



UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



Tesis

**La actividad estatal en las instituciones públicas durante el estado de
emergencia y la contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope**

Autora:

Bach. Moris Bereche, Carol Yerlin Elizabeth

Asesor:

Dr. Hernández Rengifo, Freddy Widmar

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA

Fecha de sustentación:

10 de junio de 2026

LAMBAYEQUE, 2026

Tesis titulada: “La actividad estatal en las instituciones públicas durante el estado de emergencia y la contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope” **presentada para optar el TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA, por:**

**Bach. Moris Bereche, Carol
Yerlin Elizabeth
Autora**

**Dr. Hernández Rengifo, Freddy
Widmar
Asesor**

APROBADO POR:

**Dr. Víctor Roberto Anacleto Guerrero
Presidente del Jurado**

**Dr. Amador Nicolás Mondoñedo Valle
Secretario del Jurado**

**Mag. Cesar Vargas Rodriguez
Vocal del Jurado.**

Dedicatoria

A mi madre, Marissa, por su amor incondicional, sacrificios y fortaleza, que han sido la base de cada uno de mis logros. A mi padre, Jorge, por su esfuerzo, confianza y su apoyo a lo largo de todo este tiempo. A mis hermanos y a toda mi familia, por creer en mí, motivarme y acompañarme en este camino. A mi distrito de Mórrope, con la esperanza de que muy pronto pueda superar cada dificultad, especialmente del agua.

Agradecimiento

A nuestro padre Jehová, por darme la fortaleza necesaria cada día, especialmente durante mi formación y desarrollo profesional. A mis padres, por su amor, comprensión y apoyo incondicional, siendo el pilar fundamental para alcanzar este logro. Asimismo, a mi familia y a todas las personas que me han acompañado, brindándome su apoyo, confianza y aliento en este camino. A mí, por cada esfuerzo realizado, por la perseverancia constante y por no rendirme ante las adversidades de la vida.

Gracias totales



UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA
UNIDAD DE INVESTIGACION



ACTA DE SUSTENTACIÓN

A C T A DE SUSTENTACIÓN PRESENCIAL N° 65 – 2026 -UI-FDCP

Sustentación para optar el Título de profesional de ABOGADA de: **Carol Yerlin Elizabeth Moris Bereche**.

Siendo las 5:30 p. m. del día miércoles 10 de junio del 2026 se reunieron en el Sala de simulación de audiencias de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional “Pedro Ruiz Gallo”, los miembros del jurado evaluador de la tesis titulada: **“LA ACTIVIDAD ESTATAL EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DURANTE ESTADO DE EMERGENCIA Y LA CONTAMINACIÓN POR ARSÉNICO EN EL DISTRITO DE MÓRROPE”**., designados por Resolución N° 445-2025-FDCP-VIRTUAL de fecha 2 de julio del 2025, con la finalidad Evaluar y Calificar la sustentación de la tesis antes mencionada, por parte de los Señores Catedráticos:

PRESIDENTE : Dr. Víctor Ruperto Anacleto Guerrero.

SECRETARIO : Dr. Amador Nicolás Mondoñedo Valle.

VOCAL : Mag. Cesar Vargas Rodriguez

La tesis fue asesorada por Dr. Freddy Widmar Hernández Rengifo., nombrado por Resolución N° 445-2025-FDCP-VIRTUAL de fecha 2 de julio del 2025.

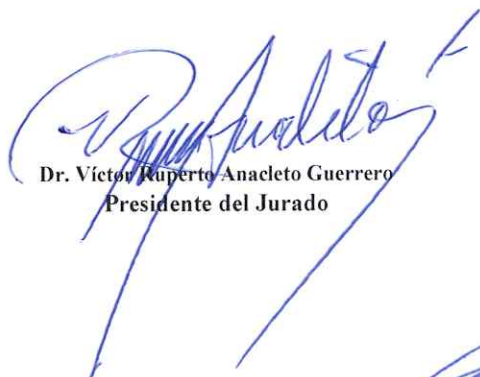
El acto de sustentación fue autorizado por Resolución 373-2026-FDCP-VIRTUAL de fecha 04 de junio del 2026.

La tesis fue presentada y sustentada por la bachiller **Carol Yerlin Elizabeth Moris Bereche** y tuvo una duración de 30 minutos. Después de la sustentación y absueltas las preguntas y observaciones de los miembros del jurado; se procedió a la calificación respectiva, obteniendo el siguiente resultado: **APROBADA** con la nota de **17 (Diecisiete)** en la **escala vigesimal**, mención de **BUENO**.

Por lo que queda **APTA** para obtener el Título Profesional de ABOGADA, de acuerdo con la Ley Universitaria 30220 y la normatividad vigente de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, y la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo.

Siendo las **7pm** .m., del mismo día, se da por concluido el acto académico tomando la juramentación respectiva y suscribiendo el Acta los miembros del jurado.

Lambayeque, miércoles 10 de junio del 2026


Dr. Víctor Ruperto Anacleto Guerrero
Presidente del Jurado


Dr. Amador Nicolás Mondoñedo Valle
Secretario del Jurado


Mag. Cesar Vargas Rodriguez
Vocal del Jurado.

CONSTANCIA DE VERIFICACIÓN DE ORIGINALIDAD

Yo, Freddy Widmar Hernández Rengifo usuario revisor de:

Tesis ☒

Trabajo de Suficiencia Profesional ☐

Trabajo Académico ☐

Titulado "La actividad estatal en las instituciones públicas durante el Estado de Emergencia y la contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope"

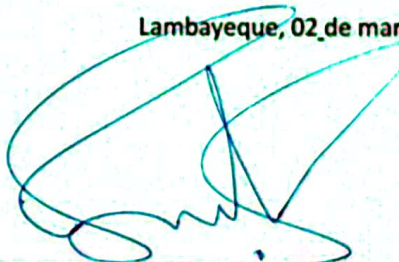
Cuya autora es:

Carol Yerlin Elizabeth Moris Bereche DNI* 74247683, declaro que la evaluación realizada por el Programa informático, ha arrojado un porcentaje de similitud 15%, verificables en el Resumen del Reporte Automatizado de similitudes que se acompaña.

El suscrito analizó y concluyó que cada una de las coincidencias detectadas dentro del porcentaje de similitud permitido no constituyen plagio y que el documento cumple con la integridad científica y con las normas para el uso de citas y referencias establecidas en los protocolos respectivos.

Se cumple con adjuntar el Recibo Digital a efectos de la trazabilidad respectiva del proceso.

Lambayeque, 02 de marzo del 2026



Nombres y Apellidos: Freddy Widmar Hernández Rengifo

DNI*: 17450122

ASESOR

Defina la modalidad con [X]

Adjuntar

- Reporte Automatizado de similitudes
- Recibo Digital

La actividad estatal en las instituciones públicas durante el Estado de Emergencia y la contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope

INFORME DE ORIGINALIDAD

15%

INDICE DE SIMILITUD

15%

FUENTES DE INTERNET

8%

PUBLICACIONES

5%

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1

www.defensoria.gob.pe

Fuente de Internet

2%

2

repositorio.unprg.edu.pe

Fuente de Internet

2%

3

hdl.handle.net

Fuente de Internet

1%

4

pt.scribd.com

Fuente de Internet

1%

5

tesis.usat.edu.pe

Fuente de Internet

1%

6

repositorio.upla.edu.pe

Fuente de Internet

1%

7

dpcc5.blogspot.com

Fuente de Internet

1%

8

themis.pe

Fuente de Internet

<1%



Dr. Freddy Widmar Hernández Rengifo

DNI: 17450122

Asesor

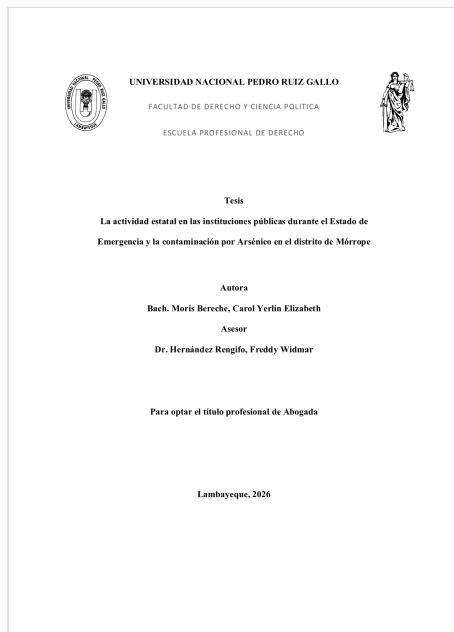


Recibo digital

Este recibo confirma que su trabajo ha sido recibido por Turnitin. A continuación podrá ver la información del recibo con respecto a su entrega.

La primera página de tus entregas se muestra abajo.

Autor de la entrega: Carol Yerlin Elizabeth Moris Bereche
Título del ejercicio: Quick Submit
Título de la entrega: La actividad estatal en las instituciones públicas durante el Est...
Nombre del archivo: MORIS_BERECHÉ_CAROL_- _Informe_Final.docx
Tamaño del archivo: 218.71K
Total páginas: 153
Total de palabras: 30,186
Total de caracteres: 173,807
Fecha de entrega: 27-feb-2026 09:44a. m. (UTC-0500)
Identificador de la entrega: 2889906409



Derechos de autor 2026 Turnitin. Todos los derechos reservados.

Dr. Freddy Widmar Hernández Rengifo

DNI: 17450122

Asesor

Índice general

Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Índice general	v
Índice de tablas	xi
Resumen	xiii
Abstract	xiv
Introducción	15
Capítulo I.....	20
Diseño teórico	20
1.1. Antecedentes	20
1.2. Marco teórico	23
1.2.1. Los fundamentos jurídicos que sustentan al Estado de Emergencia vinculado a la actividad estatal a través de las instituciones públicas.	23
1.2.1.1. Estado de Excepción	23
1.2.1.2. El Estado de Emergencia.....	26
1.2.1.2.1. Concepto del Estado de Emergencia	26
1.2.1.2.2. Interpretación de la Normativa Constitucional Sobre Estado De Emergencia.....	27

1.2.1.2.3. Circunstancias que justifican la declaración del Estado de Emergencia	28
1.2.1.2.4. Suspensión del Ejercicio de los Derechos Constitucionales	30
1.2.1.3. Plazo del Estado de Emergencia	36
1.2.1.4. Justificación de la Aplicación del Estado de Emergencia en la Doctrina	37
1.2.1.5. Las “graves circunstancias que afecten la vida de la Nación” como presupuesto del Estado de Emergencia.....	38
1.2.1.6. Desarrollo Normativo del Estado de Emergencia en el Perú	42
1.2.1.6.1. Regulación Constitucional:	44
1.2.1.6.2. Regulaciones complementarias vinculadas a la declaración del estado de emergencia	45
1.2.1.7. Actividad Estatal Durante El Estado De Emergencia	55
1.2.1.7.1. ¿Cuál es la justificación de la actividad estatal en el Perú?.....	55
1.2.1.7.2. Alcance de la actividad estatal en el estado de emergencia por desastre o peligro inminente.....	56
1.2.1.8. Efectividad de la Actividad Estatal	60

1.2.1.9. La responsabilidad estatal por incumplimiento de funciones de las instituciones públicas	62
1.2.2. La política pública frente al problema de contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope	66
1.2.2.1. La política pública como concepto organizacional y su vínculo con el derecho	68
1.2.2.1.1. Política pública como concepto organizacional	68
1.2.2.1.2. La política pública vinculado con el Derecho ..	70
1.2.2.2. El origen y efectos nocivos de la contaminación de arsénico en el distrito de Mórrope.....	71
1.2.2.2.1. Origen de la contaminación de arsénico	72
1.2.2.2.2. Efectos nocivos de la contaminación de arsénico	72
1.2.2.3. Eficacia de la política pública sobre el caso especial del Estado de emergencia por la contaminación de arsénico en el distrito de Mórrope.....	74
1.3. Operacionalización de variables o categorías	76
1.3.1. Definición conceptual de las variables	76
1.3.1.1. Definición conceptual de la variable independiente: “La actividad estatal de las instituciones públicas durante el Estado de Emergencia”	76

1.3.1.2. Definición conceptual de la variable dependiente: “El problema de contaminación por Arsénico en el distrito Mórrope” ..	77
1.3.2. Definición operativa de las variables	79
1.4. Marco conceptual	82
1.4.1. Obligaciones estatales	82
1.4.2. Política pública	82
1.4.3. Institución pública	83
1.4.4. Estado de Emergencia	84
1.4.5. Contaminación	85
1.4.6. Arsénico	86
Capítulo II	88
Diseño metodológico.....	88
2.1. Diseño de contrastación de hipótesis	88
2.1.1. Formulación del problema de investigación	89
2.1.2. Hipótesis.....	89
2.1.3. Objetivos	89
2.1.3.1. Objetivo general	89
2.1.3.2. Objetivos específicos.....	90
2.2. Población y muestra	90
2.2.1. Población:.....	90
2.2.2. Muestra:.....	90

2.3. Técnicas e instrumentos	91
Capítulo III	93
Resultados	93
3.1. Resultado del análisis de documentos institucionales	93
Capítulo IV	115
Discusión de los resultados	115
4.1. Discusión sobre los antecedentes	115
4.2. Discusión sobre los objetivos específicos	119
4.2.1. Discusión del objetivo específico: “Estudiar los fundamentos jurídicos que sustentan al Estado de Emergencia vinculado a la actividad estatal a través de las instituciones públicas”	119
4.2.2. Discusión del objetivo específico: “Observar los parámetros diseñados por la política pública para resolver el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope”	127
4.2.3. Discusión del objetivo específico: “Analizar los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024”	132
Conclusiones	139
Conclusión general	139
Conclusiones específicas	139
Recomendaciones	142

Bibliografia.....	144
-------------------	-----

Índice de tablas

Tabla 1: tabulación del resultado de análisis de los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al Estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024: Informe Técnico de la Evaluación Hidrogeológica en el Ámbito del Distrito de Mórrope, emitido por la Autoridad Nacional del Agua, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego..... 93

Tabla 2: tabulación del resultado de análisis de los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al Estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024: Acta de Entrega y Recepción de Alimentos N°0022-2019, emitido por el Gobierno Regional de Lambayeque 98

Tabla 3: tabulación del resultado de análisis de los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al Estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024: Informe N°64-2019/VIVIENDA/VMCS/PRNS/TTP/APE-hsuarezj, emitido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento..... 102

Tabla 4: tabulación del resultado de análisis de los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al Estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024: Informe N° 163-2019-TTLZ-DENOT-DGIESP/MINSA, emitido por el Ministerio de Salud..... 107

Tabla 5: tabulación del resultado de análisis de los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al Estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024: Informe de Emergencia N° 685 - 12/08/2019 / COEN - INDECI (Informe N° 45), emitida por INDECI 111

Resumen

Esta investigación se ha titulado “La actividad estatal en las instituciones públicas durante el Estado de Emergencia y la contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope”, la cual se ha desarrollado bajo el tipo de investigación no experimental con enfoque cualitativo y cuyo resultado deja en claro que ha de considerarse al estado de emergencia como medida excepcional y temporal, que habilita una actuación estatal más rápida para enfrentar situaciones graves y restablecer la normalidad protegiendo derechos fundamentales; sin embargo, superada la crisis, corresponde transitar a soluciones estructurales dentro del régimen ordinario, asumiendo el Estado responsabilidad por vulneraciones de derechos por acción u omisión, incluida la falta de prevención o tolerancia. En el caso de la contaminación por arsénico en Mórrope (2018–2024), no se advierte una política pública integral y sostenida: la declaratoria permitió una intervención inmediata, pero su eficacia fue limitada y parcial, con acciones técnicas y sanitarias temporales sin articulación en una estrategia coordinada y permanente, por lo que no se resolvió de forma definitiva el problema ni se garantizó el acceso continuo a agua potable apta para consumo humano, con lo cual se evidencia respecto a la intervención estatal un carácter inadecuado e insuficiente.

Palabras clave: Actividad estatal; Instituciones públicas; Estado de Emergencia; Contaminación por Arsénico; Mórrope.

Abstract

This research, entitled “State activity in public institutions during the State of Emergency and arsenic contamination in the district of Mórrope”, was developed using a non-experimental, qualitative approach. Its findings clearly demonstrate that the state of emergency should be considered an exceptional and temporary measure, enabling faster state action to address serious situations and restore normalcy while protecting fundamental rights. However, once the crisis has passed, it is necessary to transition to structural solutions within the ordinary legal framework, with the State assuming responsibility for rights violations through action or omission, including lack of prevention or tolerance. In the case of arsenic contamination in Mórrope (2018–2024), a comprehensive and sustained public policy is lacking: the declaration of a state of emergency allowed for immediate intervention, but its effectiveness was limited and partial, with temporary technical and sanitary actions not integrated into a coordinated and permanent strategy. Therefore, the problem was not definitively resolved, nor was continuous access to safe drinking water guaranteed, demonstrating the inadequacy and insufficiency of the state intervention.

Keywords: State activity; Public institutions; State of Emergency; Arsenic contamination; Morrope.

Introducción

La presente investigación se proyecta sobre la observación de las actividades adoptadas por parte del Estado (Gobierno Regional de Lambayeque, la Municipalidad Provincial de Lambayeque, la Municipalidad Distrital de Mórrope, entre otras entidades públicas) que no han gestionado medidas suficientes para atender la problemática de los altos niveles de arsénico en el agua potable del distrito de Mórrope, poniendo en grave riesgo los derechos fundamentales de la vida y salud de la población.

