos a las notas diplomáticas que remite la Misión Permanente del Perú ante la OEA.

No obstante, concluimos que existe un cumplimiento defectuoso, parcial y tardío de esta obligación convencional. La ausencia de notificación oportuna del EEN34 no puede ser valorada como un simple descuido de trámite administrativo o un defecto formal sin trascendencia jurídica. Al omitir y postergar este acto respecto de la última prórroga, el Estado peruano afectó la legitimidad convencional de dicho decreto, quedando sin posibilidades de recurrir al argumento de suspensión de derechos como causa eximente de responsabilidad internacional ante eventuales casos contenciosos.

4.3 Síntesis de la aplicación de las ocho características en el tercer bloque del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19

De esta forma, el análisis realizado al tercer bloque del estado de emergencia bajo las ocho características constitucionales y convencionales nos permite sintetizar el desarrollo de la sección 4.2 de la siguiente forma:

[186] Solicitud presentada el día 10 de junio de 2026, cuya respuesta por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores fue recibida el 17 de junio de 2026.

Tabla 4. 5. Síntesis de la aplicación de las ocho características al tercer bloque de Estados de Emergencia Nacional por COVID-19

Tipología	Características	¿Cumplió con la característica?	Resumen de la justificación
Transversales	1.Supuesto de situación excepcional	No	Incongruencia entre el supuesto fáctico alegado para justificar el tercer bloque de estado de emergencia (aparición de nuevas variantes del virus como peligro extraordinario) y la desescalada de las restricciones. Al flexibilizarse las medidas, el estado de emergencia perdió sustento jurídico.
	2. Territorialidad	Parcialmente	Aunque cumplió la formalidad de precisar el alcance nacional, existió una omisión de motivación respecto a la falta de focalización de las restricciones. Aplicar una medida homogénea a nivel nacional ignoró los niveles de riesgo epidemiológico de cada región, desnaturalizando la característica focalizada del estado de emergencia.
	3. Temporalidad	No	Al analizar el tiempo acumulado del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 vemos que el tercer bloque extendió el régimen excepcional a un acumulado de casi mil días ininterrumpidos. Esta prolongación excedió el tiempo estrictamente necesario para afrontar la anormalidad, convirtiendo la temporalidad extraordinaria en una condición permanente de gestión estatal.
Facultativas	4. Suspensión de derechos	No	La restricción de derechos fundamentales no respondió a un juicio técnico de *ultima ratio*, sino a un automatismo legislativo. Esto se evidencia en la paradoja del EEN34, norma que liberalizó las concentraciones masivas, pero continuó decretando la suspensión del derecho de reunión.
	5. Necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida restrictiva	No	El Poder Ejecutivo renunció a efectuar un análisis de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas restrictivas. Las prórrogas se limitaron a enunciar las prohibiciones bajo una fórmula abstracta de protección a la vida y a la salud, generando un severo vicio de motivación de las medidas restrictivas.
	6. Control del orden interno	No	Ante la flexibilización de las libertades de circulación y reunión, la intervención de las FF.AA. carecía de justificación operativa y constitucional. Al no actualizarse ni motivarse el rol militar en un escenario de desescalada, la medida perdió sustento.
Control o fiscalización	7. Control jurisdiccional y político	Parcialmente	Respecto al control parlamentario, este operó como un simple formalismo procedimental que no funcionó efectivamente como una medida de contrapeso. Por el contrario, el control jurisdiccional se cumplió al mantenerse disponibles las garantías y mecanismos de tutela de derechos.
	8. Notificación a la OEA	No	Se realizó un cumplimiento defectuoso, extemporáneo e inverso cronológicamente. La omisión de notificación oportuna del EEN34 (comunicado recién en junio de 2026, cuatro años después de su promulgación) vició la medida desde el ámbito convencional.

4.4 Conclusión

Luego del examen desarrollado, concluimos que el tercer bloque de decretos del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 eludió de manera sistemática los presupuestos establecidos tanto en la Constitución como en la CADH, estructurados en función a las ocho características analizadas previamente en el tercer capítulo de esta tesis.

Sostenemos que, tras casi dos años de vigencia del régimen de excepción, el último bloque de estados de emergencia nacional no respondió a una evaluación técnica y justificada, sino que se realizó como un automatismo. Es decir, como una suerte de "costumbre estatal" mediante el cual el Poder Ejecutivo optó por prorrogar las medidas de restricción de derechos fundamentales en lugar de subordinar dicha prerrogativa a criterios de estricta necesidad jurídica y científica.

Como bien identifican Aragón et al. (2025, p. 66), en lo que va del siglo XXI el Estado peruano ha venido normalizando la excepcionalidad, convirtiendo esta herramienta constitucional de naturaleza temporal y extraordinaria en un mecanismo recurrente y ordinario de la gestión pública. En este sentido, las severas contradicciones normativas y las omisiones de motivación detectadas a lo largo de este capítulo constituyen una evidencia de que un análisis detallado de la práctica de los estados de emergencia se vuelve imperativo para recuperar el carácter de extraordinario y de *ultima ratio* de las medidas de excepción que suspenden el ejercicio de derechos.

Asimismo, advertimos que estas deficiencias no se limitaron exclusivamente al diseño y formulación de las restricciones sanitarias por parte del Ejecutivo, sino que se extendieron de forma alarmante hacia las etapas de fiscalización y contrapeso de poderes. Las falencias identificadas en cada una de las ocho características analizadas nos permiten visibilizar las profundas debilidades estatales al momento de gestionar, ponderar y controlar el ejercicio de sus propias prerrogativas de emergencia.

Finalmente, toda vez que para el periodo correspondiente al tercer bloque la COVID-19 ya poseía condiciones de una enfermedad en vías de endemicidad[187], concluimos que la administración pública se encontraba obligada a reconducir la vigilancia epidemiológica a

[187] Calificación dada en la Exposición de Motivos del Decreto Supremo No. 130-2022-PCM que derogó el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19. Véase: Repositorio de Decretos Supremos de Estados de Excepción del Congreso de la República del Perú (s. f.).

través de las capacidades ordinarias que la Ley General de Salud otorga al sector salud. El Poder Ejecutivo debió optar por la adopción normativa estrictamente sectorial – una vía idónea, menos lesiva y análoga ya empleada para afrontar brotes de sarampión o dengue –, evitando de este modo la prolongación injustificada de un régimen de suspensión de derechos.