Esta problemática persiste hasta la actualidad, tal como se verifica en el Reporte N° 01-2025/MCLCP, “Reporte de seguimiento concertado sobre la situación de las personas expuestas o contaminadas con metales pesado (arsénico) en los distritos de Mórrope y Pacora, región Lambayeque”, emitido en el mes de enero de 2025, por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Lambayeque, en el cual, recabaron el Informe Técnico N° 6-2024 de la Gerencia Regional de Salud (GERESA), en el que, personal de salud realizaron dosajes para metales pesados (arsénico) en un total de 261 personas en el distrito de Mórrope, priorizando a menores de 12 años y mujeres embarazadas (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, 2025).

Como resultado del análisis, lamentablemente, se evidenciaron que la gran mayoría de las personas tamizadas presentaban niveles de arsénico superiores a los valores considerados normales. Por ejemplo, en el año 2019 se tamizaron 208 personas y el 72% resultó con niveles altos de arsénico, asimismo, en el año 2022 se le realizó dosaje para metales pesados a 53

personas, obteniendo como resultado que el 90.6% de la muestra tenían arsénico en el cuerpo excediendo los parámetros normales. Por lo tanto, después de recabar estas data, se evidencia que persistente la afectación de la vida y la salud en la población del distrito de Mórrope a causa de la contaminación del agua potable con arsénico (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, 2025).

El **Decreto Supremo N° 047-2018-PCM**, declaró en **estado de emergencia** a diversas localidades del distrito de Mórrope; ello tuvo como finalidad la ejecución de acciones inmediatas y necesarias, destinadas a la respuesta y rehabilitación de las zonas afectadas, priorizando la intervención del Estado. Pese a que dicha declaratoria de emergencia ha sido prorrogada por más de siete veces, hasta la actualidad persiste el problema.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo, a través de una nota periodística publicada en su portal web, del 29 de diciembre de 2018, en el cual, exigían al Gobierno Regional de Lambayeque y las demás autoridades competentes a que actúen con celeridad y eficiencia con el fin de controlar y revertir la contaminación de arsénico en el agua que consume la población de Mórrope, ya que a pesar de haber sido prorrogado varias veces el estado de emergencia en dicho distrito, las autoridades no han gestionado las medidas suficientes para frenar la presencia de arsénico en dicha localidad (Defensoría del Pueblo, 2018).

Por tal motivo, la Defensoría del Pueblo comenzó a supervisar a las instituciones responsables de enfrentar y resolver el problema, advirtiendo que no se está dando prioridad a las medidas necesarias para atender de

manera integral y eficaz la salud de la población afectada, garantizar el suministro sostenible de agua segura y rehabilitar las zonas afectadas, tal como lo indica en el Decreto Supremo que declara el estado de emergencia (Defensoría del Pueblo, 2018).

Es por ello, que se analizará si las actividades estatales han sido suficientes para solucionar esta contaminación, haciendo uso del método analítico, de interpretación sistemática y lógico, a fin de determinar la ineficacia de las acciones estatales y permitir la sugerencia del reforzamiento de la política pública.

De acuerdo con lo planteado se ha generado el cuestionamiento que determina la formulación del problema y dice: ¿Qué tan suficiente resultó la actividad estatal a través de las instituciones públicas durante el Estado de Emergencia para solucionar el problema de contaminación por Arsénico en el distrito Mórrope?

Este cuestionamiento inspira el diseño de contrastación en función al tipo no experimental, el mismo que reconoce un enfoque cualitativo, esto se debe a que la observación realizada se ocupa de las variables que constituyen el problema, sin un efecto experimental que afecte sus contenidos o conceptos, tal es así que únicamente reconoce de cada una de ellas en tanto origen del problema y consecuencia del mismo, esto se entiende como las cualidades que científicamente denotan los aspectos sobre los que se habrá de establecer el marco de solución.

El diseño de la contrastación de la hipótesis se ha marcado en etapas, por lo que se establece en primer lugar el objeto general de la investigación que

indica determinar si la actividad estatal de las instituciones públicas durante el Estado de Emergencia resultó suficiente para solucionar el problema de contaminación por Arsénico en el distrito Mórrope.

Se establecieron metas que se constituyen como los objetivos específicos e indican: Estudiar los fundamentos jurídicos que sustentan al Estado de Emergencia vinculado a la actividad estatal a través de las instituciones públicas; observar los parámetros diseñados por la política pública para resolver el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope; analizar los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al Estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024.

El desarrollo de las metas sirvió para la obtención de un resultado, el mismo que se plasma a través de un análisis y su posterior discusión a través de la cual se obtienen las tomas de postura que finalmente conducen a la elaboración de la conclusión general, siendo este resultado último el que se pone en contraste con la hipótesis inicial, ejercicio que permite establecer si resulta corroborada o no.

De todo ello se obtuvo como resultado la determinación de que la actuación de las instituciones públicas frente al estado de emergencia por la contaminación del agua por arsénico en el distrito de Mórrope, se evidenció una eficacia limitada. Si bien el estado de excepción permitió desplegar acciones inmediatas y necesarias, pero algunas entidades cumplieron con sus funciones mediante intervenciones técnicas, sanitaria y de atención a la

población afectada, estas medidas fueron principalmente temporales. En consecuencia, la respuesta estatal no logró garantizar de manera sostenida el acceso de agua apta para consumo humano, evidenciándose la necesidad de políticas públicas permanentes, coordinadas y que se alcance una solución satisfactoria superando al estado de emergencia como acción inmediata.

Capítulo I

Diseño teórico

1.1. Antecedentes

Se toma como antecedente la tesis de (Tapia, 2020), la cual ha sido titulada “Vulneración de los derechos fundamentales por parte de la empresa municipal de agua y alcantarillado de la ciudad de Yunguyo”, ha tenido por objetivo demostrar que los derechos fundamentales de los pobladores de la ciudad de Yunguyo, han sido vulnerados por la empresa municipal de agua potable debido al servicio público que brindaba a los usuarios, y cuyo resultado se considera apropiada la conclusión que a través de un análisis microbiológico en el agua potable distribuido en la ciudad de Yunguyo, se detectó materia fecal en la misma, por lo que se evidencia que la empresa municipal no cumplía con garantizar la distribución de agua potable de calidad.

Esta tesis aportará de manera significativamente a esta investigación, ya que al analizar e identificar la trasgresión de los derechos fundamentales causado por una entidad estatal, en este caso la municipal, en el cual brinda un servicio inadecuado e ineficaz, de agua y alcantarillado, todo esto debido a la falta de fiscalización e inspección del agua por parte de los organismos estatales correspondientes, provocando la deficiente prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, en el cual afecta derechos fundamentales.

Se considera como base la investigación de (Torres, 2021), titulada “El derecho fundamental a la salud y su exigibilidad en el ordenamiento jurídico

peruano”, tiene como objetivo garantizar el bienestar del derecho a la salud para promover una cobertura completa, el autor concluye que el Estado no cuenta con recursos necesarios para mejorar las condiciones de la vida humana, esto constituye un peligro para la defensa de los derechos fundamentales.

Esta investigación contribuirá significativamente a la investigación en desarrollo al centrarse en el estudio del derecho a la salud y la necesidad de exigir un gasto público adecuado para garantizar su desarrollo. Además, destaca la relevancia de este tipo de estudios, ya que el progreso en el derecho a la salud impacta de manera inmediata en la mejora de otros derechos fundamentales.

Sirve como antecedente la tesis de (Arellano, 2023), la misma que ha sido titulada “Derecho fundamental a la salud y rol de SUNASS en la labor de supervisión y fiscalización del servicio salubre hídrico”, en el cual tiene como objetivo proponer medidas de regulación administrativa concerniente a una buena calidad del servicio del agua y así evitar la transgresión del derecho de salud en la población de Pacora a causa de la contaminación de arsénico, es por ello que la autora obtuvo como conclusión que existe una necesidad urgente a nivel nacional de crear políticas públicas integrales y sostenibles en el tiempo, que permitan garantizar el acceso a agua potable de calidad, así como una mejor inversión en el sector salud.

La presente tesis servirá como aporte evidenciar la falta de regulación efectiva y la omisión en la fiscalización por parte de las entidades estatales, como SUNASS, que vulneran derechos fundamentales. Asimismo, promover

una reflexión sobre la responsabilidad del Estado en garantizar servicios públicos esenciales y la urgencia de implementar políticas eficaces, sostenidas y centradas en los derechos humanos.

Se toma como antecedente la tesis de (Carpio, Muña, & Tuanama, 2023), teniendo como título “Eficiencia en el seguimiento de las declaratorias de estado de emergencia en el proceso de rehabilitación en el distrito de Villa Lagunas – Loreto año 2020”, teniendo como objetivo es establecer la eficiencia en la supervisión de las declaraciones de emergencia en el proceso de recuperación a lo largo del año 2020, en el distrito de Lagunas, que se encuentra en la provincia de Alto Amazonas, en el departamento de Loreto, después del terremoto que aconteció el 26 de mayo de 2019, en el cual los autores concluyeron que a pesar de que las instituciones participantes —como gobiernos locales, regionales e INDECI— consideran haber actuado eficientemente, la población afectada manifestó que no se cumplieron adecuadamente las acciones de rehabilitación, a pesar de haberse emitido tres prórrogas del estado de emergencia. Esto evidencia deficiencias en la articulación y seguimiento de las DEE por parte del Estado en todos sus niveles.

Esta tesis aportará en la presente investigación en la identificación de brechas entre lo planificado por las entidades del Estado y la percepción real de la población afectada, en las cuales no están a gusto con los resultados, además contribuye a que se plantee políticas públicas eficientes y responsabilidad social, con base en evidencias y enfoque territorial.

1.2. Marco teórico

1.2.1. Los fundamentos jurídicos que sustentan al Estado de Emergencia vinculado a la actividad estatal a través de las instituciones públicas.

1.2.1.1. Estado de Excepción

El funcionamiento y la estabilidad de las sociedades se sostienen en un equilibrio constante entre las libertades individuales y el interés general que el Estado tiene el deber de proteger. En un estado de normalidad, corresponde que las libertades personales primen frente a la injerencia estatal; sin embargo, existen situaciones excepcionales que justifican una alteración de ese orden y demanda el ejercicio del *ius imperium* por parte del Estado. Así, ante graves alteraciones de la convivencia social, resulta legítimo recurrir a un estado de excepción constitucional con el fin de salvaguardar el orden y la integridad social. No obstante, estos regímenes de excepción, concebidos como instrumentos extraordinarios del Poder Ejecutivo sirven para afrontar crisis grave (Zevallos, 2023).

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en el Exp. N° 0017-2003-AI/TC en la Fj. 12, concibe al estado de excepción como una situación extraordinaria en la que se produce una ruptura del funcionamiento regular del aparato estatal y/o del desarrollo habitual de las actividades de la ciudadanía, cuya magnitud vuelve indispensable la adopción de medidas excepcionales. Si bien es posible anticipar su naturaleza y sus efectos en los ámbitos político, económico o social, no resulta factible determinar con exactitud en que tales

situaciones se presentarán. En este sentido, las medidas excepcionales se justifican precisamente frente a escenarios que obstaculizan o paralizan el normal desenvolvimiento del Estado y la vida cotidiana de la ciudadanía.

De lo señalado se desprende que, en realidad resulta sumamente difícil preservar de manera permanente el equilibrio y la armonía institucional. Por ello, los Estados se ven en la necesidad de incorporar en sus Constituciones los llamados regímenes de excepción.

Estos regímenes funcionan como mecanismos jurídicos diseñados por el poder constituyente para afrontar y superar escenarios de anormalidad. En tal sentido, es indispensable que se establezcan con antelación las condiciones o supuestos que permiten su declaración, a fin de prevenir un empleo arbitrario o discrecional de estas facultades extraordinarias.

Por otro lado, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos establece que los estados de excepción solo deben aplicarse en circunstancias verdaderamente extraordinarias y bajo los principios de necesidad, proporcionalidad y temporalidad, constituyéndose así un referente internacional que orienta y limita el uso de estas facultades excepcionales (Rabanal Oyarce & Roca Andagua, 2025).

Por consiguiente, el Tribunal Constitucional, en el Exp. 0017-2003-AI/TC, en los fundamentos jurídicos 15 al 16, refiere que, el régimen de excepción, la Constitución otorga al Estado de manera extraordinaria “competencias de crisis”. Estas facultades, permiten enfrentar situaciones que, por su gravedad o naturaleza, ponen en riesgo el funcionamiento regular de los poderes públicos, la continuidad de las instituciones del Estado o los

principios esenciales que sostienen la convivencia dentro de una comunidad política.

Según Bernardino Gonzáles (1991), este régimen implica que el jefe del Ejecutivo asume facultades especiales para enfrentar jurídicamente una situación excepcional ocurrida o para prevenirla cuando se considera inminente. Esto supone la existencia de una regulación constitucional específica diseñada para encauzar ese escenario de anormalidad. Como consecuencia inmediata, se produce una concentración de funciones y competencias en el Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, los regímenes de excepción son mecanismos jurídicos especiales que actualmente se encuentran regulados por la constitución como por el derecho internacional humanitario. Su carácter general se justifica en la necesidad de proteger los derechos humanos. En esencia, se trata de medidas extremas que se activan para resguardar el Estado de derecho y los derechos constitucionales de las personas cuando existen situaciones que los ponen en peligro.

Ahora bien, esta figura jurídica del Estado de Excepción, se encuentra en el artículo 137 de la Constitución Política del Perú, el cual permite al gobierno adoptar medidas extraordinarias para enfrentar situaciones que amenacen la soberanía, el orden público o la seguridad del país.

Asimismo, en el mismo artículo, contempla dos tipos de regímenes de excepción: el Estado de Emergencia y el Estado de Sitio. El primero puede ser declarado cuando se presentan graves alteraciones de la paz, desastres naturales u otras situaciones que comprometen seriamente la vida del país. En

estos casos, es posible suspender temporalmente ciertos derechos fundamentales, como la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, la libertad de reunión y de tránsito. En cambio, el estado de sitio se reserva para escenarios muchos más críticos, como una guerra o una invasión, y autoriza la adopción de medidas y restricciones de mayor alcance.

En este capítulo se enfocará en el Estado de Emergencia, pues ha sido el régimen de excepción más aplicado a lo largo de la historia republicana y, además es el tema de investigación.

1.2.1.2. El Estado de Emergencia

1.2.1.2.1. Concepto del Estado de Emergencia

El Estado de Emergencia, se encuentra comprendido en el inciso 1 del artículo 137° de la Constitución Política peruana, artículo en el cual se establece que el mandatario respaldado por el Ejecutivo en pleno lo instituirá determinando un espacio de tiempo específico al señalar que: “(...) puede decretar por plazo determinado en todo el territorio nacional, o en parte de él y dando cuenta al senado o a la comisión permanente para su control”, esto se considera como uno de los estados de excepción, denominado de emergencia y justificado cuando se produzca “(...) 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, 2025).

Asimismo, el Estado de Emergencia es, por naturaleza, una forma de régimen de excepción. Se refiere a las llamadas “competencias de crisis” que la Constitución confiere al Estado de manera extraordinaria, con el fin de permitirle responder a hechos o situaciones que, por su gravedad, ponen en

riesgo el funcionamiento regular de los poderes públicos o amenazan la estabilidad de las instituciones y altera la convivencia de la sociedad a través de la vulneración los derechos fundamentales (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2004).

Por lo tanto, aunque el Estado de Emergencia permite la restricción de ciertos derechos fundamentales de manera limitada, su finalidad última es restablecer la normalidad institucional y proteger la integridad de la sociedad. Sin embargo, dada su naturaleza excepcional, este régimen debe estar sujeto a controles, límites temporales y supervisión democrática, para evitar abusos de poder y garantizar que no se convierta en un instrumento de arbitrariedad (LP Pasión por el Derecho, 2022).

1.2.1.2.2. Interpretación de la Normativa Constitucional Sobre Estado De Emergencia

En primer lugar, se analizará el encabezado del artículo 137 de la Constitución, corresponde ahora centrarnos en el régimen de excepción más utilizado a lo largo de la vida republicana: El Estado de Emergencia. Este análisis resulta especialmente relevante porque dicho precepto constituye la base constitucional que legitima la adopción de medidas extraordinarias por parte del Estado frente a situaciones de crisis, y su frecuente utilización evidencia tanto su importancia práctica como la necesidad de evaluar sus alcances y límites.

De este modo, el inciso 1 del artículo 137 de la Constitución Política del Perú, establece que el Estado de Emergencia puede ser declarado cuando se presenten graves alteraciones de la paz o del orden interno, catástrofes u otras

situaciones de especial gravedad que afecten a la Nación. Frente a estos escenarios, el Estado queda habilitado para restringir o suspender temporalmente determinados de derechos fundamentales, como la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio y las libertades de reunión y de tránsito, con el propósito de restablecer el orden y proteger a la población. No obstante, la norma fija un límite claro al prohibir de manera absoluta el destierro de cualquier persona.

Asimismo, se dispone que el Estado de Emergencia tiene una duración máxima de sesenta días y que su prórroga debe realizarse mediante un nuevo decreto, lo que busca evitar que estas medidas extraordinarias se conviertan en permanentes. De igual forma, se prevé que las Fuerzas Armadas puedan asumir el control del orden interno cuando el Presidente de la República así lo determine, en atención a la gravedad de la situación.

A continuación, este inciso será analizado de manera desagregada en los siguientes apartados:

1.2.1.2.3. Circunstancias que justifican la declaración del Estado de Emergencia

Las situaciones que habilitan la declaración del Estado de Emergencia responden a escenarios de especial gravedad que afectan de manera directa el normal desarrollo de la sociedad y el Estado. Entre estos supuestos destacan, los siguientes:

El primer supuesto, se refiere a la **perturbación de la paz o del orden interno**, el cual alude a una desestabilización al orden público que altera la vida normal de la sociedad. Esto puede significar una afectación o

paralización de actividades económicas, el debilitamiento de las instituciones públicas y privadas, así como en la restricción del ejercicio de derechos fundamentales de toda la población o de determinados sectores. Cuando estos hechos alcanzan tal magnitud, incluso pueden comprometer la estabilidad política y la gobernabilidad del país, lo que justifica la intervención excepcional del Estado para restablecer el orden y la normalidad.

La segunda circunstancia, trata sobre las **catástrofes**, que, a diferencia de los conflictos sociales o políticos, no suelen tener origen en la acción humana, sino de fenómenos naturales u otros eventos imprevisibles. No obstante, sus efectos pueden ser igualmente devastadores, causando graves daños materiales, pérdidas humanas y un profundo impacto social. En estos casos, la ciudadanía demanda del estado respuestas inmediatas y eficaces para atender la emergencia y proteger a la población. Sin embargo, resulta legítimo cuestionar que, cuando el Estado de Emergencia, se declara por desastres naturales, muchas veces su vigencia se extiende por largos periodos, ya sea en meses o años, lo que termina por desvirtuar su carácter excepcional y temporal, transformando una medida extraordinaria en una práctica permanente.

Por último, cuando se hace referencia a **graves circunstancias que afectan la vida de la Nación**, se está aludiendo a situaciones de crisis o peligro extraordinario e inmediato que comprometen a la colectividad en su conjunto y no solo a determinados grupos. Se trata de escenarios que ponen en riesgo la forma mismo en que la sociedad se organiza y convive, afectando

de manera directa la estabilidad del Estado de Emergencia y el funcionamiento básico de la comunidad política.

En ese sentido, la declaración del Estado de Emergencia no se justifica cuando existe una amenaza real, concreta y de extrema gravedad que perturba el desarrollo normal de la vida de la población en el territorio afectado. Es necesario que la situación sea lo suficientemente grave y generalizada para requerir una respuesta excepcional por parte del Estado (Guzmán Napurí, La Constitución Política: Un Análisis Funcional, 2015).

1.2.1.2.4. Suspensión del Ejercicio de los Derechos

Constitucionales

Se sostiene que, durante un estado de excepción, el ejercicio de determinados derechos fundamentales, como la libertad de reunión y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, así como las libertades de reunión y de tránsito, queda suspendido. En realidad, los derechos anteriormente mencionados, no se desaparecen ni quedan anulados, sino que continúan vigentes y pueden seguir siendo ejercidos, aunque de manera limitada.

Si bien es cierto, cuando nos encontramos en Estado de Emergencia, el Estado queda autorizado a imponer restricciones temporales y específicas sobre estos derechos, siempre que dichas limitaciones estén directamente vinculadas a las causas que motivaron la declaración del régimen excepcional. Así, por ejemplo, pueden establecerse controles de tránsito o restricciones a las reuniones si ello resulta necesario para establecer el orden, proteger la seguridad pública o atender a una catástrofe. En consecuencia,

más que una suspensión absoluta de derechos, lo que existe es una regulación más estricta y excepcional de su ejercicio, orientada a superar la situación de crisis sin vaciar de contenido los derechos fundamentales.

A continuación, explicaremos sobre los derechos fundamentales cuyo ejercicio puede ser limitado o, en determinados casos, suspendido cuando se declara un estado de excepción. Estos derechos no dejan de existir, pero su ejercicio puede verse afectado de manera temporal y excepcional, en la medida en que ello resulte necesario para enfrentar la situación de crisis que dio lugar a la declaratoria del régimen de extraordinario. Los derechos comprendidos son los siguientes (Yupanqui, 2012):

- **La libertad y la seguridad personales**

El derecho a la libertad de personal, junto con las garantías del debido proceso, supone que ninguna persona puede ser detenida sin una orden escrita y debidamente motiva, la misma que debe ser emitida por un juez, salvo en los casos de flagrante delito, en los que la intervención policial resulta inmediata y legítima. Esta exigencia constituye una protección esencial frente a detenciones arbitrarias y asegura el respeto de los derechos fundamentales.

Cuando se declara un estado de emergencia, en tales circunstancias, si una persona incumple las restricciones impuestas, por ejemplo, si circula o se reúne en horarios o lugares prohibidos, puede ser intervenida y detenida por la policía o incluso por las fuerzas armadas, siempre que ello resulte necesario para

restablecer el orden público y se encuentre dentro de las disposiciones dictadas por el Presidente de la República.

Del mismo modo, cuando en las zonas donde rige el Estado de Emergencia se presentan conductas que ponen en peligro la seguridad ciudadana, el orden público o la propiedad privada, el Estado queda habilitado para actuar con mayor amplitud, precisamente porque la finalidad principal de estas medidas es proteger a la población y devolver a estabilidad a la vida social. No obstante, estas facultades deben ejercerse de manera proporcional y estrictamente vinculadas a la situación de crisis que motivó la declaración del régimen excepcional.

- **La inviolabilidad del domicilio**

El derecho a la inviolabilidad del domicilio protege el espacio privado en el que una persona desarrolla su vida, garantizando que nadie, ya sean particulares o autoridades, puedan ingresar sin consentimiento alguno. Normalmente, solo es posible acceder legítimamente a un domicilio cuando existe una orden judicial, se presenta una situación de flagrancia delictiva, hay un peligro real e inminente de que se cometa un delito, o concurren razones excepcionales como la protección de la salud pública o un grave riesgo. Estas reglas buscan preservar la privacidad y la seguridad de las personas frente a intromisiones indebidas del poder público o de terceros (Benavente Chorres, 2010).

No obstante, cuando se declara un estado de emergencia, esta garantía puede verse limitada de forma excepcional. En tales circunstancias, las fuerzas del orden encargadas de mantener y restablecer el orden interno pueden ingresar a un domicilio sin necesidad del consentimiento del posesionario ni de una orden judicial previa, siempre que ello resulte indispensable para controlar la situación de crisis. Esta facultad se justifica en la necesidad de actuar con rapidez para restablecer la tranquilidad pública, prevenir actos que agraven la conmoción social o incautar bienes que representen una amenaza para la seguridad y la estabilidad de la Nación.

Aun así, estas intervenciones deben estar directamente vinculadas a los motivos que dieron lugar al Estado de Emergencia y no pueden convertirse en prácticas arbitrarias, pues la restricción de este derecho solo se legitima en la medida en que contribuya efectivamente a superar la situación excepcional.

- **La libertad de reunión**

La voluntad de juntarse entre personas en un lugar específico, de manera temporal y pacífica, sin requerir una autorización previa, para expresar ideas, intercambiar opiniones, defender intereses comunes o coordinar acciones en conjunto, todo ello se conoce como el derecho de reunión (Salcedo Cuadros, 2003). Este derecho es una manifestación esencial de la vida democrática, ya que facilita la participación urbana, el diálogo social y la organización

colectiva, permitiendo que las personas hagan vida social (D'Andrea & Tarré, 2022).

Sin embargo, cuando nos encontramos en un estado de emergencia, es posible que el derecho de reunión sea objeto de restricciones debido a la gravedad de los hechos y al impacto que tienen estos sobre el orden público y la seguridad nacional. No obstante, dichas limitaciones no pueden aplicarse de manera arbitraria ni indiscriminada. Las autoridades encargadas de restablecer la normalidad deben evaluar cada situación de forma individual, sin hacer distinciones basadas en la condición de las personas involucradas (Vera Terrones, 2018)

Asimismo, es indispensable que las restricciones se ajusten estrictamente a lo dispuesto por la autoridad competente, tanto en lo referido a los lugares como a los horarios en los que se limita este derecho. Finalmente, cualquier intervención, incluido el uso de la fuerza, debe ser razonable, necesaria y proporcional, y estar orientada únicamente a restablecer el orden público y la paz social.

- **La libertad de tránsito**

La libertad de tránsito, se encuentra estipulada en el inciso 11 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, garantizando que toda persona, sea nacional o extranjera con residencia en el país, pueda desplazarse libremente dentro del territorio nacional. Este derecho se sustenta en la capacidad de autodeterminación de cada individuo, quien tiene la facultad de decidir cómo, cuándo y por

dónde movilizarse, ya sea dentro del país o salir del mismo (Cenzano Paredes, 2023).

Desde la jurisprudencia se reconoce que la libertad de tránsito no es un derecho absoluto, por lo contrario, admite límites explícitos como implícitos. Los límites explícitos pueden ser ordinarios o extraordinarios y están previstos directamente en la Constitución, en tanto que los límites implícitos buscan proteger otros derechos o bienes jurídicos, como la seguridad ciudadana, el orden público o el asilo político (Cenzano Paredes, 2023).

En particular, los límites explícitos extraordinarios cobran especial relevancia en contextos de crisis o situaciones excepcionales que requieren una respuesta inmediata del Estado, como ocurre en el Estado de Emergencia. En estos escenarios, el Tribunal Constitucional ha precisado que no se restringe el derecho de tránsito en su totalidad no de manera general para toda la población, sino únicamente en aquellas situaciones que resulten estrictamente necesarios para alcanzar los fines del régimen excepcional, como el restablecimiento del orden, la paz social o la seguridad. Para ello, las medidas adoptadas deben ajustarse siempre a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Una de las restricciones más utilizadas durante el Estado de Emergencia es el llamado “toque de queda”, mediante el cual se limita la circulación de personas en determinados horarios y zonas donde existe mayor riesgo. Por ejemplo, esta medida aplicada en el

Perú durante la pandemia de 2020, con el objetivo de proteger la salud pública y reducir la propagación del virus, evidenciando cómo la restricción del tránsito puede servir como herramienta para enfrentar situaciones de emergencia sin anular por completo este derecho fundamental.

1.2.1.3. Plazo del Estado de Emergencia

En el Perú, la Constitución establece que los Estados de Emergencia no pueden tener una duración mayor a sesenta días. Si se considera necesaria su continuidad, esta solo puede realizarse mediante la emisión de un nuevo decreto, lo que se comprueba su carácter temporal y excepcional. Esta limitación busca evitar que una medida extraordinaria se convierta en permanente y termine debilitando el orden constitucional (LP Pasión por el Derecho, 2022).

No obstante, en la práctica, el uso reiterado y prolongado de Estado de Emergencia ha conllevado a la restricción continua de diversos derechos fundamentales, muchas veces sin que exista una justificación suficiente, necesaria y proporcional. Adicionalmente, en numerosos casos, estas declaratorias no han sido debidamente motivadas, omitiendo los principios básicos que direccionan a este régimen de excepción, tales como la legalidad, la excepcionalidad, la temporalidad y la no discriminación, los cuales se encuentran reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2020).

En consecuencia, la figura del estado de emergencia ha sido desnaturalizada, dejando de ser una medida extraordinaria para convertirse en

una herramienta recurrente del poder ejecutivo, debilitando así el Estado de derecho y erosionando el respeto de los derechos humanos. Este patrón revela una preocupante tendencia a gobernar mediante mecanismos excepcionales, que pone en riesgo el equilibrio democrático y la protección de las libertades fundamentales (Huaman, 2022).

1.2.1.4. Justificación de la Aplicación del Estado de Emergencia en la Doctrina

La Constitución establece que el Estado de Emergencia solo puede declararse ante tres circunstancias concretas: 1) Perturbación de la paz o del orden interno, 2) Catástrofes, o 3) Graves circunstancias que afecten la vida de la Nación; cada uno de ellos han sido desarrollado y explicado anteriormente. No obstante, en la presente investigación resulta necesario profundizar la tercera circunstancia, ya que fue la justificación para declarar el Estado de Emergencia en el distrito de Mórrope.

En efecto, mediante el Decreto Supremo N° 047-2018-PCM, el Estado dispuso dicha medida excepcional al considerar la existencia de un peligro inminente o por la ocurrencia de un desastre, con el objetivo de ejecutar acciones inmediatas y necesarias de respuesta y rehabilitación. Estas acciones estuvieron orientadas a mitigar la contaminación del agua con arsénico en el referido distrito. Este caso resulta especialmente relevante, ya que permite analizar si la situación descrita encaja dentro del concepto de “Graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”.

1.2.1.5. Las “graves circunstancias que afecten la vida de la Nación” como presupuesto del Estado de Emergencia

Desde la doctrina nacional, Bernaldes Ballesteros (2015) sostiene que este presupuesto se configura únicamente cuando existe situaciones que amenazan la continuidad misma del Estado y de la sociedad, y que no pueden ser afrontadas eficazmente mediante los mecanismos ordinarios del orden constitucional. En similar línea, García Belaunde (2013) advierte que la afectación debe recaer sobre bienes constitucionales esenciales y comprometer la colectividad en su conjunto, pues una interpretación extensiva desnaturalizaría el principio de excepcionalidad que rige los estados de emergencia.

Al referirse a “colectividad” significa en el ámbito jurídico-constitucional peruano, se refiere a un grupo de personas que comparten derechos, intereses o identidad común (étnica, cultural, laboral o territorial) (Palomino Manchego, 2016). En cambio, se distingue de la “vida de la Nación”, ya que consiste en la forma en que un pueblo está estructurado y organizado, es decir, el orden político y social mediante el cual se constituye y funciona como Estado (Úbeda de Torres, 2008).

Es por ello, en el caso del estado de emergencia en Mórrope, se vincula con el término de la “vida de la Nación”, ello ocurre cuando un desastre o peligro inminente no solo compromete a un grupo determinado de personas, sino que impacta en la vida de la sociedad organizada, tales como la seguridad, la salud pública, la continuidad de los servicios básicos y el orden social. Asimismo, se ven gravemente alterados las bases que permiten el

funcionamiento regular del Estado y la convivencia social bajo un orden jurídico.

Por su parte, Landa Arroyo (2018) vincula este presupuesto con el principio de necesidad constitucional, precisando que la crisis debe ser real, actual o inminente, y que afectan las condiciones mínimas que permiten la convivencia social y el funcionamiento regular de las instituciones del Estado. Así, no basta la mera invocación de una situación de riesgo, sino que debe acreditarse que dicha circunstancia compromete de manera significativa la vida organizada de la Nación.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional, no ha abordado de manera directa la problemática interpretativa ni ha desarrollado con mayor precisión conceptual las causales que justifican la declaración del Estado de Emergencia. Por el contrario, en su jurisprudencia ha optado por exhortar al legislador que apruebe un marco normativo específico que regule los regímenes de excepción previstos en el artículo 137 de la Constitución, en concordancia con los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Dicha regulación legislativa debería establecer los conceptos de “perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe y de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”, a fin de delimitar con mayor certeza los supuestos y situaciones que realmente ameritan la declaratoria de un estado de emergencia (Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú, 2009).

Es por ello que, ante esta carencia de precisiones en el Derecho Constitucional Nacional, resulta necesario recurrir al Derecho Internacional

de los Derechos Humanos, que forman parte del *bloque de constitucionalidad* y ofrece criterios interpretativos que permiten orientar y limitar adecuadamente el uso de los regímenes de excepción.

Asimismo, esta concepción ha sido recogida por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al interpretar la expresión “otro peligro público que amenace la vida de la Nación”, contenida en el artículo 15.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos. En efecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que dicha expresión se refiere a una crisis excepcional que afecta al conjunto de la población y que constituye una amenaza para la vida organizada de la comunidad estatal (Case of Lawless v. Ireland (No. 3), 1961).

Finalmente, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a través de la Observación General N° 29, ha establecido que una emergencia que afecta la vida de la Nación es aquella que pone en peligro el funcionamiento de las instituciones fundamentales del Estado y la protección efectiva de los derechos humanos, reiterando que toda medida adoptada en ese contexto debe respetar los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación (Comité de Derechos Humanos, 2001).

En consecuencia, de la doctrina nacional y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se desprende que la justificación de las “graves circunstancias que afecten la vida de la Nación” constituyen un supuesto excepcional, de interpretación restrictiva, que solo legitima la declaración del Estado de Emergencia cuando existe una amenaza real y generalizada a la vida organizada de la comunidad política, y siempre bajo el respeto estricto

de los principios que rigen los regímenes de excepción en un estado democrático.

Se entiende el término de “comunidad política” como el conjunto organizado de personas que conviven bajo un mismo orden jurídico y político, reconocen una autoridad común y comparten instituciones, normas y valores básicos que hacen posible la vida en sociedad dentro de un Estado (Gorostiza, 2006).

Bajo este marco interpretativo, la declaración del Estado de Emergencia en diversas localidades del distrito de Mórrope encuentra sustento constitucional en el supuesto de graves circunstancias que afectan la vida de la Nación, en tanto la contaminación del agua con arsénico constituye un grave desastre para la salud pública, comprometiendo derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y el acceso al agua potable.

En este sentido, las localidades del distrito de Mórrope declaradas en estado de emergencia constituyen colectividades que comparten un mismo espacio territorial y mantienen vínculos comunes de carácter económico, social y cultural, conviviendo bajo un mismo orden jurídico y político. Esta situación descrita no solo impacta a un grupo reducido de personas, sino que afecta de manera directa y prolongada a la población del distrito, alterando las condiciones básicas de subsistencia y generando un escenario de riesgo estructural que amenaza la normal organización social y comunitaria.