Aquí radica el centro del debate que esta tesis busca instalar: la normalización de una enfermedad que pasó a tener características endémicas incumple con los requisitos para la continuidad de un estado de emergencia constitucional y convencional. Sostener lo contrario implicaría aceptar que un riesgo sanitario permanente justifica un estado de excepción permanente. Al desaparecer la imprevisibilidad y agudeza que definió la catástrofe inicial de la pandemia por COVID-19, la persistencia en el uso de los decretos de estados de emergencia infringió el principio de excepcionalidad de la medida.

Bajo este panorama, las ocho características constitucionales y convencionales propuestas en este estudio buscan rescatar los fundamentos jurídicos y fácticos de los estados de emergencia. Nuestro objetivo es que las autoridades encargadas de su declaración, prórroga y control reconozcan los límites estrictos de esta herramienta, priorizando así la prevención y utilización de canales ordinarios del Estado ante situaciones de crisis prolongada que no alcancen el umbral de peligro para la vida de la nación.

Por su parte, pretendemos concientizar a la sociedad civil respecto a las implicancias de un estado de emergencia, promoviendo una cultura crítica de fiscalización social. La simple declaración de dichas medidas no soluciona las deficiencias estructurales del país, ni puede constituir una estrategia a largo plazo que pretenda reemplazar las políticas públicas diseñadas para solucionar problemas específicos, ni la falta de prevención y mitigación técnica de situaciones de riesgo.

Esperamos que este estudio trascienda del plano descriptivo y actúe como un catalizador para el debate académico y social sobre la forma en la que el Estado peruano aplica sus poderes de excepción. Solo a través de una crítica rigurosa será posible construir un modelo de emergencia que, lejos de servir como una medida de “costumbre estatal”, funcione como un verdadero escudo constitucional y convencional de protección del Estado de Derecho durante graves crisis que afecten la vida de la nación.

CONCLUSIONES

A lo largo de esta tesis hemos demostrado que las prerrogativas de emergencia no constituyen instituciones jurídicas aisladas del ordenamiento jurídico ni son herramientas legales sujetas a la absoluta discrecionalidad de las autoridades. Por el contrario, los estados de emergencia, como modalidad específica de los estados de excepción, poseen una identidad propia cuyas particularidades se han forjado a través de su evolución histórica y desarrollo normativo, alternando entre su empleo legítimo como herramienta de defensa constitucional y su instrumentalización abusiva o desnaturalizada.

Identificamos los inicios de las facultades excepcionales frente a situaciones de extrema gravedad orientadas a preservar el orden jurídico institucional en la antigüedad clásica. Su desarrollo, desde las *aesymnétés* griegas y la *dictadura* romana hasta su asimilación por el constitucionalismo contemporáneo – pasando por diferentes teorías de su origen y concepto filosófico –, permite distinguir que las características intrínsecas de estas potestades no configuran simples variables anecdóticas, sino que estructuran el marco regulatorio básico y la barrera de contención legal frente a la absoluta discrecionalidad gubernamental.

La experiencia histórica revela también los graves riesgos que comporta la desnaturalización de los estados de excepción. Frente a las denominadas amenazas contemporáneas a la seguridad estatal, caracterizadas por su atemporalidad y elemento transfronterizo – como el fenómeno del terrorismo –, el riesgo de normalizar la anomalía constitucional es un peligro latente. En este escenario, las disposiciones internacionales, específicamente las del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, adquieren mayor relevancia. El artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos operan como salvaguardas infranqueables, determinando que la suspensión de derechos no configura un cheque en blanco para los Estados, sino una facultad estrictamente circunscrita por los principios de proporcionalidad, necesidad y no discriminación, supeditada a la intangibilidad de un núcleo inderogable de derechos, a la plena operatividad de sus garantías judiciales y al deber de notificación internacional inmediata.

Por otra parte, el ordenamiento constitucional peruano refleja una historia de marchas y contramarchas en la materia. Comprobamos que se ha transitado desde fórmulas normativas genéricas e incipientes en el siglo XIX hasta la consolidación de un modelo bipartito y técnico articulado en torno al estado de sitio y al estado de emergencia de finales del siglo XX, que se

reflejan en la Constitución de 1993. Centramos el estudio en esta última figura, aplicable para crisis que alteran gravemente el funcionamiento institucional y la vida de la nación. La evidencia histórica de lo que va del siglo XXI demuestra un abuso y normalización de esta herramienta legal, alterando su naturaleza temporal y extraordinaria hacia una inercia burocrática y costumbre estatal que asume la emergencia como regla ordinaria para gestionar diferentes problemáticas estructurales que, en rigor, demuestran falta de planificación o ineficacia administrativa antes que una auténtica excepcionalidad.

En este marco, el análisis de los límites constitucionales y convencionales resulta indispensable para identificar los posibles excesos cometidos en el marco de los poderes de emergencia. Para tal efecto, en esta investigación hemos sistematizado y desarrollado una matriz de ocho características – catalogadas como transversales, facultativas y de control – que aporta un modelo analítico para la fiscalización académica, social y jurídica. Cada una de estas características – dotada de contenido a través de la doctrina, la legislación y la jurisprudencia nacional e interamericana – se instituye como un estándar técnico y vinculante diseñado para auditar los decretos supremos del Poder Ejecutivo que declaran y prorrogan los estados de emergencia, impidiendo que el deterioro de la discrecionalidad se convierta en arbitrariedad.

La razón por la que decidimos aplicar las ocho características en el Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 se justifica metodológicamente en tanto que dicha medida se originó por una situación de incuestionable perturbación que afectó negativamente el normal desempeño del país y que se configuró como presupuesto de hecho habilitante para la aplicación de esta medida de excepción. No obstante, el desarrollo del fenómeno epidemiológico demostró que – con el tiempo – el virus SARS-CoV-2 transitó hacia una condición de endemicidad, exigiendo que la sociedad y el Estado gestionaran dicho escenario mediante los mecanismos de la regularidad y los recursos administrativos ordinarios. Ante la inmunización masiva de la población y el consecuente descenso en la letalidad, persistir en el régimen de estado de emergencia perdió sustento y prolongó injustificadamente una situación de anormalidad que había dejado de cumplir los requisitos para su aplicación.

Al desagregar cronológicamente los decretos supremos del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19 en tres bloques diferenciados y seleccionar el último de ellos como unidad de estudio empírico, nuestra investigación contrastó la hipótesis de la normalización de una emergencia que se extendió por 956 días. Así, evaluamos si las prórrogas sucesivas aplicadas

en el periodo bajo estudio sobrepasaron las fronteras normativas establecidas en las ocho características de esta figura y configuraron un deficiente uso de las medidas de excepción.

De esta forma, el análisis desarrollado en el Capítulo IV demuestra que el Estado peruano omitió sustentar debidamente las características propuestas, desnaturalizando el régimen de excepción durante el tramo final del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19. Resulta particularmente crítico advertir el severo déficit de motivación identificado tanto en la parte considerativa de los decretos supremos como en sus respectivas exposiciones de motivos. Esta omisión se vio agravada por un nulo control político – expuesto en una preocupante pasividad fiscalizadora del Congreso de la República – y por las deficientes comunicaciones realizadas por el Poder Ejecutivo al tramitar de forma defectuosa y extemporánea las notificaciones obligatorias ante la Secretaría General de la OEA, evidenciando un quiebre en los contrapesos que debieron actuar como límites a las prerrogativas de emergencia.

Al persistir en la prórroga de la excepción y en la consecuente restricción en el ejercicio de libertades fundamentales, el Ejecutivo incurrió en una abierta vulneración a las disposiciones constitucionales y convencionales. Identificamos que, transcurridos prácticamente dos años desde el brote pandémico inicial, el Estado se encontraba obligado a canalizar la situación sanitaria a través de las prerrogativas ordinarias y de las facultades sectoriales contempladas en la Ley General de Salud, requiriendo así un cambio de estrategia, en lugar de extender el tercer bloque de estado de emergencia nacional.

Nuestros hallazgos en esta tesis corroboran conceptualmente lo que diversos autores identifican como una normalización de la emergencia en el Perú. El marco jurídico de esta prerrogativa prohíbe una prolongación indefinida e injustificada del estado de emergencia. Sin embargo, el Estado peruano no respeta los límites temporales y prolonga indebidamente los estados de emergencia. Así, el tercer bloque de decretos constituyó – en nuestra opinión – una continuación indebida de la emergencia que, bajo el amparo de un automatismo gubernamental carente de racionalidad técnica, modificó una herramienta de defensa temporal y la convirtió en un mecanismo recurrente de gobernanza, asimilando la excepcionalidad como una costumbre que deteriora el Estado de Derecho.

Lejos de pretender consensos absolutos respecto a la calificación jurídica otorgada al tercer bloque del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19, mediante esta tesis buscamos ser una invitación para propiciar una conversación abierta sobre la materia. Bajo la premisa de las

ocho características sistematizadas bajo una nueva tipología, pretendemos generar un espacio de debate crítico, promoviendo el intercambio de ideas y el cuestionamiento riguroso de las decisiones que el Ejecutivo adopta bajo el mandato de sus potestades discrecionales de declaración y prórroga de los estados de emergencia.

Someter a un examen crítico esta institución jurídica constituye un ejercicio indispensable de control social y de ciudadanía activa para fiscalizar la alarmante facilidad e insistencia con la que las autoridades recurren a las prerrogativas de excepción, especialmente a aquellas con suspensión de las libertades constitucionales. El análisis reflexivo y la interpelación de las decisiones gubernamentales representan la vía idónea para ejercer nuestros derechos y salvaguardar la democracia del país.

Retomando la frase de Margaret Atwood de las primeras páginas de este trabajo, el verdadero peligro social radica en hacer caso omiso a lo que pasa a nuestro alrededor, en este caso, al uso injustificado de las prerrogativas excepcionales. La normalización del estado de emergencia en el Perú exige un rechazo social y académico, ya que cuando los límites de la excepcionalidad constitucional se pierden de vista, el impacto se proyecta directamente sobre los derechos fundamentales. Cuestionemos la declaración y prórroga de los estados de emergencia, fiscalicemos las medidas adoptadas y evaluemos si verdaderamente ayudan a superar una situación de anormalidad. El menoscabo de nuestras libertades, bajo el argumento de la excepción no debe ser aceptado pasivamente, sino integrado al debate público y sometido a evaluación bajo criterios constitucionales y convencionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abad, S. B. (2018). *Constitución y procesos constitucionales: Estudio introductorio, legislación, jurisprudencia e índices* (7ma edición). Palestra Editores.

Ackerman, B. (2004). The Emergency Constitution. *The Yale Law Journal*, *113*(5), 1029-1091. https://doi.org/10.2307/4135710

Agamben, G. (2005). *Estado de excepción: Homo Sacer, II, I* (F. Lebenglik, Ed.; F. Costa & I. Costa, Trads.; Primera edición). Adriana Hidalgo Editora.

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.

Aristóteles. (1999). *Politics* (B. Jowett, Trad.). Batoche Books.

Asamblea Constituyente de 1978. (1979). *Diario de los Debates* [Tomo VIII, Trigésima tercera sesión, 15 de junio de 1979]. Congreso de la República. https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru_historico/1979/Julio/13/ASAMB_CONST_TomoVIII.pdf

Atwood, M. (2019). *El cuento de la criada* (18a edición). Salamandra. (Obra original publicada en 1985)

Ávila, G. (2016). *Los efectos del boom de las industrias extractivas en los indicadores sociales*. Natural Resource Governance Institute.

Biscontini, T. (2025). *State of emergency | Political Science | Research Starters | EBSCO Research*. EBSCO. https://www.ebsco.com

Butler, J. (2006). *Vida precaria: El poder del duelo y la violencia* (F. Rodríguez, Trad.; 1. ed). Paidós.