Sin embargo, debe recordarse que, desde la perspectiva constitucional, el Estado de Emergencia es un instrumento de carácter excepcional, temporal y subsidiario, concebido para afrontar amenazas súbitas e inminentes que

superan la capacidad de actuación del Estado por vías ordinarias. En consecuencia, su utilización para atender problemas previsibles desvirtúa su finalidad y lo transforma en un mecanismo de gestión ordinario, lo cual resulta incompatible con los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y temporalidad que rigen los regímenes de excepción.

Ello debido a que su origen y permanencia en el tiempo debió ser abordada principalmente a través de políticas públicas sostenidas, y no mediante la declaratoria de un Estado de Emergencia, dejando claro las **deficiencias de la actuación del Estado**. Asimismo, el uso reiterado o prolongado del Estado de Emergencia para enfrentar este tipo de situaciones- en este caso las siete prórrogas declaradas, desnaturalizó su carácter excepcional y evidenció una omisión del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones permanentes de prevención, regulación y garantía de los derechos fundamentales de la población.

1.2.1.6. Desarrollo Normativo del Estado de Emergencia en el Perú

El estado de emergencia en el ordenamiento jurídico peruano se encuentra regulado principalmente en la Constitución Política que establece su procedencia y efectos en situaciones excepcionales. Asimismo, este régimen de excepción se complementa con un conjunto de normas legales y reglamentarias que precisan aspectos que la propia Constitución no desarrolla en detalle. Entre estas normas destacan el **Reglamento de la Ley N° 29664**, así como la **Norma complementaria sobre la declaratoria de estado de**

emergencia por desastre o peligro inminente en el marco de la Ley N° 29664.

Sin embargo, se evidencia un problema en la regulación del estado de emergencia en el Perú, ya que no existe una ley específica que desarrolle de manera integral los regímenes de excepción previstos en el artículo 137 de la Constitución. Es decir, la Carta Magna reconoce estas figuras, pero su desarrollo normativo es incompleto y disperso.

Por lo que, esta ausencia no es un detalle menor. Es un régimen de excepción que implica la posibilidad de restringir derechos fundamentales y ampliar las facultades del Poder Ejecutivo, la regulación debería ser especialmente clara, precisa y sistemática. Sin una ley integral que ordene la materia, se debilita la seguridad jurídica, porque ni las autoridades ni la ciudadanía cuentan con reglas suficientemente definidas sobre los límites, alcances, procedimientos y controles aplicables en situaciones de excepción.

En consecuencia, el Perú solo existe un conjunto de normas aisladas, parciales y distribuidas en distintos cuerpos legales, cada una regulando ciertos aspectos. Este tratamiento fragmentario dificulta la comprensión de cómo funcionan realmente los regímenes de excepción (estado de emergencia y estado de sitio) y abre espacio a interpretaciones amplias o discrecionales. Ello incrementa el riesgo de que estas herramientas, que deberían ser extraordinarias, se utilicen de manera inadecuada o incluso se normalicen (Siles, 2017).

1.2.1.6.1. Regulación Constitucional:

El fundamento principal se encuentra en el inciso 1 del artículo 137 de la Constitución Política, el cual faculta al Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, a declarar el Estado de Emergencia en todo o parte del territorio nacional en los siguientes supuestos:

- Perturbación de la paz o del orden interno,
- Catástrofes, o
- Graves circunstancias que afecten la vida de la Nación.

Durante la vigencia del Estado de Emergencia, la Constitución autoriza la restricción o suspensión del ejercicio de determinados derechos fundamentales, tales como la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, y las libertades de reunión y tránsito, siempre que dichas limitaciones sean necesarias para restablecer el orden constitucional. Asimismo, se establece un plazo máximo de sesenta días, cuya prórroga requiere la emisión de un nuevo decreto supremo. La norma evidencia su carácter excepcional, temporal y finalista, pues solo se justifica para restablecer la normalidad constitucional (Constitución Política del Perú, 2025).

La Constitución ofrece una definición del estado de emergencia que diversos autores han considerado imprecisa y ambigua. En efecto, el texto constitucional recurre a expresiones amplias y poco delimitadas, como la “perturbación de la paz o del orden interno”, la “catástrofe” o las “graves circunstancias que afectan la vida de la Nación”, que no cuentan con una especificación normativa. Al tratarse de conceptos jurídicos indeterminados,

su interpretación queda abierta, lo que otorga a la autoridad gubernamental utilizar la discrecionalidad para decidir cuándo aplicar estas situaciones excepcionales.

A ello se suma que la facultad de declarar o prorrogar el estado de emergencia recae en el Presidente de la República, con el acuerdo del Consejo de Ministros, lo que concentra la decisión en el Poder Ejecutivo. Paralelamente, en el artículo 200 de la Constitución establece que los jueces no pueden cuestionar los fundamentos que motivan la declaratoria de un estado de emergencia. Esta combinación, definiciones amplias y control jurisdiccional limitado, genera un escenario en el que la decisión del Ejecutivo carece de contrapesos en cuanto a la evaluación de las causas que justifican la medida de excepción (Tafur Sialer & Quesada Nicoli, 2020).

En consecuencia, la regulación constitucional favorece un amplio margen de actuación del Ejecutivo en materia de estados de emergencia, pero debilita los mecanismos de control sobre la justificación de su uso, lo que puede desequilibrar entre la necesidad de responder a crisis graves y la protección del Estado de Derecho.

1.2.1.6.2. Regulaciones complementarias vinculadas a la declaración del estado de emergencia

- Reglamento de la Ley N° 29664

La Constitución Política de Perú parte de un principio esencial: la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, ambas constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado. Desde esta premisa, reconoce como derechos fundamentales la vida, la identidad,

la integridad moral, psíquica y física, así como el libre desarrollo y bienestar de la persona. Estos derechos no solo orientan la actuación estatal en contextos de normalidad, sino que también sirven como fin incluso en situaciones excepcionales.

En esta línea, el artículo 137 de la Constitución Política faculta al Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, a decretar estados de excepción por un plazo determinado, en todo o parte del territorio nacional, debiendo dar cuenta al Senado o a la Comisión Permanente. Esta medida procede ante supuestos como perturbación de la paz o del orden interno, catástrofes o graves circunstancias que afectan la vida de la Nación, lo que evidencia que el estado de emergencia no es un fin en sí mismo, sino un instrumento constitucional orientado precisamente a proteger a la persona y garantizar la continuidad del orden social frente a situaciones extremas.

Este enfoque se refuerza a nivel de política de Estado. En el año 2010 se incorporó el Acuerdo Nacional la Trigésimo Segunda Política de Estado, orientada a consolidar en el país una política de Gestión del Riesgo de Desastres. Su finalidad es salvaguardar la vida, la salud y la integridad de las personas, así como proteger el patrimonio público y privado, promoviendo mayores condiciones de seguridad y contribuyendo al desarrollo sostenible. De esta manera, la gestión del riesgo deja de ser una respuesta meramente reactiva y se convierte en un eje estratégico del Estado.

Bajo este marco se promulgó la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). Esta norma introduce una concepción integral del manejo de desastres, orientada no solo a responder a emergencias, sino también a identificar y reducir peligros, evitar la generación de nuevos riesgos y fortalecer la preparación y capacidad de respuesta ante situaciones críticas. Para ello, establece principios, lineamientos de política, procesos e instrumentos que articulan la gestión del riesgo con otras políticas nacionales, especialmente las de carácter económico, ambiental, de seguridad, defensa nacional y ordenamiento territorial, desde un enfoque de sostenibilidad.

Por otro lado, los principios que rigen la Gestión de Riesgo de Desastres destacan el *principio de subsidiariedad*, se aplica cuando la magnitud del evento supera la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y regionales, es por ello que la interviene el gobierno central tomando decisiones y acciones que deben ser de prevención y atención a los desastres, priorizando el bienestar de la población y principalmente de la persona humana.

Por tanto, el **Reglamento de la Ley N° 29664**, aprobado por el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, cumple un papel fundamental porque proporciona el marco técnico e institucional que respalda la intervención extraordinaria del Estado ante desastres, organizando la respuesta intergubernamental.

Es por ello que, en el numeral 2 del artículo 43 de dicho reglamento, desarrolla los niveles de emergencia y la capacidad de respuesta del Estado, y establece una clasificación de cinco niveles de atención de emergencias, la cual no es descriptiva, pero cumple una función decisiva para determinar qué nivel de gobierno debe intervenir.

De acuerdo con esta clasificación, la intervención del gobierno nacional corresponde a los niveles 4 y 5, es decir, aquellos escenarios en los que el impacto del desastre supera la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y regionales. En estos casos, la magnitud del evento justifica la declaratoria del estado de emergencia, lo que permite movilizar recursos nacionales disponibles para enfrentar la crisis. En cuanto al nivel más grave, no solo se habilita la actuación del gobierno nacional, sino también la posibilidad de recurrir a apoyo internacional. Por lo tanto, esta regulación evidencia que la declaratoria de emergencia se sustenta en criterios técnicos vinculados al impacto y a la capacidad real de respuesta institucional, y no en decisiones meramente políticas.

Por otro lado, el reglamento, en su título VI, regula de manera específica la Declaratoria de Estado de Emergencia por motivo de desastre. Esta figura tiene como finalidad permitir la adopción de medidas de excepción, inmediatas y necesarias, ante un desastre, especialmente cuando la situación sobrepasa la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y regionales.

Asimismo, el reglamento establece el procedimiento que debe seguirse para su declaración, lo que introduce un marco de legalidad y orden en la adopción de esta medida excepcional. También, regula la prórroga del estado de emergencia, la cual no debe exceder de sesenta (60) días calendario por cada extensión, reforzando el principio de temporalidad que caracteriza a los regímenes de excepción. De este modo, se busca evitar que una situación extraordinaria se prolongue indefinidamente y se convierta en una medida permanente, preservando el equilibrio entre la necesidad de respuesta estatal y el respeto al orden constitucional (Presidencia del Concejo de Ministros , 2014)

Por otro lado, es menester determinar los conceptos del Estado de Emergencia sobre “peligro inminente” y “desastre”, ambos regulados en el numeral 3.2. y 3.3. del artículo 3 de la Norma complementaria sobre la declaratoria de estado de emergencia por desastre o peligro inminente en el marco de la Ley N° 29664, respectivamente, siendo definidos de la siguiente manera:

“3.2. Declaratoria de Estado de Emergencia por Peligro Inminente:

Estado de excepción ante la probabilidad que un fenómeno físico potencialmente dañino de origen natural o inducido por la acción humana, ocurra en un lugar específico, en un periodo inmediato y sustentado por una predicción o evidencia técnico-científica, con la finalidad de ejecutar acciones inmediatas y necesarias para

reducir los efectos dañinos del potencial impacto, en salvaguarda de la vida e integridad de las personas y el patrimonio público y privado.

3.3. Declaratoria de Estado de Emergencia por Desastre:

*Estado de excepción ante la condición de **desastre ocasionado por un fenómeno de origen natural o inducido por la acción humana**, con la finalidad de ejecutar acciones inmediatas y necesarias para la respuesta y rehabilitación".* (Presidencia del Consejo de Ministros , 2014)

Ahora bien, la diferencia entre estos dos términos es que cuando se habla por “peligro inminente”, se refiere a un fenómeno natural o antropogénico con alta probabilidad de ocurrencia inmediata en un área específica, respaldando por evidencia técnico-científica, pero sin daños ocurridos aún (Presidencia de Consejo de Ministros, 2019).

Por otro lado, se entiende como “desastre” a la materialización de un peligro, con daños reales a personas, bienes o ambiente que exceden la capacidad de respuesta local y regional, requiriendo la intervención estatal inmediata (Presidencia del Consejo de Ministros , 2014).

Por consiguiente, en el Decreto Supremo N° 047-2018-PCM, el mismo que dio origen al estado de emergencia en distrito de Mórrope, el Estado justificó que la problemática de la contaminación del agua con arsénico corresponde a la configuración de “desastre”, empero, discrepo con dicha motivación.

Sin embargo, considero que la justificación pertinente del estado de emergencia debió sustentarse en la figura de “peligro inminente” porque según la distinción conceptual, dicha contaminación de arsénico constituye un problema que aún permanece latente, cuyos efectos dañinos de potencial impacto se seguirán reflejando en un periodo largo de tiempo. A diferencia de “desastre”, que suele referirse a un hecho de ocurrencia puntual cuyas consecuencias se manifiestan de manera inmediata, pero no necesariamente forma permanente.

Además, el peligro inminente se sustenta en evidencia técnico-científica, expresada en estudios que acreditan la presencia de arsénico en concentraciones superiores a los límites máximos permisibles, lo que demuestra la gravedad del problema y la probabilidad de daños progresivos. Precisamente, la categoría de peligro inminente tiene como finalidad habilitar la adopción de medidas inmediatas y necesarias para reducir o evitar la materialización de daños, en salvaguarda de la salud, vida y la integridad de las personas.

En este sentido, recurrir a una aplicación analógica de la noción de “desastre” no resultaría jurídicamente pertinente, ya que esta categoría suele vincularse a eventos de ocurrencia repentina y de impacto inmediato, mientras que, en el caso de Mórrope, el daño se encuentra en proceso de materialización continua y sus consecuencias se

extenderán en el futuro. Por ello, el término correcto debió centrarse en peligro inminente, y no en la lógica de un desastre ya consumado. En conclusión, se advierte que la política pública de gestión del riesgo de desastres, pensada para desastres naturales y supuestos de peligro inminente, está siendo utilizada para justificar estados de emergencia en situaciones que no siempre encajan en estas categorías. Por lo tanto, esto revela un problema no solo práctico, sino conceptual y normativo, ya que no se tiene claro los límites entre desastre y peligro inminente. Por ello, es necesario delimitar mejor la noción de peligro inminente y desastre estableciendo las situaciones que en las pueden ejecutar cada una, a fin de preservar las medidas correctas respecto a las situaciones que se apliquen con fundamento dentro de límites constitucionales.

- **Norma complementaria sobre la declaratoria de estado de emergencia por desastre o peligro inminente en el marco de la Ley N° 29664**

Esta norma complementaria consta de 21 artículos y tiene como finalidad **regular de manera específica el procedimiento, los criterios técnicos y la articulación institucional para sustentar y ejecutar la declaratoria de estado de emergencia por desastre o peligro inminente**, dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). Asimismo, asegura que la intervención estatal responda a criterios objetivos, se oriente a

acciones concretas de respuesta y rehabilitación, y preserve el carácter extraordinario y temporal del estado de emergencia (Presidencia del Concejo de Ministros , 2014).

Además, desarrolla aspectos operativos, técnicos y procedimentales que permiten sustentar y ejecutar dicha declaratoria cuando su causa se vincula con desastres y peligro inminente. Es por ello que, su naturaleza es complementaria y no sustituta del mandato constitucional, es decir, viabiliza desde el punto administrativo y técnico. En este sentido, conecta la decisión política de declarar la emergencia con evaluaciones objetivas sobre el riesgo, los daños producidos o la amenaza inminente, contribuyendo a que la medida excepcional no responda únicamente a criterios discrecionales, sino a información técnica verificable. De esta manera, la declaratoria se apoya en informes especializados, análisis de afectación a la población y diagnósticos de capacidad de respuesta, lo que fortalece su legalidad y legitimidad.

Asimismo, esta norma ordena el procedimiento que debe seguirse para solicitar y sustentar la declaratoria de emergencia, precisando la intervención de los gobiernos locales, regionales y del gobierno nacional, así como la participación de entidades técnicas como el INDECI y los sectores competentes. Esto permite que la respuesta estatal se organice de manera coordinada e intersectorial, evitando actuaciones aisladas o improvisadas. La emergencia, en consecuencia, se inserta dentro de la fase reactiva de la gestión del riesgo de

desastres, que comprende la respuesta inmediata y la rehabilitación, orientadas a restablecer servicios básicos, proteger a la población afectada y reducir los daños ocasionados.

Al mismo tiempo, la norma cumple una función garantista, ya que exige la delimitación territorial de la emergencia, la fijación de plazos y la existencia de sustento técnico, reforzando así el carácter excepcional, temporal y proporcional de este régimen. Desde esta perspectiva, contribuye a preservar la naturaleza extraordinaria del estado de emergencia, recordando que la gestión del riesgo es una función permanente del Estado y que la declaratoria excepcional solo procede cuando los mecanismos ordinarios han sido superados.

En síntesis, la Norma Complementaria sobre la declaratoria de Estado de Emergencia en el marco de la Ley N.º 29664 actúa como un puente entre la habilitación constitucional del régimen de excepción y la estructura técnica del SINAGERD, permitiendo que la intervención extraordinaria del Estado ante desastres o peligros inminentes se base en criterios objetivos, se ejecute de manera organizada y mantenga su carácter excepcional, evitando que la emergencia se convierta en una forma ordinaria de gestión pública (Presidencia del Consejo de Ministros , 2014).

1.2.1.7. Actividad estatal durante el Estado de Emergencia

1.2.1.7.1. ¿Cuál es la justificación de la actividad estatal en el Perú?

La actividad estatal en el Perú se justifica constitucionalmente en la finalidad de servir a la persona humana y garantizar el bien común, conforme al modelo de Estado constitucional, social y democrático de derecho adoptado por la Constitución. En efecto, el artículo 1 establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado, lo que implica que toda intervención estatal, sea normativa, administrativa, jurisdiccional o de seguridad, encuentra su legitimidad en la protección de la dignidad humana y en la garantía de los derechos fundamentales (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2025).