Carrillo-Larco, R. M., Guzman-Vilca, W. C., Leon-Velarde, F., Bernabe-Ortiz, A., Jimenez, M. M., Penny, M. E., Gianella, C., Leguía, M., Tsukayama, P., Hartinger, S. M., Lescano, A. G., Cuba-Fuentes, M. S., Cutipé, Y., Diez-Canseco, F., Mendoza, W., Ugarte-Gil, C., Valdivia-Gago, A., Zavaleta-Cortijo, C., & Miranda, J. J. (2022). Peru

– Progress in health and sciences in 200 years of independence. *The Lancet Regional Health – Americas*, *7*. https://doi.org/10.1016/j.lana.2021.100148

Castillo, L. (2005). ¿Se suspenden o restringen realmente los derechos constitucionales? Especial referencia a los procesos constitucionales en los regímenes de excepción. *Derechos fundamentales y Derecho procesal constitucional*, 323-370.

Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud. (26 de diciembre de 2023). *Situación Actual COVID-19. Perú 2021-2023*. https://www.dge.gob.pe/portal/docs/tools/coronavirus/coronavirus121223.pdf

CIDH. (2020). *Resolución No. 1/2020. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas* [Adoptado por la CIDH el 10 de abril de 2020]. https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf

Comisión de Constitución y Reglamento. (1993). *Debate Constitucional—1993* [Tomo III, Cuadragésima tercera sesión, 13 de abril de 1993]. Congreso de la República. Diario de los debates. https://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Constitucion_1993/ComConstReglam93/Tomo_III.pdf

Comisión de Constitución y Reglamento. (1993b). *Debate Constitucional—1993* [Tomo IV, Sexagésima primera sesión, 18 de mayo de 1993]. Congreso de la República. Diario de los debates. https://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Constitucion_1993/ComConstReglam93/Tomo_IV.pdf

Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). *Informe Final de la CVR: Tomo I*. CVR. https://www.cverdad.org.pe/ifinal/

Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. (1979a). *Diario de los Debates* [Tomo III, Vigésima sesión, 29 de enero de 1979]. Congreso de la República. https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru_historico/1979/Julio/13/CONST_1979_TomoIII.pdf

Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. (1979b). *Diario de los Debates* [Tomo VIII, Septuagésima sesión, 19 de junio de 1979]. Congreso de la República.

https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru_historico/1979/Julio/13/CONST_1979_TomoVIII.pdf

Comité de Derechos Humanos. (1981). *Observación General No. 5. «Suspensión de las obligaciones (artículo 4)».* Aprobada en el 13° periodo de sesiones

Comité de Derechos Humanos. (31 de agosto de 2001). *Observación General No. 29. «Estados de emergencia» (artículo 4).* (CCPR/C/21/Rev.1/Add. 11).

Comité de Derechos Humanos. (28 de marzo de 2023). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Perú* (CCPR/C/PER/CO/6).

Congreso Constituyente Democrático. (1993a). *Debate Constitucional. Pleno—1993* [Tomo II, Vigésima novena sesión, 5 de agosto 1993]. Congreso de la República. Diario de los debates. https://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Constitucion_1993/DebConst-Pleno93/DebConst-Pleno93TOMO2.pdf

Congreso de la República. (s. f.). *Decretos Supremos de Estados de Excepción – Parlamento Peruano*. Decretos Supremos de Estados de Excepción. Recuperado 21 de junio de 2026, en https://www.congreso.gob.pe/control-politico/decretos-supremos-de-estados-de-excepcion/

Constitución de Estados Unidos de Norteamérica (1787). https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm

Constitución de Francia (1958). https://www.elysee.fr/en/french-presidency/constitution-of-4-october-1958

Constitución Política del Perú (30 de noviembre 1826). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H630889

Constitución Política del Perú (18 de marzo de 1828). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H630890

Constitución Política del Perú (10 de junio de 1834). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H630891

Constitución Política del Perú (10 de noviembre de 1839). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H630892

Constitución Política del Perú (19 de octubre de 1856). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H630893

Constitución Política del Perú (13 de noviembre de 1860). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H630894

Constitución Política del Perú (29 de agosto 1867). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H630895

Constitución Política del Perú (18 de enero de 1920). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H630896

Constitución Política del Perú (9 de abril de 1933). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H630897

Constitución Política del Perú (12 de julio de 1979). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H630898

Constitución Política del Perú (29 de diciembre de 1993). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678

Convención Americana sobre Derechos Humanos (22 de noviembre de 1969).

Corte IDH. (1987a). *El habeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987*. Serie A No. 8.

Corte IDH. (1987b). *Garantías Judiciales en estados de emergencia (art. 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987*. Serie A No. 9.

Corte IDH. (1997). *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33.

Corte IDH. (1999a). *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52.

Corte IDH. (1999b). *Caso del Caracazo vs. Venezuela* [Manuscript]. (Fondo. Sentencia de 11 de noviembre de 1999. Serie C No. 58).

Corte IDH. (2000a). *Caso Cantoral Benavides vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69.

Corte IDH. (2000b). *Caso Durand y Ugarte vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68.

Corte IDH. (2001). *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72).

Corte IDH. (2007). *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166.

Corte IDH. (2013). *Caso J. vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275.

Corte IDH. (2014). *Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289.

Corte IDH. (2015). *Caso Galindo Cárdenas y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de octubre de 2015. Serie C No. 301.

Corte IDH. (2020a). *Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20. COVID-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales* [Resolución adoptada el 14 de abril del 2020]. https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/cp-27-2020.html

Corte IDH. (2020b). *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de julio de 2020.* Solicitud de medidas provicionales y supervisión de cumplimiento de sentencia Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú.

Cruz, M., Aragón, J., Pinillos, X., Gutiérrez, N., & Alcántara, K. (2025). *Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025)* [Dataset]. Pontificia Universidad Católica del Perú-PUCP.

Cueto, M. (2022). *Salud en emergencia: Historia de las batallas contra las epidemias y la COVID-19* (Primera edición). Taurus.