Desde esta perspectiva, el Estado no actúa de manera arbitraria, sino en cumplimiento de deberes jurídicos frente a la sociedad. Su actividad se orienta a generar las condiciones que permitan el desarrollo integral de las personas, lo que se traduce en la protección de la salud pública, la educación, la seguridad, el ambiente, los servicios básicos y el orden público. Así, la actuación estatal se justifica cuando busca resguardar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

Asimismo, el Estado cumple una función de garante, ya que no solo debe respetar los derechos, sino también protegerlos frente a terceros y garantizarlos mediante políticas públicas. Esta dimensión implica una actuación positiva, especialmente en un Estado social como el peruano, donde se reconoce la obligación de corregir desigualdades, proteger a grupos

vulnerables y asegurar el acceso a servicios esenciales. De este modo, la inactividad estatal frente a necesidades básicas también puede constituir una forma de incumplimiento constitucional (Vásquez & Delaplace, 2011).

La legitimidad de la actividad estatal, además, se encuentra sujeta al principio de legalidad, que exige que toda intervención se realice dentro del marco de las competencias establecidas por la ley y orientada a fines públicos (Guzamán Napurí, 2020).

Finalmente, en situaciones de crisis o riesgo grave, la actuación del Estado se intensifica y se justifica en la necesidad de preservar la vida colectiva, restablecer el orden y evitar daños mayores, lo que explica la habilitación de regímenes excepcionales como el estado de emergencia. En suma, la actividad estatal en el Perú encuentra su fundamento en la protección de la dignidad humana, la garantía de los derechos fundamentales y la consecución del bien común, dentro de los límites que impone el orden constitucional.

1.2.1.7.2. Alcance de la actividad estatal en el estado de emergencia por desastre o peligro inminente

La actividad estatal en el Perú durante el estado de emergencia por desastre o peligro inminente se encuentra jurídicamente orientada por la Norma complementaria sobre la declaratoria de estado de emergencia en el marco de la Ley N.º 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). Esta norma cumple una función articuladora entre el régimen constitucional de excepción previsto en el artículo 137 de la Constitución y el sistema técnico-administrativo de gestión del riesgo, estableciendo que la actuación estatal no se reduce a la restricción

de derechos, sino que se orienta principalmente a la respuesta, rehabilitación y reducción del riesgo.

Bajo este marco, la justificación de la actividad estatal radica en que, ante un desastre o peligro inminente que sobrepasa la capacidad de respuesta ordinaria de las entidades competentes, **el Estado debe intervenir de manera inmediata, coordinada y extraordinaria para proteger la vida, la salud, la integridad y los medios de subsistencia de la población.** La Norma complementaria precisa que la declaratoria de estado de emergencia habilita a los sectores, gobiernos regionales y locales a ejecutar acciones excepcionales y urgentes, con procedimientos más rápidos de gestión pública, contratación y movilización de recursos, pero siempre dentro de un ámbito material delimitado por la atención de la emergencia (Presidencia del Consejo de Ministros , 2014).

En ese sentido, la actividad estatal se concreta en diferentes medidas como la protección de los derechos fundamentales, restablecimiento de servicios básicos, control de riesgos sanitarios y ambientales, rehabilitación de infraestructura crítica y ejecución de intervenciones destinadas a evitar la agravación del daño. Estas actuaciones no constituyen un ejercicio discrecional del poder, sino el cumplimiento del deber estatal de protección reforzada frente a situaciones que comprometen la seguridad y la estabilidad social.

No obstante, la Norma complementaria también reafirma que el estado de emergencia mantiene su carácter temporal, excepcional y finalista. La intervención estatal debe limitarse estrictamente a enfrentar los efectos del

desastre o del peligro inminente, sin sustituir las políticas públicas estructurales ni convertirse en un mecanismo permanente de gestión. Por ello, una vez superada la fase crítica, corresponde que la actividad estatal retorne al régimen ordinario de la administración pública, trasladando la atención del problema a instrumentos de planificación, prevención y desarrollo sostenible (Presidencia del Consejo de Ministros , 2014).

Así, la Norma complementaria en el marco de la Ley N.º 29664 delimita la actividad estatal en el estado de emergencia como una actuación extraordinaria, coordinada y jurídicamente condicionada, cuyo propósito central es restablecer condiciones mínimas de seguridad y normalidad, preservando el orden constitucional y la protección efectiva de la población.

Sin embargo, al evaluar el **Decreto Supremo N.º 047-2018-PCM**, mediante el cual se declaró el estado de emergencia en diversas localidades del distrito de Mórrope por la contaminación del agua con arsénico, se observa que la norma complementaria fue tomada como referencia para justificar la intervención estatal, pero **no se cumplió cabalmente con sus exigencias técnico-administrativas**. En primer lugar, aunque la declaratoria mencionó la existencia de un desastre para la salud de la población, no se evidenció en el decreto supremo un **sustento técnico detallado** que ordene los riesgos, cuantifique la afectación ni dé cuenta de un análisis integral de la amenaza, conforme a lo que los instrumentos del SINAGERD requieren para validar la excepcionalidad de la medida.

Además, el decreto no articuló explícitamente informes de entidades especializadas (como INDECI o CENEPRED) que respalden la decisión de

declarar el estado de emergencia, lo que debilita el nexo técnico entre la situación de riesgo y la habilitación de las medidas excepcionales. La ausencia de esta vinculación técnica limita la capacidad de verificar que la intervención extraordinaria se correspondiera con un riesgo objetivo, actual e inminente, tal como lo prescriben la Ley N.º 29664 y su normativa complementaria.

Por otra parte, la declaratoria tampoco precisó de manera clara las acciones específicas que serían ejecutadas en el marco de la emergencia, elementos que son esenciales para que la administración pública desarrolle una intervención ordenada, coordinada y eficaz. La norma complementaria busca evitar que la emergencia sea una mera declaración formal, orientándola hacia un plan de acción articulado entre sectores y niveles de gobierno. En el caso de Mórrope, esta planificación queda implícita más que expresada, lo que dificulta evaluar si las medidas adoptadas fueron proporcionales y adecuadas al riesgo denunciado.

En conjunto, la evaluación del D.S. N.º 047-2018-PCM a la luz de la Norma complementaria revela que, si bien se empleó el instrumento del estado de emergencia para responder a una problemática de salud pública, no se cumplió plenamente con los requisitos procedimentales y técnicos previstos para este tipo de declaratoria. Esto pone de manifiesto una brecha entre la previsión normativa del SINAGERD, orientada a que los estados de emergencia por desastre o peligro inminente se fundamenten en criterios técnicos y articulación institucional, y la práctica administrativa, que en este

caso priorizó una respuesta urgente sin la debida formalización técnica exigida por la ley.

En consecuencia, la actuación estatal en Mórrope bajo este régimen excepcional evidencia tanto la necesidad de fortalecer la plena observancia de la normativa complementaria como la importancia de garantizar que las declaraciones de emergencia por desastre o peligro inminente se ajusten rigurosamente a los estándares de gestión del riesgo, con el fin de preservar la legitimidad de la intervención pública y la protección efectiva de los derechos fundamentales en situaciones de crisis.

1.2.1.8. Efectividad de la Actividad Estatal

La actividad estatal, desde la perspectiva del Estado constitucional de derecho, no se legitima por su sola existencia ni por la mera emisión de normas, decretos o actos administrativos. Su validez material se encuentra vinculada a su efectividad, entendida como la capacidad real del Estado para alcanzar los fines constitucionales que justifican su intervención. En efecto, el Estado no actúa como un ente neutro o puramente formal, sino como una organización jurídica y política orientada a la protección de la dignidad humana, la garantía de los derechos fundamentales, la preservación del orden público constitucional y la promoción del bienestar general. En tal sentido, la actividad estatal solo cumple su función cuando logra traducir estos mandatos normativos en resultados concretos y verificables en la realidad social (Llatas Ramirez, 2014).

Por consiguiente, en la doctrina contemporánea del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo distingue claramente entre

legalidad y efectividad. Mientras la primera se refiere al cumplimiento formal de la norma y a la competencia de la autoridad que emite el acto, la segunda exige que la intervención pública sea materialmente apta para resolver el problema que motivó su adopción. Un acto estatal puede ser jurídicamente válido y, sin embargo, resultar inefectivo si no produce cambios reales o si no incide de manera significativa en la situación que justificó su emisión. Por ello, la actividad administrativa no se rige únicamente por el principio de legalidad, sino también por los principios de eficacia, razonabilidad, proporcionalidad e idoneidad, los cuales exigen que la actuación pública tenga utilidad práctica y responda a una finalidad constitucionalmente legítima (Guzmán Napurí, Los principios generales del derecho administrativo, 2009).

Desde esta perspectiva, **la efectividad** se configura como un criterio de legitimidad material del poder estatal. No basta que el Estado tenga competencia para actuar; debe acreditarse que su intervención era necesaria frente a un problema real, que la medida adoptada era idónea para enfrentarlo, que no implicó restricciones desproporcionadas y que, en términos objetivos, contribuyó o podía contribuir de manera significativa a su solución. Cuando estas condiciones no se verifican, la actuación estatal corre el riesgo de convertirse en una respuesta meramente simbólica, en una formalidad vacía o incluso en un uso indebido de instrumentos jurídicos excepcionales (Cervilla, 2025).

Es por ello que, este estándar adquiere especial relevancia en contextos de estado de emergencia, donde el Estado ejerce facultades extraordinarias

que pueden implicar la restricción de derechos fundamentales. Precisamente por el carácter excepcional de este régimen, la exigencia de efectividad es mayor: las medidas adoptadas deben estar directamente orientadas al restablecimiento de la normalidad constitucional, a la protección de la población y a la superación de la situación crítica que motivó la declaratoria. Si el uso del estado de emergencia no produce avances reales o se prolonga sin resultados verificables, se desnaturaliza su carácter excepcional y se debilita su legitimidad material, aun cuando formalmente se mantenga dentro de los márgenes de la Constitución.

En consecuencia, puede afirmarse que la efectividad de la actividad estatal debe ser real, útil, proporcional y orientada a la solución concreta de los problemas públicos, y no simplemente una manifestación formal de autoridad. No obstante, considero que la medida excepcional adoptada por el Estado para enfrentar la contaminación de arsénico en el distrito de Mórrope, no tuvo la eficacia, ya que se ha visto limitada por deficiencias operativas, falta de soluciones sostenibles a largo plazo y la insuficiente articulación de acciones integrales que aseguren agua segura y atención médica efectiva para la población afectada, es por ello que hasta la actualidad persiste el problema.

1.2.1.9. La responsabilidad estatal por incumplimiento de funciones de las instituciones públicas

La responsabilidad internacional del Estado constituye un principio fundamental del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que implica que un Estado puede ser considerado responsable cuando incumple sus deberes jurídicos internacionales, ya sea por acción directa, omisión, o

por no adoptar medidas efectivas para proteger los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción. Esta responsabilidad no se limita únicamente a las violaciones cometidas por agentes estatales, sino también se extiende a situaciones en las que el Estado permite, tolera o no actúa con la debida diligencia frente a actos que vulneran los derechos fundamentales (Medina, 2009).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado esta doctrina, señalando que el Estado tiene una doble obligación: respetar los derechos humanos (no interferir en su ejercicio) y garantizarlos (prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones). Cuando el Estado delega funciones públicas a entidades, ya sea públicas o privadas, también mantiene su deber de supervisión y control, siendo igualmente responsable si estas entidades cometen abusos. Asimismo, si el Estado tenía conocimiento de un riesgo cierto e inmediato para una persona o grupo, pero no adoptó medidas necesarias para evitar una violación, incurre en responsabilidad internacional por omisión.

Este marco convencional de responsabilidad internacional tiene un carácter erga omnes, es decir, obliga al Estado frente a toda la comunidad internacional. En este sentido, la protección internacional no es subsidiaria del sistema nacional únicamente cuando fallan los mecanismos internos, sino también cuando el Estado, por acción u omisión, deja de cumplir con los estándares mínimos de protección establecidos en los tratados internacionales. En resumen, el Estado no solo debe abstenerse de violar derechos humanos, sino también actuar proactivamente para garantizar su

pleno ejercicio, incluso frente a amenazas que provengan de otros individuos o entidades privadas (Medina, 2009).

Sin embargo, ante el incumplimiento de estas obligaciones genera un “hecho internacionalmente ilícito”, que da lugar a una nueva relación jurídica entre el Estado infractor y la víctima, en la que el primero debe reparar adecuadamente el daño causado. Esta reparación puede incluir la restitución, indemnización o medidas de satisfacción. Además, la Corte Interamericana ha afirmado que esta obligación de reparar es una norma consuetudinaria y un principio esencial del sistema interamericano de protección de derechos humanos.

En el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la responsabilidad internacional no se limita a hechos aislados, sino que también abarca violaciones sistemáticas o estructurales que impiden el goce pleno de los derechos. Así, cuando el Estado no garantiza el acceso a la justicia, mantiene impunidad frente a graves violaciones o no cumple con sentencias de organismos internacionales, incurre en una responsabilidad adicional, profundizando la situación de revictimización.

Es importante destacar que esta responsabilidad recae sobre el Estado como sujeto jurídico internacional, independiente del poder público (ejecutivo, legislativo o judicial) del que emanen las acciones u omisiones. Por tanto, el Estado tiene el deber de adaptar su legislación, políticas y funcionamiento institucional a los estándares internacionales, garantizando efectividad y cumplimiento oportuno de sus compromisos, para evitar violaciones y cumplir adecuadamente con las decisiones de organismos

internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ugarte, 2016).

Ahora bien, la “responsabilidad estatal” en el contexto nacional, se aplica cuando el Estado causa daños en el ejercicio de sus funciones, sin embargo, aún se tiende a regular estos casos bajo el enfoque de la responsabilidad extracontractual, una figura del derecho civil que se aplica a relaciones entre particulares. Este enfoque, que se basa en la existencia de dolo o culpa, resulta insuficiente e inapropiado para analizar la actuación estatal, ya que el Estado no se encuentra en una situación de igualdad frente a los ciudadanos, sino que ejerce y tiene deberes constitucionales especiales.

Por consiguiente, el Estado debe asumir una responsabilidad directa y objetiva por los daños que cause mediante acciones u omisiones, sin que el ciudadano tenga identificar individualmente al funcionario responsable. Esto se sustenta en el deber estatal de proteger y garantizar los derechos fundamentales, especialmente cuando estos son vulnerados por fallas estructurales o negligencias en servicios esenciales.

Es importante mencionar que la Constitución Política del Perú le impone al Estado deberes primordiales, como garantizar los derechos fundamentales, proteger la población y promover el bienestar general (artículos 39° y 44°). Por lo tanto, el daño causado por el Estado debe analizarse desde la óptica de su obligación constitucional de proteger y garantizar derechos, no desde el interés privado. Por ello, corresponde al Estado asumir directamente la responsabilidad por los daños causados que se produzcan en el ejercicio de

sus funciones, garantizando una reparación efectiva, sin trasladar la carga al ciudadano afectado (Defensoría del Pueblo, 2022).

1.2.2. La política pública frente al problema de contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope

Dada la importancia de la actividad estatal en relación con las estrategias que se diseñan para la administración social, es necesario conocer el concepto de las políticas públicas que se entienden como herramientas esenciales para concretar derechos sociales, pues permiten atender problemas colectivos de forma progresiva, exigiendo al Estado planificación, recursos adecuados y participación ciudadana para garantizar su efectividad y justicia social (Bregaglio Lazarte, Constantino Caycho, & Chávez Irigoyen, 2014).

Asimismo, las políticas públicas juegan un papel decisivo en la realización efectiva del derecho al agua, que ya no puede entenderse solo como un principio declarado, sino como un mandato constitucional que exige acciones concretas del Estado. Su formulación e implementación deben estar orientadas no solo a ampliar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento, sino a garantizar condiciones de acceso que sean universales, progresivas, sostenibles y con participación ciudadana, especialmente para las poblaciones más vulnerables (Ku , 2017).

Por lo que no basta con asignar recursos económicos, sino que se requiere que las inversiones en infraestructura se traduzcan en servicios realmente operativos y de calidad, supervisados eficazmente. De lo contrario, se incurre en una omisión estatal que vulnera los derechos fundamentales. En este sentido, se refuerza la idea de que una política pública que no tiene impacto

real en la reducción de brechas y la mejora de calidad de vida es una violación al contenido esencial del derecho al agua (Ku , 2017).

Basándose en el concepto anterior es posible indicar que el lineamiento de las políticas públicas debe garantizar los derechos fundamentales. El Estado, debe asegurar condiciones básicas para una vida digna para todos los ciudadanos, es por ello que tiene la obligación constitucional de diseñar, aplicar y evaluar políticas públicas que aseguren la vigencia efectiva de los derechos humanos, bajo los principios de progresividad (mejora continua de derechos) y no regresividad (prohibición de retroceder en su garantía). Además, la política pública moderna implica no solo una acción del poder público, sino también la participación activa de la comunidad, el respeto al interés público y la asignación justa de recursos, asegurando así el bien común y una vida digna para todos. Asimismo, los derechos sociales son la vía para materializar derechos humanos, y el Estado tiene el deber constitucional de diseñar, ejecutar y evaluar políticas, programas y acciones que aseguren esa garantía (Castro & Gomez, 2021).