Decreto Legislativo No. 1095. Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional (1 de septiembre de 2010). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1014959

Decreto Legislativo No. 1186. Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú (16 de agosto de 2015). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1134390

Decreto Supremo No. 002-2022-DE. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 31061, Ley de Movilización para la Defensa Nacional y el Orden Interno (8 de febrero de 2022). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1304170

Decreto Supremo No. 003-2020-DE. Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional (15 de marzo de 2020). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1257070

Decreto Supremo No. 007-2022-JUS. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (6 de octubre de 2022). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1327260

Decreto Supremo No. 012-2016-IN. Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú (27 de julio de 2016). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1159083

Decreto Supremo No. 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social (27 de febrero de 2022), Normas Legales No. 16490. Diario Oficial El Peruano (2022).

Decreto Supremo No. 030-2022-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, Decreto

Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, y modifica el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM (26 de marzo de 2022), Normas Legales No. 16534. Diario Oficial El Peruano (2022).

Decreto Supremo No. 041-2022-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, prorrogado por el Decreto Supremo N° 030-2022-PCM, y modifica el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM (23 de abril de 2022), Normas Legales No. 16581. Diario Oficial El Peruano (2022).

Decreto Supremo No. 048-2011-PCM. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley No. 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) (26 de mayo de 2011). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1032040

Decreto Supremo No. 058-2022-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, prorrogado por el Decreto Supremo N° 030-2022-PCM y el Decreto Supremo N° 041-2022-PCM (26 de mayo de 2022), Normas Legales No. 16631. Diario Oficial El Peruano (2022).

Decreto Supremo No. 074-2014-PCM. Decreto Supremo que aprueba la Norma Complementaria sobre la Declaratoria de Estado de Emergencia por Desastre o Peligro Inminente en el marco de la Ley No. 2966 (20 de diciembre de 2014). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1117660

Decreto Supremo No. 076-2022-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas

medidas para el restablecimiento de la convivencia social, prorrogado por Decreto Supremo N° 030-2022-PCM, Decreto Supremo N° 041-2022-PCM y Decreto Supremo N° 058-2022-PCM (30 de junio de 2022), Normas Legales No. 16687. Diario Oficial El Peruano (2022).

Decreto Supremo No. 092-2022-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, prorrogado por Decreto Supremo N° 030-2022-PCM, Decreto Supremo N° 041-2022-PCM, Decreto Supremo N° 058-2022-PCM y Decreto Supremo N° 076-2022-PCM (28 de julio de 2022), Normas Legales No. 16731. Diario Oficial El Peruano (2022).

Decreto Supremo No. 108-2022-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, prorrogado por Decreto Supremo N° 030-2022-PCM, Decreto Supremo N° 041-2022-PCM, Decreto Supremo N° 058-2022-PCM, Decreto Supremo N° 076-2022-PCM y Decreto Supremo N° 092-2022-PCM; y modifica el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM (28 de agosto de 2022), Normas Legales No. 16778. Diario Oficial El Peruano (2022).

Decreto Supremo No. 118-2022-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Decreto Supremo Nº 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, prorrogado por Decreto Supremo Nº 030-2022-PCM, Decreto Supremo Nº 041-2022-PCM, Decreto Supremo Nº 058-2022-PCM, Decreto Supremo Nº 076-2022-PCM, Decreto Supremo Nº 092-2022-PCM y Decreto Supremo Nº 108-2022-PCM; y modifica el Decreto Supremo Nº 016-2022-PCM (29 de septiembre de 2022), Normas Legales No. 16833. Diario Oficial El Peruano (2022).

Decreto Supremo No. 130-2022-PCM, Decreto Supremo que deroga el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la COVID-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, sus prórrogas y modificaciones (27 de octubre de 2022), Normas Legales No. 16833. Diario Oficial El Peruano (2022).

Defensoría del Pueblo. (2020). *Nota de Prensa No. 112/OCII/DP/2020. Ley de protección policial no se ajusta a parámetros constitucionales.* https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/NP-112-2020.pdf

Despouy, L. (1999). *Los derechos humanos y los estados de excepción*. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México.

Diario Oficial El Peruano. (27 de octubre de 2021). *Covid-19: El 2 de noviembre empezará la vacunación a menores de 18 años a escala nacional*. https://elperuano.pe/noticia/132073-covid-19-el-2-de-noviembre-empezara-la-vacunacion-a-menores-de-18-anos-a-escala-nacional

Donayre, C. (2009). El rol constitucional de las Fuerzas Armadas peruanas durante un estado de excepción. *Revista de Derecho*, *10*, 117-134. Academic Search Ultimate (45002625).

Duncan v. Kahanamoku, 327 U.S. 304 (1946). https://supreme.justia.com/cases/federal/us/327/304/

Dyzenhaus, D. (2006). *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511618246

Eguiguren, F. J. (2003). El actual estado de emergencia: Justificación, alcances, imprecisiones y riesgos. *Foro Jurídico*, (02), 230-231.

Ex parte Milligan, 71 U.S. 4 Wall. 2 (1866). https://supreme.justia.com/cases/federal/us/71/2/

Feldman, W. (2005). Theories of Emergency Powers: A Comparative Analysis of American Martial Law and the French State of Siege. *Cornell International Law Journal*, *38*(3), 1021-1048.

Fenwick, H., & Phillipson, G. (2011). Covert Derogations and Judicial Deference: Redefining Liberty and Due Process Rights in Counterterrorism Law and Beyond. *McGill Law Journal*, *56*(4), 863-918. https://doi.org/10.7202/1005848ar

Ferejohn, J., & Pasquino, P. (2004). The law of the exception: A typology of emergency powers. *International Journal of Constitutional Law*, *2*(2), 210-239. https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210

Ferrer Mac-Gregor, E. (2021). Restricción y suspensión de derechos en los tiempos del coronavirus. Reflexiones a partir de la jurisprudencia Interamericana. En S. Pozzolo, J. J. Moreso, & P. P. Grández (Eds.), *Derecho, derechos y pandemia* (1ra edición, Vol. 1, pp. 51-70). Palestra Editores.

Flyghed, J. (2002). Normalising the Exceptional: The Case of Political Violence. *Policing and Society*, *13*(1), 23-41. https://doi.org/10.1080/1043946022000005608

García Belaunde, D. (with Gutiérrez Camacho, W.). (1993). *Las constituciones del Perú: Textos institucionales, cuadros comparativos / Domingo García Belaunde con la colaboración de Walter Gutiérrez Camacho ; apéndice bibliográfico por Carlos Mesía Ramírez.* (Edición oficial). Ministerio de Justicia. Catálogo UP (cup.3479). https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=817c5d41-98f6-37b7-927c-7cc15dca65d9

García Belaunde, D., & Eguiguren Praeli, F. J. (2008). La evolución político-constitucional del Perú 1976-2005. *Estudios Constitucionales*, *6*(2), 371-398. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002008000100012

García-Sayán, D. (1987). Perú. Estados de excepción y su régimen jurídico. En D. García-Sayán (Ed.), *Estados de emergencia en la región andina* (pp. 93-125). Comisión Andina de Juristas.

Gross, O., & Ní Aoláin, F. (2006). *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge University Press.

Grossman, C. (1984). Algunas consideraciones sobre el régimen de situaciones de excepción bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos*. https://repositorio.iidh.ed.cr/handle/123456789/758

Grupo de Trabajo Técnico de naturaleza temporal. (2021). *Informe Final del Grupo de Trabajo Técnico de naturaleza temporal, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, creado mediante Resolución Ministerial N° 095- 2021-PCM para proponer los criterios para actualizar la cifra de fallecidos por COVID-19*. https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/1943691-criterios-tecnicos-para-actualizar-la-cifra-de-fallecidos-por-covid-19-en-el-peru

Guéguin, M. (2025). French normalisation of exceptional powers as a response to terrorism post-Paris attacks. *Critical Studies on Terrorism*, *18*(1), 269-294. https://doi.org/10.1080/17539153.2024.2440948

Gurmendi, A. (2019). *Conflicto armado en el Perú: La época del terrorismo bajo el Derecho Internacional* (1a edición). Universidad del Pacífico.

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

Ilizarbe, C. (2022). *La democracia y la calle. Protestas y contrahegemonía en el Perú*. 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., 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

Instituto de Defensa Legal, & Justicia Viva. (2012). *La criminalización de las protestas sociales durante el primer año del gobierno de Ollanta Humala «De la Gran Transformación a la Mano Dura»*.

Instituto de Estudios Peruanos. (s. f.). *El referéndum de 1993*. Línea de tiempo. Recuperado 17 de junio de 2026, de https://lineadetiempo.iep.org.pe/public/59/el-referendum-de-1993

Kelly, J. B., & Pelletier, G. A. Jr. (1966). Theories of Emergency Government. *South Dakota Law Review*, *11*(S.D. L.). https://red.library.usd.edu/sdlrev/vol11/iss1/5

Ley de 10 de febrero de 1825 (1825).

Ley No. 5470 (28 de septiembre de 1926). https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/5470-sep-28-1926.pdf

Ley No. 25397, Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República (9 de febrero de 1992). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H753497

Ley No. 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) (19 de febrero de 2011). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1025766

Ley No. 31012, Ley de Protección Policial (28 de marzo de 2020). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1257398

Ley No. 31061, Ley de movilización para la defensa nacional y el orden interno (31 de octubre de 2020). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1269446

Ley No. 32307, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1095, Decreto Legislativo que Establece Reglas de Empleo y Uso de la Fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en Territorio Nacional (24 de abril de 2025). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1402605

Loyola, N. (2014). ¿Son judicializables los actos políticos en el Perú? La declaración del estado de emergencia y el control constitucional. *Gaceta Constitucional y Procesal Constitucional*, 188-202.

Marcés Everness, J. S. (2021). *Estudio sobre la validez de los estados de emergencia que restringen derechos decretados en el Perú entre 2000 y 2019* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. http://hdl.handle.net/20.500.12404/19809

Ministerio de Salud. (27 de julio de 2021). *Ministerio de Salud declara el 7 de febrero como "Día de la vacunación contra la COVID-19 en el Perú"* [Nota de prensa]. Nota de

prensa. https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/508663-ministerio-de-salud-declara-el-7-de-febrero-como-dia-de-la-vacunacion-contra-la-covid-19-en-el-peru

Ministerio de Salud. (2024). *Vacuna COVID-19 en el Perú* [Dataset]. REUNIS - Repositorio Único Nacional de Información en Salud. andminsa.gob.pe/reunis/data/vacunas-covid19.asp

Nuevo Código Procesal Constitucional. Ley No. 31307 (23 de julio de 2021). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1288461

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (18 de octubre de 2023). *Observaciones sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Perú*.

Organización de los Estados Americanos. (2022). *Tratados Multilaterales Interamericannos: Suspensión de Garantías. Archivo 2022*. https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_suspencion_garantias_2022.asp

Organización Mundial de la Salud. (2026). *Naming the coronavirus disease (COVID-19) and the virus that causes it*. https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966).

Pérez, M. (2017). *Criminalización de la protesta y la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos* (pp. 64-81) [Informe anual 2015-2016]. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). *Exposición de Motivos del Decreto Supremo No. 016-2022-PCM*. Congreso de la República.

Quesada, D., & Tafur, A. (2020). El estado de emergencia en el Perú democrático posconflicto: Un estudio preliminar de las normas de emergencia. *Anuario de Derechos Humanos*, *16*(2), 205-234. https://doi.org/10.5354/0718-2279.2020.57432

Ramos, C. (Ed.). (2017). *Las Constituciones del Perú*. Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/las_constituciones_del_peru-ilovepdf-compressed.pdf

Reinach, T. (1885). *De l'état de siège: Etude historique et juridique*. F. Pichon. http://books.google.com/books?id=Bl0NAAAAYAAJ&oe=UTF-8

Relator Especial sobre la Protección de los Derechos Humanos bajo Estados de Excepción. (23 de junio de 1997). *La administración de justicia y los derechos humanos de los detenidos: Cuestión de los derechos humanos y los estados de excepción (Décimo Informe Anual)* (E/CN.4/Sub.2/1997/19).