Siguiendo con la ilación de las ideas anteriormente mencionadas, las políticas públicas deben estar basadas en garantizar el derecho al agua en el Perú, sin embargo, han demostrado ser insuficientes y fragmentadas. Si bien existe un marco legal que reconoce el agua como un derecho humano y un servicio público esencial, la actuación del Estado ha sido débil y reactiva, sin garantizar un acceso continuo, seguro y culturalmente pertinente al recurso hídrico.

Durante la pandemia de la COVID-19, esta deficiencia se hizo más evidente. A pesar de que se dispuso la continuidad del servicio de agua como prioridad nacional, la población más vulnerable enfrentó interrupciones, escasez y dificultades estructurales en la gestión del agua. El Estado, pese a la implementación de programas para solucionar el servicio del agua, por el contrario, se vio afectada por problemas logísticos, falta de personal capacitado y limitada sostenibilidad. Sin embargo, la gestión estatal ha sido ineficaz no solo por carencias técnicas, sino también por la falta de una planificación integral que considere la participación activa de las comunidades y la coordinación efectiva entre los distintos niveles de gobierno. Además, no se han cumplido compromisos previos asumidos por el Estado, como la implementación de sistemas de agua definitivos y actividades estatales acordes con la solución del problema (Cacñahuaray, 2020).

En consecuencia, las políticas públicas en esta materia deben pasar de ser respuestas coyunturales a convertirse en estrategias estructurales, evaluables y con impacto real, con enfoque intercultural, presupuestos adecuados y sostenibilidad a largo plazo.

1.2.2.1. La política pública como concepto organizacional y su vínculo con el derecho

1.2.2.1.1. Política pública como concepto organizacional

La política pública no solo puede entenderse como un conjunto de decisiones estatales orientadas a resolver problemas sociales, sino también como un concepto organizacional, en la medida en que implica la estructuración de actores, recursos, competencias y procedimientos

dentro del aparato estatal para alcanzar determinados fines colectivos (Vargas Arévalo, 2007).

Desde esta perspectiva, no es una acción aislada, sino un sistema organizacional que alinea objetivos públicos (diagnóstico-propuesta-implementación-evaluación) con capacidades administrativas, implicando roles definidos para entidades y participación sociedad-estado. Asimismo, la política pública como concepto organizacional, tiene diferentes acepciones doctrinarias:

Desde la ciencia política, Harold Lasswell (1951) planteó que el estudio de las políticas públicas debía centrarse en “quién obtiene qué, cuándo y cómo”, destacando que las políticas son procesos de decisión y acción que articulan instituciones y poder. Posteriormente, David Easton (1965), desde la teoría de sistemas, concibió al sistema político como un conjunto de interacciones mediante las cuales se asignan valores de manera autoritativa para la sociedad. En este marco, las políticas públicas representan salidas del sistema político que requieren estructuras organizativas para su formulación e implementación.

En un plano más administrativo, Herbert Simón (1947) y la teoría de la organización resaltaron que la acción pública se materializa a través de organizaciones que toman decisiones bajo reglas, jerarquías y límites de racionalidad. Así, la política pública se vincula con la forma en que el Estado organiza su aparato burocrático para convertir decisiones en acciones concretas. Esta dimensión organizacional se profundiza con Graham Allison (1971), quien mostró que las decisiones públicas no son

solo racionales, sino el resultado de procesos internos de las organizaciones gubernamentales, con rutinas, competencias distribuidas y márgenes de discrecionalidad.

1.2.2.1.2. La política pública vinculado con el Derecho

El vínculo entre política pública y Derecho es estructural. Las políticas públicas no operan en el vacío, sino dentro de un **marco jurídico que las habilita, limita y orienta**.

- Política pública y Derecho Constitucional

El Derecho Constitucional establece los fines del Estado, la distribución del poder y los derechos fundamentales, que actúan como marco material y límite de toda política pública.

Según Luigi Ferrajoli (2001), el Estado constitucional impone vínculos sustanciales a los poderes públicos: las decisiones estatales, incluidas las políticas públicas, deben respetar derechos fundamentales y principios como legalidad, proporcionalidad y razonabilidad.

Asimismo, Konrad Hesse (1992) resalta que la Constitución no es solo norma organizativa, sino norma de dirección política, pues orienta la actuación estatal hacia la realización de valores y derechos.

- Política pública y Derecho Administrativo

El Derecho Administrativo regula la organización y funcionamiento de la administración pública, que es el principal aparato ejecutor de políticas públicas.

Herbert Simon (1947), desde la teoría de la organización, mostró que las decisiones públicas se concretan a través de estructuras administrativas.

Por otro lado, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2008) sostienen que la administración actúa sometida al principio de legalidad, lo que significa que toda política pública debe ejecutarse mediante actos, procedimientos y competencias jurídicamente reguladas.

- Política pública y Derecho Penal

Algunas políticas públicas se enfocan con la seguridad, lucha contra corrupción, orden público y la mayoría se vincula con la potestad punitiva del Estado. El Derecho Penal no solo sanciona, sino que también es instrumento de política pública.

Claus Roxin (1997) advierte que la política criminal debe respetar límites del Estado de Derecho.

- Política pública y Derecho Ambiental

En políticas de gestión de riesgos, recursos naturales o salud ambiental, el Derecho Ambiental fija obligaciones preventivas.

Michel Prieur (1991) resalta el principio de prevención como eje de la acción estatal ambiental.

1.2.2.2. El origen y efectos nocivos de la contaminación de arsénico en el distrito de Mórrope

El distrito de **Mórrope**, en la región Lambayeque (Perú), enfrenta una de las crisis ambientales y de salud pública más graves del norte del país debido a la **contaminación por arsénico en el agua subterránea destinada al consumo humano**. Esta problemática ha generado preocupación tanto entre la población afectada como entre las autoridades sanitarias y ambientales, lo

que llevó al Ejecutivo peruano a declarar el estado de emergencia mediante el Decreto Supremo N.º 047-2018-PCM y prorrogarlo más de siete veces.

1.2.2.2.1. Origen de la contaminación de arsénico

Presencia natural en acuíferos

El arsénico en el agua de Mórrope se encuentra principalmente en las napas subterráneas que suministran agua a los pozos utilizados por la población. Estudios hidrogeológicos atribuyen esta presencia a factores mineralógicos y geológicos naturales del subsuelo costero peruano, donde el arsénico es un elemento que se disuelve en el agua cuando ciertas formaciones rocosas interactúan con las aguas subterráneas (Vilchez Marin, 2019).

Factores antropogénicos

Además de su origen natural, la contaminación puede intensificarse por actividades humanas que movilizan o liberan metales pesados en el entorno:

- falta de tratamientos adecuados de agua potable,
- ausencia de infraestructura de saneamiento adecuada.

La combinación de estas condiciones ha permitido que el arsénico se acumule en niveles por encima de los límites máximos permisibles, lo que incrementa el riesgo para las poblaciones que dependen del agua subterránea sin filtración ni tratamiento efectivos (Vilchez Marin, 2019).

1.2.2.2.2. Efectos nocivos de la contaminación de arsénico

El arsénico es reconocido internacionalmente como un tóxico potente con efectos adversos en la salud humana, especialmente cuando se consume a través del agua potable de manera repetida y prolongada:

Efectos médicos observados y percibidos

Un estudio cualitativo reciente en el caserío Lagunas, parte de Mórrope, muestra que los habitantes perciben efectos en diversos sistemas del cuerpo por el consumo continuado de agua con arsénico. Los entrevistados mencionaron posibles impactos en:

- sistema digestivo y tegumentario,
- sistema hematológico (sangre),
- sistema osteomuscular,
- gestación (riesgos en embarazos),
- y riesgo carcinogénico (Dávila Tarrillo, 2024).

Aunque se trata de percepciones, este tipo de evidencias coincide con hallazgos internacionales que asocian el arsénico con problemas graves de salud, incluyendo cáncer, alteraciones cutáneas, daños a órganos internos y trastornos metabólicos cuando se consume por largos periodos (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza Lambayeque, 2025).

Datos oficiales de exposición

Informes técnicos del sector salud muestran que una gran parte de la población analizada ha dado positivo para niveles de arsénico elevados en sus organismos según pruebas de dosaje de metales pesados, lo que indica una exposición significativa y persistente (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, 2025).

1.2.2.3. Eficacia de la política pública sobre el caso especial del Estado de emergencia por la contaminación de arsénico en el distrito de Mórrope

Para sustentar teóricamente la eficacia de las políticas públicas pueden emplearse enfoques de autores clásicos:

En primer lugar, Thomas R. Dye (2017) define la política pública como “lo que el gobierno decide hacer o no hacer”, enfatizando que la eficacia se mide en función de si las decisiones adoptadas abordan efectivamente el problema que las motivó.

Por su parte Paul A. Sabatier (2007) propone un enfoque de evaluación basado en el impacto de las políticas a largo plazo y en la sostenibilidad de los resultados, que es útil para analizar por qué una intervención excepcional debe trascender a las medidas inmediatas.

Finalmente, Eugene Bardach (2012) sugiere un marco de evaluación en ocho pasos que incluye la identificación de objetivos, la comparación de alternativas y la medición de resultados, lo que permite determinar si las políticas implementadas han tenido los efectos esperados.

Ahora bien, la declaración de estado de emergencia en Mórrope, dispuesta mediante el Decreto Supremo N.º 047-2018-PCM, debe entenderse jurídicamente como una medida excepcional de naturaleza constitucional y administrativa, mas no como una política pública en sentido estricto.

Debe entenderse que el Estado de Emergencia tiene como propósito habilitar temporalmente al Poder Ejecutivo para adoptar medidas urgentes, necesarias y temporales. En cambio, las políticas públicas son concebidas

como un proceso planificado, sostenido y estructural de acción estatal orientado a resolver problemas públicos (Vargas Arévalo, 2007). En ese sentido, una política pública implica planificación, metas de mediano y largo plazo, instrumentos permanentes, evaluación de impacto y sostenibilidad, por lo que sería mejor solución para enfrentar esta problemática de contaminación con arsénico.

Sin embargo, el estado de emergencia en Mórrope ha sido prorrogado varias veces, las autoridades aún no adoptan medidas suficientes para solucionar la contaminación por arsénico en los pozos de agua que abastecen a la población, cuyos niveles superan los Límites Máximos Permisibles. Esto afecta su calidad de vida y los expone a riesgos para la salud, mientras continúan utilizando el agua para uso doméstico. Además, no se observa una adecuada priorización de acciones para atender integralmente la salud de los afectados, garantizar agua segura de manera sostenible ni rehabilitar las zonas impactadas. Esta situación se agrava por la falta de precisión del Decreto Supremo de emergencia, que no define con claridad medidas concretas, responsabilidades ni objetivos verificables (Defensoría del Pueblo, 2018).

Se advierte que el Estado no viene brindando una respuesta oportuna, adecuada ni debidamente articulada frente al problema de la contaminación del agua en el país. Esta situación se evidencia claramente en casos concretos como el del distrito de Mórrope, declarado en estado de emergencia por la contaminación de sus fuentes de agua subterráneas, donde las acciones asignadas a los distintos sectores no se ejecutaron en la forma ni dentro de los plazos previstos. Entre las principales falencias destaca la ausencia de una

atención integral en salud para las personas afectadas por la exposición a metales pesados, así como la demora en la implementación de infraestructura definitiva que permita el tratamiento seguro del agua destinada al consumo humano (Defensoría del Pueblo, 2021).

En conclusión, la eficacia del estado de emergencia se ha visto limitada por deficiencias operativas, falta de soluciones sostenibles a largo plazo y la insuficiente articulación de acciones integrales que aseguren agua segura y atención médica efectiva para la población afectada. Esto evidencia la necesidad de crear políticas públicas íntegras, sostenidas y estructurales, con la finalidad de evitar la persistencia de la contaminación del agua con arsénico y la degradación de la salubridad pública.

1.3. Operacionalización de variables o categorías

1.3.1. Definición conceptual de las variables

1.3.1.1. Definición conceptual de la variable independiente:

“La actividad estatal de las instituciones públicas durante el Estado de Emergencia”

Según el Tribunal Constitucional (2025), menciona que la actividad estatal del Estado en el Perú se justifica en su deber constitucional de estar al servicio de la persona y garantizar el bien común, dentro de un Estado social y democrático de derecho. En ese sentido, toda intervención estatal encuentra su razón de ser en la defensa de la dignidad humana y en la protección de los derechos fundamentales, tal como lo establece la Constitución al reconocer a la persona como el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Por ello, la actividad estatal en el Perú durante el estado de emergencia por desastre o peligro inminente, la intervención del Estado se justifica cuando se sobrepasa la capacidad normal de respuesta de las autoridades, lo que hace necesaria una acción inmediata, coordinada y excepcional para proteger la vida, la salud y las condiciones básicas de subsistencia de la población. En ese marco, la norma complementaria permite que los distintos niveles de gobierno adopten medidas urgentes con procedimientos más ágiles y flexibles, pero únicamente orientadas a atender de manera directa la emergencia (Presidencia del Consejo de Ministros, 2014).

1.3.1.2. Definición conceptual de la variable dependiente: “El problema de contaminación por Arsénico en el distrito Mórrope”

De acuerdo, a la investigadora Merli Vilchez Marin (2019), señala que el problema el arsénico en el agua de Mórrope se encuentra principalmente en las napas subterráneas que suministran agua a los pozos utilizados por la población. Estudios hidrogeológicos atribuyen esta presencia a factores mineralógicos y geológicos naturales del subsuelo costero peruano, donde el arsénico es un elemento que se disuelve en el agua cuando ciertas formaciones rocosas interactúan con las aguas subterráneas. A ello se suma que, aunque el arsénico tenga un origen natural, su presencia en el agua puede verse agravada por la intervención humana, especialmente cuando no existen adecuados tratamientos para mitigar este problema. Estas deficiencias facilitan que los metales pesados se mantengan o se concentren en las fuentes de abastecimiento, incrementando el riesgo para la población

Aunado a ello, se tiene como efectos que este tipo de contaminación de metal pesado coincide con hallazgos que asocian el arsénico con problemas graves de salud, incluyendo cáncer, alteraciones cutáneas, daños a órganos internos y trastornos metabólicos cuando se consume por largos periodos (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza Lambayeque, 2025)

1.3.2. Definición operativa de las variables

Variable	Dimensiones o características	Indicadores	Técnica e instrumento
Variable independiente: la actividad estatal de las instituciones públicas durante el Estado de Emergencia	Eficacia institucional	Resultado de la función. Efecto vinculado con la realidad o necesidad.	Técnica: Análisis documental Instrumento: Guía de análisis de documentos institucionales
	Efectividad de las acciones funcionales	Cumplimiento de la responsabilidad del funcionario público. La justificación de los informes. La ruta de solución.	

	Intervención estatal de manera inmediata, coordinada y necesaria.	Procedieron con celeridad en la ejecución de las acciones inmediatas y necesarias. Solución del problema acorde a las medidas adoptadas. Fiscalización de las actividades estatales.	
Variable dependiente: el problema de contaminación por	Origen de la contaminación del agua por arsénico en el distrito de Mórrope	Realización de estudios hidrogeológicos. Determinación de factores antropogénicos.	Técnica: Análisis documental

Arsénico en el distrito Mórrope	Efectos nocivos de la contaminación de arsénico	Cuantificación de la población afectada por la contaminación. Tratamiento médico a las personas afectadas.	Instrumento: Guía de análisis de documentos institucionales
	Persistencia de la contaminación de arsénico en el distrito de Mórrope	Registro de la presencia del arsénico en el agua potable. Solución integral de la contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope.	

1.4. Marco conceptual

1.4.1. Obligaciones estatales

Los Estados, tanto en el plano nacional como internacional, están jurídicamente comprometidos con el cumplimiento de una triple obligación esencial e indivisible respecto a los derechos humanos: deben respetarlos, protegerlos y garantizarlos de manera efectiva.

En primer lugar, **respetar los derechos humanos** significa que el Estado y sus autoridades deben abstenerse de vulnerarlos directa o indirectamente, ya sea mediante acciones arbitrarias, omisiones injustificadas o normativas contrarias a los principios constitucionales y al derecho internacional.

En segundo lugar, **protegerlos** implica que el Estado tiene el deber de prevenir que terceros (particulares, empresas u otros actores no estatales) vulneren los derechos de las personas. Para ello, debe establecer marcos normativos claros, mecanismos de supervisión y medidas sancionadoras eficaces que disuadan cualquier acto lesivo.

Y, en tercer lugar, **garantizar o cumplir los derechos humanos** obliga al Estado a adoptar políticas públicas, programas sociales, presupuestos adecuados e instituciones sólidas que aseguren el ejercicio real, progresivo y sostenible de esos derechos, especialmente en beneficio de las poblaciones más vulnerables (Chimuris, 2008).

1.4.2. Política pública

Las políticas públicas pueden entenderse como el conjunto de acciones, decisiones y estrategias diseñadas e implementadas por el Estado con el

propósito de responder a las múltiples y cambiantes demandas que plantea la sociedad. Estas no se limitan a simples declaraciones o propuestas, sino que se concretan en medidas organizadas y sistemáticas orientadas a solucionar problemas colectivos que afectan a la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas representan una expresión concreta del ejercicio del poder gubernamental, en la medida en que reflejan las prioridades, valores e intereses del aparato estatal frente a los desafíos sociales, económicos, ambientales y culturales que enfrenta el país.