Resolución Legislativa No. 004-2022-2023-CR. Resolución Legislativa del Congreso que modifica el Reglamento del Congreso de la República para desarrollar el Procedimiento de control político sobre los decretos supremos que declaran regímenes de excepción (16 de noviembre de 2022). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1330524

Rodríguez, G. (2019). Artículo 27. Suspensión de Garantías. En C. Steiner & M.-C. Fuchs (Eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos: Comentario* (2da edición). Fundación Konrad Adenauer Stiftung. (pp. 835-348).

Rossiter, C. L. (1948). *Constitutional Dictatorship: Crisis government in the modern democracies*. Princeton University Press. Delhi University Library. https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.499346/page/n5/mode/2up

Ruiz, R. M. (2014). *La influencia liberal en el pensamiento constitucional peruano y en las constituciones del siglo XX* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. http://hdl.handle.net/20.500.12404/5792

Rürup, R. (1992). Génesis y fundamentos de la Constitución de Weimar. *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, *5*(1), 125-158.

Salmón, E. (26 de julio de 2018). ¿Existe un conflicto armado en el Vraem? *El Comercio*. https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/existe-conflicto-armado-vraem-elizabeth-salmon-noticia-540062-noticia/

Salud con lupa. (10 de abril de 2021). *Vacunagate: Las conexiones del poder*. Salud con lupa. https://saludconlupa.com/series/vacunagate-las-conexiones-del-poder/

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. (2020). *La implacable erosión institucional: El estado de emergencia en la constitución peruana ante amenazas de naturaleza política a inicios del siglo XXI*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sobrevilla, N. (2019). *Los inicios de la república peruana: Viendo más allá de la «cueva de bandoleros»* (Primera edición digital). Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial. eBook Collection (EBSCOhost) (2681540). https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=2bbaa22a-e7d7-37b7-ae71-6978b8dbdecd

Svensson-McCarthy, A.-L. (1998). *The international law of human rights and states of exception: With special reference to the travaux préparatoires and case-law of the international monitoring organs*. Martinus Nijhoff Publishers. Catálogo UP (cup.79897). https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=2a4c06ce-f946-3646-ba58-ed6314977776

Tribunal Constitucional. (2002). *Sentencia recaída en el Expediente No. 01383-2001-AA/TC*. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/01383-2001-AA.html

Tribunal Constitucional. (2003a). *Sentencia recaída en el Expediente No. 0006-2003-AI/TC*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf

Tribunal Constitucional. (2003b). *Sentencia recaída en el Expediente No. 010-2002-AI/TC*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2002-AI.html

Tribunal Constitucional. (2004). *Sentencia recaída en el Expediente No. 0017-2003-AI/TC*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00017-2003-AI.html

Tribunal Constitucional. (2005a). *Sentencia recaída en el Expediente No. 03482-2005-HC/TC*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03482-2005-HC.pdf

Tribunal Constitucional. (2005b). *Sentencia recaída en el Expediente No. 05994-2005-HC/TC*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/05994-2005-HC.html

Tribunal Constitucional. (2009a). *Sentencia recaída en el Expediente No. 00002-2008-AI/TC*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00002-2008-AI.pdf

Tribunal Constitucional. (2009b). *Sentencia recaída en el Expediente No. 01805-2007-HD/TC*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/01805-2007-HD.html

Tribunal Constitucional. (2015). *Sentencia recaída en el Expediente No. 0002-2011-AI/TC*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00022-2011-AI.pdf

Tribunal Constitucional. (2018). *Sentencia recaída en el Expediente No. 02275-2018-PHC/TC*. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/02275-2018-HC%20Interlocutoria.pdf

Tribunal Constitucional. (2020). *Pleno. Sentencia 945/2020. Sentencia recaída No. 00964-2018-PHC/TC*. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00964-2018-HC.pdf

Tribunal Constitucional. (2022). *Sentencia recaída en el Expediente No. 00233-2022-PA/TC*. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00233-2022-AA.pdf

Universidad Cayetano Heredia. (20 de febrero de 2023). Estudio clínico: Vacuna Sinopharm. *Investigación*. https://investigacion.cayetano.edu.pe/duari/oec/vacunasinopharm/

Vizcarra, M. (2020). *Mensaje a la Nación. Anuncio de Decreto Supremo que declara Estado De Emergencia Nacional para hacer frente al Coronavirus*.

Willems, P. G. H. (1884). *Le droit public romain* (5ta edición). Ernest Thorin, éditeur.

Wright, C. (2015). *Emergency Politics in the Third Wave of Democracy: A Study of Regimes of Exception in Bolivia, Ecuador, and Peru*. Lexington Books. eBook Collection (EBSCOhost) (1133434). https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=df306f20-82e3-3846-9209-011f462fcd03

ANEXOS

Anexo 1. Decretos que declaran y prorrogan el Estados de Emergencia Nacional por COVID-19

(del 16/03/2020 al 27/10/2022)

EEN	Bloque metodológico	Número de Decreto Supremo	Fecha de Publicación	Fecha de Aplicación	Fecha de Vencimiento	Presidente	Derechos suspendidos	Control interno	Días en emergencia
1	Primero	044-2020-PCM	15/03/20	16/03/20	30/03/20	Vizcarra	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA.	15
2	Primero	051-2020-PCM	27/03/20	31/03/20	12/04/20	Vizcarra	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA.	13
3	Primero	064-2020-PCM	10/04/20	13/04/20	26/04/20	Vizcarra	No se especifica, se asume que igual que el anterior[188]	No se especifica, se asume que igual que el anterior	14
4	Primero	075-2020-PCM	25/04/20	27/04/20	10/05/20	Vizcarra	No se especifica, se asume que igual que el anterior[189]	No se especifica, se asume que igual que el anterior	14
5	Primero	083-2020-PCM	10/05/20	11/05/20	24/05/20	Vizcarra	No se especifica, se asume que igual que el anterior[190]	No se especifica, se asume que igual que el anterior	14
6	Primero	094-2020-PCM	23/05/20	25/05/20	30/06/20	Vizcarra	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA.	37
7	Primero	116-2020-PCM	26/06/20	1/07/20	31/07/20	Vizcarra	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA.	31
8	Primero	135-2020-PCM	31/07/20	1/08/20	31/08/20	Vizcarra	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	No se especifica, se asume que igual que el anterior	31

[188] El texto del decreto supremo carece de una mención expresa a los derechos suspendido y el control del orden interno. No obstante, en la disposición complementaria de la norma se dispone que se se mantienen vigentes las demás medidas adoptadas en los decretos supremos Nos. 044-2020-PCM, 045-2020-PCM, 046-2020-PCM, 051-2020-PCM, 053-2020-PCM, 058-2020- PCM, 061-2020-PCM y 063-2020-PCM.