Además, las políticas públicas no solo implican la respuesta técnica del Estado ante una necesidad, sino que su diseño, ejecución y evaluación deben considerar el interés general, la equidad social, la participación ciudadana y el respeto por los derechos fundamentales. De esta forma, se convierten en herramientas esenciales para transformar realidades y generar condiciones de bienestar, fortaleciendo así la legitimidad democrática y la función del Estado (Ruiz & Cárdenas, 2020).

1.4.3. Institución pública

Las instituciones públicas son entidades que forman parte del aparato estatal y funcionan bajo la autoridad y supervisión de los distintos niveles de gobierno. Su principal finalidad es prestar servicios esenciales a la población, respondiendo a las múltiples necesidades colectivas que surgen dentro de una sociedad organizada. Estas instituciones constituyen el medio a través del cual el Estado ejerce sus funciones y cumple con sus obligaciones constitucionales y legales frente a la ciudadanía

El funcionamiento de estas instituciones se sostiene gracias al financiamiento público, es decir, por medio de los recursos económicos que provienen en su mayoría de los impuestos y contribuciones aportadas por la misma sociedad.

Por su naturaleza y propósito, las instituciones públicas representan un pilar fundamental para el desarrollo social y económico. No solo garantizan la provisión de bienes y servicios necesarios para una vida digna, sino que también promueven el bienestar general, inclusión social y la reducción de desigualdades. En este sentido, su correcto funcionamiento, transparencia y eficiencia son elementos clave para fortalecer la confianza en el Estado (Sanchez, Hernández, Martinez, & Silva, 2021).

1.4.4. Estado de Emergencia

El estado de emergencia constituye, desde su origen y naturaleza jurídica, un régimen de excepción dentro del marco constitucional. Este mecanismo no corresponde a una situación ordinaria ni permanente, sino que se activa únicamente ante circunstancias extraordinarias que requieren respuestas urgentes y temporales por parte del Estado.

Este estado de excepción se encuentra en el inciso 1 del artículo 137 de la Constitución Política del Perú, en el cual, otorga al gobierno facultades especiales y transitorias que habilitan al Estado para adoptar medidas inmediatas y eficaces frente a escenarios que amenazan gravemente la estabilidad del orden público, la seguridad nacional o la continuidad de las funciones esenciales del Estado.

Por ello, aunque el Estado de Emergencia permite la restricción de ciertos derechos fundamentales de manera limitada, su finalidad última es restablecer la normalidad institucional y proteger la integridad de la sociedad. Sin embargo, dada su naturaleza excepcional, este régimen debe estar sujeto a controles rigurosos, límites temporales y supervisión democrática, para evitar abusos de poder y garantizar que no se convierta en un instrumento de arbitrariedad (LP Pasión por el Derecho, 2022).

1.4.5. Contaminación

Los problemas ambientales, en gran parte de los casos, no surgen de manera espontánea ni aislada, sino que son consecuencia directa de la ruptura o alteración en la relación equilibrada que debería existir entre los seres humanos y el entorno natural. Esta alteración se origina principalmente por las acciones desmedidas de la sociedad (como la explotación irracional de recursos, la expansión urbana descontrolada, la industrialización contaminante o la falta de gestión sostenible) que modifican profundamente los ecosistemas.

Esta perturbación del equilibrio natural genera múltiples impactos negativos en el medio ambiente, tales como la contaminación del aire, del agua y del suelo, así como la pérdida de la biodiversidad, el deterioro de los paisajes y el cambio climático. Estos efectos ambientales, a su vez, repercuten de manera significativa en la sociedad, afectando a distintos aspectos de la vida cotidiana.

Entre las consecuencias más preocupantes se encuentran los daños a la salud pública, como el aumento de enfermedades provocadas por la

exposición a sustancias tóxicas. Además, se comprometen el bienestar colectivo y el valor intrínseco de la naturaleza, lo que reduce la calidad de vida, limita el acceso a servicios ecosistémicos esenciales (como agua limpia o alimentos sanos) y debilita la conexión cultural y espiritual que muchas comunidades mantienen con su entorno.

Por lo tanto, abordar los problemas ambientales no es solo una cuestión ecológica, sino también social, ética y política, ya que implica proteger no solo los recursos naturales, sino también la dignidad, la salud y el futuro de la generaciones actuales y venideras (Palacios & Moreno, 2022).

1.4.6. Arsénico

El arsénico es un elemento químico clasificado como metaloide, lo que significa que posee propiedades tanto de los metales como de los no metales. Este elemento está presente de forma natural en el medio ambiente, y puede encontrarse en el aire, el suelo y especialmente en el agua, debido a los procesos geológicos que ocurren en la corteza terrestre.

La liberación del arsénico en el entorno puede ocurrir de manera natural. Como resultado de la actividad volcánica, la erosión de rocas ricas en este mineral o los movimientos del subsuelo. Sin embargo, también puede ser provocado o intensificada por la intervención humana, a través de actividades como la minería, la fundición de metales, el uso de pesticidas industriales o la quema de combustibles fósiles.

Aunque el arsénico pueda encontrarse en concentraciones bajas, incluso cantidades mínimas pueden representar un riesgo ambiental y para la salud, ya que tienen un carácter tóxico y puede acumularse en los organismos vivos.

Una de las principales vías de exposición humana a este metaloide es el consumo de agua contaminada, especialmente en aquellas regiones donde los acuíferos subterráneos entran en contacto con las formaciones geológicas que contienen arsénico, lo cual permite que este se disuelva y llegue a las fuentes de agua potable.

Además del agua, las personas también pueden ingerir arsénico a través de los alimentos, ya que ciertos cultivos (por ejemplo, el arroz) pueden absorber este contaminante desde el suelo o el agua durante su desarrollo. Por lo tanto, la exposición prolongada al arsénico representa una seria amenaza tanto para la salud pública como para el equilibrio ambiental, y exige una vigilancia constante, así como medidas preventivas desde las políticas públicas de saneamiento y salud (Cabrera, Pinos, & Pulla, 2013).

Capítulo II

Diseño metodológico

2.1. Diseño de contrastación de hipótesis

La investigación se proyectó sobre la base de un diseño de contrastación en función al tipo no experimental, el mismo que reconoce un enfoque cualitativo, esto se debe a que la observación realizada se ocupa de las variables que constituyen el problema, sin un efecto experimental que afecte sus contenidos o conceptos, tal es así que únicamente reconoce de cada una de ellas en tanto origen del problema y consecuencia del mismo, esto se entiende como las cualidades que científicamente denotan los aspectos sobre los que se habrá de establecer el marco de solución.

Siendo tal cual lo indicado, el diseño de la contrastación de la hipótesis se ha marcado en etapas, por lo que se establece en primer lugar el objeto general de la investigación que indica determinar si la actividad estatal de las instituciones públicas durante el Estado de Emergencia resultó suficiente para solucionar el problema de contaminación por Arsénico en el distrito Mórrope.

Como se entiende toda actividad requiere de un desarrollo pautado, esto es lo que explica la necesidad de establecer otras metas que se constituyen como los objetivos específicos e indican: Estudiar los fundamentos jurídicos que sustentan al Estado de Emergencia vinculado a la actividad estatal a través de las instituciones públicas; observar los parámetros diseñados por la política pública para resolver el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope; analizar los informes técnicos de las instituciones

públicas vinculadas al Estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024.

Cada una de estas últimas tareas se comprometen en la obtención de un resultado, el mismo que se plasma a través de un análisis y su posterior discusión a través de la cual se obtienen las tomas de postura que finalmente conducen a la elaboración de la conclusión general, siendo este resultado último el que se pone en contraste con la hipótesis inicial, ejercicio que permite establecer si resulta corroborada o no.

2.1.1. Formulación del problema de investigación

¿Qué tan suficiente resultó la actividad estatal a través de las instituciones públicas durante el Estado de Emergencia para solucionar el problema de contaminación por arsénico en el distrito Mórrope?

2.1.2. Hipótesis

La actividad estatal a través de las instituciones públicas durante el Estado de Emergencia resultó insuficiente para solucionar el problema de contaminación por Arsénico en el distrito Mórrope dado que las actividades desarrolladas no alcanzaron la eficaz solución del problema.

2.1.3. Objetivos

2.1.3.1. Objetivo general

Determinar si la actividad estatal de las instituciones públicas durante el Estado de Emergencia resultó suficiente para solucionar el problema de contaminación por Arsénico en el distrito Mórrope.

2.1.3.2. Objetivos específicos

Estudiar los fundamentos jurídicos que sustentan al Estado de Emergencia vinculado a la actividad estatal a través de las instituciones públicas.

Observar los parámetros diseñados por la política pública para resolver el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope.

Analizar los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al Estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024.

2.2. Población y muestra

2.2.1. Población:

Se ha considerado como población a los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al Estado de Emergencia generado por el problema de contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024.

2.2.2. Muestra:

Se ha establecido como muestra representativa la cantidad de 5 informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al Estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024.

2.3. Técnicas e instrumentos

2.3.1. Técnicas

2.3.1.1. Técnica de análisis documental

Tal cual se ha planteado el análisis de la investigación es precisa la recopilación de datos teóricos que sirven de base para la adopción del carácter científico que denota el problema, esto en función a cada uno de los aspectos conceptuales que contemplan las variables, así se tiene que esta técnica conduce a la revisión e textos bibliográficos jurídicos para obtener la doctrina necesaria, del mismo modo los documentos como son informes de investigación que sirven para la acumulación de los antecedentes de la tesis y finalmente la revisión de los artículos científicos publicados en revistas indexadas.

2.3.2. Instrumentos

2.3.2.1. La ficha bibliográfica

Este instrumento es lo que ha permitido la acumulación de información que se proyecta en la técnica de análisis documental, el mismo que se sirve de la información que se requiere en las fichas bibliográficas que en este caso se adopta el uso de las que diseña el estilo de citación APA, para reconocer, ordenar y distribuir las fuentes de acuerdo con lo cual se reconoce su origen y fiabilidad.

2.3.2.2. La guía de análisis de documentos institucionales

A través de esta guía se concreta el trabajo destinado para analizar los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al Estado de

emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024, de modo tal que se establecen los criterios de análisis sobre los que se han de revisar dichos informes, sobre todo en el aspecto del incumplimiento de las acciones, así como también sobre la eficacia de estas.

Capítulo III

Resultados

Determinar si la actividad estatal de las instituciones públicas durante el Estado de Emergencia resultó suficiente para solucionar el problema de contaminación por Arsénico en el distrito Mórrope.

3.1. Resultado del análisis de documentos institucionales

Tabla 1: tabulación del resultado de análisis de los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al Estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024: Informe Técnico de la Evaluación Hidrogeológica en el Ámbito del Distrito de Mórrope, emitido por la Autoridad Nacional del Agua, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego

Ítem de análisis	Resultado
Eficacia institucional	En el informe analizado se reconoce que la institución ha cumplido con la función encargada, toda vez que se reconoce en el resultado de evaluación técnica las condiciones hidrogeológicas del acuífero del distrito de Mórrope. El efecto vinculado con la realidad o necesidad se muestra de acuerdo a la información técnica relacionada con la problemática hídrica, la cual refleja la situación que afecta a la población de Mórrope, respondiendo a una necesidad concreta del territorio.
Efectividad de las acciones funcionales	El informe en cuestión elaborado por la Autoridad Nacional del Agua, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego, se identificó que los servidores

responsables desarrollaron las actividades técnicas que les correspondían de acuerdo a su mandato institucional, en este caso desarrollar un informe técnico analizando las condiciones del agua subterránea del distrito de Mórrope.

Asimismo, estas acciones funcionales, sí tuvieron justificación, la cual fue conocer el estado actual del acuífero, relacionado a la calidad del agua subterránea, de acuerdo al marco de la declaratoria de emergencia por contaminación de agua para consumo humano en el distrito de Mórrope.

Respecto a la ruta de solución, esta no se encuentra desarrollada en el informe técnico, ya que solo se presenta conclusiones y recomendaciones de carácter técnico que podrían orientar la toma de decisiones futuras para enfrentar la problemática del arsénico en el agua.

Intervención estatal	Tras el análisis del informe, la intervención estatal se
de manera	reconoce en que las entidades competentes
inmediata,	realizaron acciones técnicas orientadas a evaluar la
coordinada y	situación hídrica y generar información para la toma
necesaria.	de decisiones. Sin embargo, la celeridad fue parcial,
	ya que no se observaron medidas inmediatas

concretas que solucionaran de forma directa la necesidad de la población afectada.

En cuanto a la solución del problema acorde a las medidas adoptadas, no se evidencia en el presente informe porque solo se enfoca a comprender la problemática y recomendar medidas para su atención, mas no una solución efectiva.

La fiscalización de las actividades estatales, no se reconoce en el informe, ya que no se evidencia un seguimiento en cuanto a las acciones estatales sobre la solución del problema con arsénico.

Origen de la contaminación del agua por arsénico en el distrito de Mórrope	Se ha cumplido con la realización de estudios hidrogeológicos, por lo tanto, se evidencia que el arsénico tiene una base natural vinculada a la interacción entre el agua subterránea y los minerales del terreno.
--	--

Asimismo, respecto a la determinación de factores antropogénicos, se reconoce que, si bien el origen de la contaminación del arsénico es principalmente natura, no se descarta que la influencia de la intervención humana, ya que podría estar asociada por el ser exceso de fosfato y otros componentes agrícolas y/o plaguicidas utilizados para el control fitosanitario.

Efectos nocivos de la contaminación de arsénico	En el informe analizado no se cumple con la cuantificación de la población afectada, ya que no se encuentra ningún ítem sobre este tema.
---	--

Por consiguiente, tampoco se evidencia el tratamiento médico a las personas afectadas, puesto que el informe no incluye ningún apartado específico relacionado con este aspecto.

Persistencia de la contaminación de arsénico en el distrito de Mórrope	De acuerdo con el informe, se verifica que sí se efectuó el registro de la presencia de arsénico en el agua potable de Mórrope. En ese sentido, la persistencia de la contaminación queda acredita por la existencia de registros técnicos que evidencian concentraciones de arsénico por encima de los estándares de calidad del agua, evidenciando que el problema continúa vigente y no ha sido plenamente resuelto.
--	---

Al respecto, a la solución integral de la contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope, no se evidencia la implementación sostenida de una solución estructural que garantice agua segura de manera permanente en dicho informe.

Nota: el resultado de este análisis se basa en la información contenida en el [enlace](#):

<https://drive.google.com/drive/folders/12e5UjmbmZH34htugcNvXAEJYHIXAhmgU?usp=sharing>

Tabla 2: tabulación del resultado de análisis de los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al Estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024: Acta de Entrega y Recepción de Alimentos N°0022-2019, emitido por el Gobierno Regional de Lambayeque

Ítem de análisis	Resultado
Eficacia institucional	El informe evaluado indica que el Gobierno Regional no ha cumplido con la función que le fue asignada, en la medida que el desarrollo de sus acciones institucionales desplegadas fue insuficiente para resolver el problema de la contaminación por arsénico en el agua. En ese contexto, la entrega de atunes a la población de Mórrope fue una medida complementaria de carácter asistencial o paliativo, pero dicha acción no resulta idónea ni necesaria para contrarrestar la contaminación del recurso hídrico, puesto que no incide en la reducción de los niveles de arsénico ni en la mejora de la calidad del agua potable. En cuanto al efecto vinculado con la realidad o necesidad, se evidencia que la entrega de atunes no respondió a la necesidad real del problema, pues la problemática central no es la falta de alimentos, sino la ausencia de acceso a agua potable, por ello, las acciones estatales no constituyeron a una solución pertinente ni suficiente frente a la contaminación por arsénico.

Efectividad de las acciones funcionales	Del análisis del informe, no se reconoce el cumplimiento de la responsabilidad del funcionario público porque se demuestra que no ha cumplido de manera integral con su deber de garantizar una respuesta efectiva frente al problema estructural de la contaminación por arsénico en el agua. En relación a las acciones funcionales, su justificación se sustenta en la declaratoria de emergencia del distrito de Mórrope; no obstante, las actividades estatales ejecutadas no guardan relación directa con la solución del problema de la contaminación por arsénico en el agua. Ello evidencia que las medidas adoptadas no han contribuido de manera efectiva a la reducción del riesgo sanitario ni a resolver la causa estructural de la problemática. Además, en el presente informe no se identifica una ruta de solución, puesto que la única acción ejecutada por el Gobierno Regional de Lambayeque ha consistido en la entrega de atunes a la población de Mórrope, medida que no guarda relación directa con la atención estructural del problema de contaminación por arsénico en el agua.
---	--

Intervención estatal	De acuerdo al informe se advierte que la
de manera	intervención estatal no cumple como acciones
inmediata,	inmediatas y necesarias. Si bien el Gobierno
coordinada	y Regional de Lambayeque realizó una acción dirigida
necesaria.	a la población del distrito de Mórrope, esta se limitó
	a la entrega de alimentos, el cual, refleja una
	actuación no orientada para enfrentar la necesidad
	vinculada a la contaminación.

Por otra parte, no se evidencia la solución del problema acorde con las medidas adoptadas, ya que la intervención estatal no guarda relación directa con la mitigación del arsénico ni con la mejora del sistema de abastecimiento de agua potable para consumo humano.

Con relación a la fiscalización de las actividades estatales, no se advierte su cumplimiento, en la medida que el informe carece con un ítem específico vinculado con dicho aspecto.

Origen de la	Sobre la realización de estudios hidrogeológicos, el
contaminación del	informe no incorpora una sección particular referida
agua por arsénico	a este punto.

en el distrito de	Asimismo, en cuanto a la determinación de factores
Mórrope	antropogénicos, no desarrolla un apartado sobre este
	aspecto.