[189] Al igual que la anterior nota, el texto del decreto carece de una mención expresa a los derechos suspendido y el control del orden interno. No obstante, en la disposición complementaria se dispone mantener vigentes las demás medidas adoptadas en los decretos supremos Nos. 044-2020-PCM, precisado o modificado mediante 045-2020-PCM, 046-2020- PCM, 051-2020-PCM, 053-2020-PCM, 058- 2020-PCM, 063-2020-PCM, 064-2020-PCM, 068-2020-PCM y 072-2020-PCM.

[190] Este decreto carece de una disposición expresa sobre los derechos suspendidos y el control del orden interno. A diferencia de los anteriores DS, tampoco tiene un artículo o disposición final

que especifique que dichas medidas se mantenían vigentes.

9	Primero	146-2020-PCM	28/08/20	1/09/20	30/09/20	Vizcarra	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	No se especifica, se asume que igual que el anterior	30
10	Primero	156-2020-PCM	26/09/20	1/10/20	31/10/20	Vizcarra	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	No se especifica, se asume que igual que el anterior	31
11	Primero	174-2020-PCM	29/10/20	1/11/20	30/11/20	Vizcarra	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	No se especifica, se asume que igual que el anterior	30
12	Segundo	184-2020-PCM	30/11/20	1/12/20	31/12/20	Sagasti	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	El artículo 4 establece la intervención de la PNP con apoyo de FF.AA.	31
13	Segundo	201-2020-PCM	21/12/20	1/01/21	31/01/21	Sagasti	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	No se especifica.	31
14	Segundo	008-2021-PCM	27/01/21	1/02/21	28/02/21	Sagasti	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA. Además, se modificó el artículo 4.	28
15	Segundo	036-2021-PCM	27/02/21	1/03/21	31/03/21	Sagasti	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA.	31
16	Segundo	058-2021-PCM	27/03/21	1/04/21	30/04/21	Sagasti	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA.	30
17	Segundo	076-2021-PCM	17/04/21	1/05/21	31/05/21	Sagasti	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA.	31
18	Segundo	105-2021-PCM	27/05/21	1/06/21	30/06/21	Sagasti	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA.	30
19	Segundo	123-2021-PCM	18/06/21	1/07/21	31/07/21	Sagasti	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA.	31
20	Segundo	131-2021-PCM	10/07/21	1/08/21	31/08/21	Sagasti	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA. Además, se modificó el artículo 4.	31
21	Segundo	149-2021-PCM	22/08/21	1/09/21	30/09/21	Castillo	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA.	30
22	Segundo	152-2021-PCM	17/09/21	1/10/21	31/10/21	Castillo	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA.	31

23	Segundo	167-2021-PCM	30/10/21	1/11/21	30/11/21	Castillo	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA.	30
24	Segundo	174-2021-PCM	28/11/21	1/12/21	31/12/21	Castillo	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA.	31
25	Segundo	186-2021-PCM	23/11/21	1/01/22	31/01/22	Castillo	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA.	31
26	Segundo	010-2022-PCM	29/01/22	1/02/22	27/02/22[191]	Castillo	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	PNP con apoyo de FF.AA.	28
27	Tercero	016-2022-PCM	27/02/22	28/02/22	31/03/22	Castillo	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	El artículo 2 establece la intervención de la PNP con apoyo de FF.AA.	32
28	Tercero	030-2022-PCM	26/03/22	1/04/22	30/04/22	Castillo	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	No se especifica.	30
29	Tercero	041-2022-PCM	23/04/22	1/05/22	31/05/22	Castillo	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	No se especifica.	31
30	Tercero	058-2022-PCM	26/05/22	1/06/22	30/06/22	Castillo	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	No se especifica.	30
31	Tercero	076-2022-PCM	30/06/22	1/07/22	31/07/22	Castillo	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	No se especifica.	31
32	Tercero	092-2022-PCM	28/07/22	1/08/22	28/08/22	Castillo	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	No se especifica.	28
33	Tercero	108-2022-PCM	28/08/22	29/08/22	30/09/22	Castillo	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	No se especifica.	33
34	Tercero	118-2022-PCM	29/09/22	1/10/22	28/10/22[192]	Castillo	2.9, 2.11, 2.12 y 2.24.f	No se especifica.	31
S/N	Derogatoria	130-2022-PCM	27/10/22	28/10/22	-	Castillo	-	-	-

Nota: Este anexo ha sido contrastado con la "Base de Estados de Emergencia en el Perú (Versión octubre 2025)", por Cruz, M., Aragón, J., Pinillos, X., Gutiérrez, N. & Alcántara, K., (2025), Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-PUCP.

[191] Precisamos que el Decreto Supremo No. 016-2022-PCM, publicado el 27 de octubre de 2022, estableció en su Primera Disposición Complementaria Derogatoria la derogación del marco normativo de emergencia nacional previo, lo que incluye el Decreto Supremo No. 010-2022-PCM. En consecuencia, al entrar en vigor las pautas del nuevo dispositivo el 28 de febrero de 2022, observamos que la vigencia de la norma derogada concluyó un día antes de cumplir el plazo de 28 días inicialmente proyectado.

[192] Cabe resaltar que cuatro días antes de cumplido el plazo establecido en el dispositvo legal de 31 días, el Decreto Supremo No. 130-2022-PCM – publicado el 27 de octubre de 2022 - derogó esta prórroga. Dicha derogatoria entró en vigor el día siguiente de su publicación, el 28 de octubre de 2022.