Efectos nocivos de la contaminación de arsénico

Con respecto a la cuantificación de la población afectada por la contaminación, en el informe no contiene un acápite específico referido a dicho ítem.

De igual manera, sobre el tratamiento médico a las personas afectadas, en el presente informe no desarrolla un apartado específico que aborde el tema en cuestión.

Persistencia de la contaminación de arsénico en el distrito de Mórrope

El registro de la presencia del arsénico en el agua potable no se encuentra en el informe, toda vez que este carece de un ítem relacionado con dicho indicador.

Del mismo modo, tampoco se evidencia la implementación de una solución integral frente a la contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope, limitándose a consignar acciones que resultan insuficientes por parte del Gobierno Regional de Lambayeque para afrontar debidamente la problemática.

Nota: el resultado de este análisis se basa en la información contenida en el enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/12e5UjmbmZH34htugcNvXAEJYHIXAhmgU?usp=sharing>

Tabla 3: tabulación del resultado de análisis de los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al Estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024: Informe N°64-2019/VIVIENDA/VMCS/PRNS/TTP/APE-hsuarezj, emitido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Ítem de análisis	Resultado
Eficacia institucional	En el informe analizado se reconoce que la institución ha cumplido con la función encargada, toda vez que se reconoce en el resultado de la instalación de 2,036 kits de tratamiento intradomiciliario para remoción de arsénico en las nueve localidades de Mórrope. Respecto al efecto vinculado con la realidad o necesidad se verifica que las acciones ejecutadas, como la instalación de kits intradomiciliarios para la remoción de arsénico, sí responden directamente a la necesidad concreta de la población de acceder a agua apta para el consumo humano en el distrito de Mórrope, el mismo que fue una solución temporal y no integral.
Efectividad de las acciones funcionales	De la revisión del informe, en razón al cumplimiento de la responsabilidad del funcionario público se observa que sí han realizado las actividades concernientes a su competencia, toda vez que se llevó a cabo la contratación, supervisión y verificación de la instalación de los kits

intradomiciliarios. Asimismo, se realizó la validación técnica de su funcionamiento, orientada a mitigar el problema de la presencia de arsénico en el agua.

En proporción a la justificación del informe, se reconoce que esta ha sido cumplida, en la medida en que se ha proporcionado un sustento técnico y administrativo que explica la necesidad de las acciones ejecutadas, detallando los procedimientos realizados y los resultados obtenidos, lo que evidencia coherencia entre lo planificado, lo ejecutado y lo reportado.

La ruta de solución no se encuentra desarrollada de manera integral en el informe analizado; no obstante, se evidencia la implementación de una medida específica orientada a reducir la exposición de la población al contaminante.

Intervención estatal	Del análisis efectuado en el informe, se determina
de manera	que la intervención estatal respecto si procedieron
inmediata,	con celeridad en la ejecución de las acciones
coordinada	y inmediatas y necesarias, no se cumple porque el
necesaria.	Estado de emergencia se inició un 02 de mayo de
	2018 y la ejecución de la instalación de kits
	intradomiciliarios para la remoción de arsénico se

realizó el 17 de mayo de 2019, teniendo una demora de más de un año. En consecuencia, la medida adoptada no fue tratada con celeridad.

En cuanto a la solución del problema acorde a las medidas adoptadas, en el presente informe sí se cumple, toda vez que se reconoce una relación entre lo ejecutado por la institución estatal y la atención del problema, sin embargo, la solución es limitada al tratarse de acciones de mitigación y no de una respuesta estructural definitiva.

En relación a la fiscalización de las actividades estatales, se ha evidenciado que hubo existencia de mecanismos de supervisión y verificación técnica durante la ejecución de las instalaciones de los kits intradomiciliarios para la remoción de arsénico. No obstante, la fiscalización se reconoce en el proyecto en específico, pero no lo hubo posteriormente para garantizar la sostenibilidad de las medidas adoptada y su impacto permanente en la solución del problema.

Origen de la	De acuerdo al análisis del informe con respecto a la
contaminación del	realización de estudios hidrogeológicos, no se
agua por arsénico	advierde su cumplimiento, en la medida que el

en el distrito de Mórrope	informe carece con un ítem específico vinculado con dicho aspecto Por consiguiente, sobre la determinación de factores antropogénicos, en el informe no contiene un acápite específico referido a dicho ítem.
Efectos nocivos de la contaminación de arsénico	Con lo que respecta a la cuantificación de la población afectada por la contaminación, no se evidencia sobre este indicador, puesto que no ha sido tratado en el presente informe. Asimismo, sobre el tratamiento médico a las personas afectadas, no se advierte el desarrollo de ello porque el informe no incorpora una sección particular referida a este punto.
Persistencia de la contaminación de arsénico en el distrito de Mórrope	Sobre el registro de la presencia del arsénico en el agua potable, no se logra determinar, debido a que el informe se limita a consignar información relacionada con el periodo de vigencia del estado de emergencia. No obstante, se señala que durante dicho periodo se realizó la verificación de los niveles de arsénico después de la instalación de los kits intradomiciliarios, obteniendo un resultado favorable. La solución integral de la contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope, no se cumplió, ya

que la instalación de los kits intradomiciliarios para reducir el arsénico en las aguas, no constituyen una solución estructural, porque no resolvió la causa de fondo y hasta el momento no hay resolución sostenible en el tiempo.

Nota: el resultado de este análisis se basa en la información contenida en el enlace:
<https://drive.google.com/drive/folders/12e5UjmbmZH34htugcNvXAEJYHIXAhmgU?usp=sharing>

Tabla 4: tabulación del resultado de análisis de los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al Estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024: Informe N° 163-2019-TTLZ-DENOT-DGIESP/MINSA, emitido por el Ministerio de Salud.

Ítem de análisis	Resultado
Eficacia institucional	Del análisis del informe se reconoce que el Ministerio de Salud, ha cumplido con el resultado de su función, puesto que ha cumplido con su finalidad en materia de atención y seguimiento de las personas expuestas a metales pesados, evidenciándose acciones de evaluación clínica, vigilancia epidemiológica, monitoreo de casos y coordinaciones intersectoriales orientadas a la protección de la salud de la población afectada. Por consiguiente, en cuanto al efecto vinculado con la realidad o necesidad, sí se evidenció que sus acciones estuvieron orientadas hacia una necesidad concreta de la población del distrito de Mórrope, relacionada con la exposición de metales pesados y sus consecuencias en la salud. En este sentido, las actividades de identificación de personas afectadas, atención médica y seguimiento clínico que guardan coherencia con la problemática existente.
Efectividad de las acciones funcionales	El cumplimiento de la responsabilidad del funcionario público, sí se ha llevado a cabo, puesto que se evidencia en la ejecución de actividades que

se encuentran dentro del ámbito de sus competencias, las cuales fueron brindar atención y seguimiento de la población afectada.

En la relación con la justificación de los informes, se advierte que este aspecto se ha cumplido, en la medida que en el informe presenta un sustento técnico que explica la necesidad de las intervenciones orientadas a reducir la exposición de la población a metales pesados, así como los riesgos asociados para la salud pública.

Respecto a la ruta de solución, no se evidencia su cumplimiento, debido a que el informe no presenta un plan estructurado, progresivo y articulado que conduzca la resolución del problema de fondo.

Intervención estatal	En cuanto a la celeridad en la ejecución de las
de manera	acciones inmediatas y necesarias, se verifica que sí
inmediata,	se produjo, en la medida en que las entidades
coordinada y	competentes procedieron con relativa celeridad en la
necesaria.	realización de acciones urgentes orientadas a la
	atención de la población afectada desde el inicio de
	la declaración de emergencia.

La solución del problema acorde a las medidas adoptadas, sí se evidenciaron, en tanto que las

	acciones estuvieron orientadas a la atención sanitaria a la población afectada. Acerca la fiscalización de las actividades estatales, no puede acreditarse, debido a que el informe no menciona ningún ítem específico relacionado a la supervisión, control o seguimiento de las medidas implementadas.
Origen de la contaminación del agua por arsénico en el distrito de Mórrope	Acorde a la realización de estudios hidrogeológicos, no se evidencia, debido a que el informe no tiene ningún apartado sobre el origen de la contaminación por arsénico. De la misma forma, en relación a la determinación de factores antropogénicos, no puede observarse, ya que el informe no contiene ningún ítem que evalúe la influencia de actividades humanas.
Efectos nocivos de la contaminación de arsénico	En relación a la cuantificación de la población afectada por la contaminación, sí se ha cumplido, toda vez que se han identificado y registrado a las personas expuestas al arsénico en el distrito de Mórrope, lo que permite dimensionar el alcance del problema sanitario. Por consiguiente, respecto al tratamiento médico a las personas afectadas, sí se evidencia su cumplimiento, ya que se brindó atención

especializada a la población expuesta a este metal pesado, garantizándose su tratamiento y el correspondiente seguimiento sanitario.

Persistencia de la contaminación de arsénico en el distrito de Mórrope

En cuanto al registro de la presencia del arsénico en el agua potable, no se observa en el presente informe, ya que no se encuentra desarrollada de manera integral.

Asimismo, sobre la solución integral de la contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope, no se ha cumplido, ya que no se identifican intervenciones integrales dirigidas a garantizar de manera permanente al acceso a agua segura, solo se evidenciaron acciones de atención y control, lo que confirma la continuidad del riesgo para la población.

Nota: el resultado de este análisis se basa en la información contenida en el enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/12e5UjmbmZH34htugcNvXAEJYHIXAhmgU?usp=sharing>

Tabla 5: tabulación del resultado de análisis de los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al Estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024: Informe de Emergencia N° 685 - 12/08/2019/ COEN - INDECI (Informe N° 45), emitida por INDECI

Ítem de análisis	Resultado
Eficacia institucional	Se identifica a partir del análisis del informe que el resultado de la función, sí se reconoce, en la medida en que el informe describe las acciones realizadas por las entidades competentes durante el estado de emergencia. Sin embargo, la evidencia sobre resultados efectivos y duraderos en la solución del problema es limitada. Asimismo, el efecto vinculado con la realidad o necesidad, sí se ha cumplido, pero de manera parcial, ya que las acciones se vinculan con la necesidad real de atención inmediata, pero no se demuestra un efecto sostenido o de fondo sobre la problemática.
Efectividad de las acciones funcionales	Respecto, al cumplimiento de la responsabilidad del funcionario público, sí se evidencia que las entidades estatales hayan realizado actividades de coordinación, monitoreo y reporte de la situación del estado de emergencia, lo que evidencia que las funciones asignadas fueron ejecutadas dentro del marco de sus competencias institucionales. Por consiguiente, la justificación de los informes, se ha cumplido, debido a que se reconoce en la medida

que el informe presenta información sobre la situación de emergencia, las acciones realizadas y la coordinación interinstitucional, lo que permite sustentar la elaboración del reporte dentro de las competencias institucionales.

Finalmente, sobre el indicador de la ruta de solución, en el presente informe, no cumple, debido a que se centra principalmente en describir la situación de emergencia, las acciones inmediatas realizadas y la coordinación interinstitucional, pero no desarrolla una estrategia integral o plan estructurado orientado a la solución definitiva del problema.

Intervención estatal	De análisis de informe, respecto al indicador referido
de manera	a si se procedió con celeridad en la ejecución de las
inmediata,	acciones inmediatas y necesarias, se evidencia su
coordinada	y cumplimiento, en la medida que se describe la
necesaria.	activación de mecanismos de respuesta ante la
	situación de emergencia, la participación de
	entidades públicas y la adopción de acciones
	orientadas a la atención de la población afectada.
	En cuanto a la solución del problema acorde a las
	medidas adoptadas, no cumple, toda vez que las
	acciones descritas responden a la atención de la

	emergencia, mas no a la solución definitiva del problema conforme a las medidas adoptadas. Del mismo modo, sobre la fiscalización de las actividades estatales, no se verifica, debido a que el informe no presenta un apartado específico, por ello, no se evidencia acciones orientadas al control, supervisión o fiscalización de las actividades desarrolladas por las entidades responsables durante el estado de emergencia.
Origen de la contaminación del agua por arsénico en el distrito de Mórrope	Sobre la realización de estudios hidrogeológicos, no se reconoce en el informe, debido a que no presenta un apartado técnico que evidencie la ejecución de estudios hidrogeológicos que permitan identificar el origen de la contaminación por arsénico. Igualmente, en la determinación de factores antropogénicos, no se observa, ya que en el informe no desarrolle un ítem en cuanto a este apartado.
Efectos nocivos de la contaminación de arsénico	Respecto a la cuantificación de la población afectada por la contaminación, sí ha cumplido, toda vez que presenta información sobre personas expuestas que fueron atendidas en el contexto del estado de emergencia. Por otro lado, en cuanto al tratamiento médico a las personas afectadas, sí se reconocen, en tanto se

verifica que las acciones estuvieron orientadas a la atención sanitaria, el monitoreo de los casos y el control de las personas expuestas a metales pesados. Ello evidencia la intervención del sector salud que estuvo dirigida a mitigar los daños en la salud derivados de la contaminación.

Persistencia de la contaminación de el agua potable, no se reconoce, en la medida que en arsénico en el el informe no desarrolla un apartado que detalle distrito de Mórrope monitoreos o mediciones sobre la concentración de arsénico en el agua.

En cuanto a la solución integral de la contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope, no se cumple, dado que las acciones ejecutadas se han limitado a medidas de atención frente a la emergencia de carácter temporal. En ese sentido, no se evidencia la implementación de intervenciones estructurales orientadas a contrarrestar de manera permanente la contaminación del agua con arsénico ni a resolver de forma definitiva la problemática.

Nota: el resultado de este análisis se basa en la información contenida en el enlace:
<https://drive.google.com/drive/folders/12e5UjmbmZH34htugcNvXAEJYHIXAhmgU?usp=sharing>

Capítulo IV

Discusión de los resultados

4.1. Discusión sobre los antecedentes

Se toma como antecedente la tesis de Tapia (2020), titulada "Vulneración de los derechos fundamentales por parte de la empresa municipal de agua y alcantarillado de la ciudad de Yunguyo", la cual buscó demostrar la afectación de derechos fundamentales de la población a causa la deficiente prestación del servicio de agua potable. A través de análisis microbiológicos, se detectó la presencia de materia fecal en el agua distribuida, lo que evidenció que la entidad municipal no cumplía con garantizar un servicio de calidad. Se coincide con la postura de la autora en cuanto a que una prestación inadecuada de servicios básicos por parte de entidades estatales puede generar una vulneración directa de derechos fundamentales, sobre todo cuando existe falta de control y fiscalización. Sin embargo, la presente investigación se diferencia claramente, ya que no se enfoca solo en corregir el concepto de prestación de servicio por el de suministro de agua potable, realizando el análisis de la actuación del Estado ante la contaminación del agua con arsénico en Mórrope como una realidad que sirve de base o justifica la declaración del estado de emergencia como mecanismo de intervención, evaluando su pertinencia y efectividad, por lo tanto, de esta manera, es el aporte original del estudio en cuanto a la contaminación de agua con arsénico en el distrito de Mórrope.

Se considera como antecedente la investigación de Torres (2021), titulada “El derecho fundamental a la salud y su exigibilidad en el ordenamiento jurídico peruano”, cuyo propósito fue analizar si el Estado garantiza el derecho a la salud y si cuenta con las condiciones reales para hacerlo efectivo. El autor concluye que el Estado no dispone de recursos suficientes ni de una gestión adecuada para garantizar plenamente este derecho, lo que pone en riesgo la protección de otros derechos fundamentales. Por consecuencia, considero estar de acuerdo con su postura, en cuanto a los problemas en la administración pública afectan directamente la violación de derechos. Por lo tanto, esta investigación es diferente porque no solo analiza el derecho a la salud de manera general, sino qué acciones toma el Estado ante la contaminación del agua con arsénico en Mórrope, desde la perspectiva del Derecho Administrativo, en cuyo marco se presenta el estado de emergencia como una forma de responder a este problema. El aporte original de esta investigación está en evidenciar la ineficacia de la actividad estatal en un caso específico, evaluando si las decisiones adoptadas fueron realmente suficientes y útiles para enfrentar el problema, lo que permite pasar de un enfoque teórico a un análisis crítico de la gestión pública y de la responsabilidad del Estado, sin repetir el objeto del antecedente.

Se toma como antecedente la tesis de Arellano (2023), titulada "Derecho fundamental a la salud y rol de SUNASS en la labor de supervisión y fiscalización del servicio salubre hídrico", que tuvo como finalidad proponer mejoras en la regulación administrativa para asegurar la calidad del agua y evitar la afectación del derecho a la salud de la población de Pacora

frente a la contaminación por arsénico. Es por ello que la autora concluye en implementar políticas públicas, además de reforzar la fiscalización por parte de SUNASS e invertir más en el sector salud. Se coincide con su planteamiento, pues destaca la responsabilidad del Estado y de los organismos reguladores en garantizar el bienestar de la población para proteger derechos fundamentales. Sin embargo, en la presente investigación se diferencia claramente, ya que no se enfoca solo en el rol de SUNASS, sino que analiza, desde una mirada del derecho administrativo en relación con efectividad de la actuación del Estado frente a la contaminación del agua con arsénico en Mórrope en cuanto al uso del estado de emergencia como respuesta, evaluando si fue una medida eficiente.

Se considera como antecedente la tesis de Carpio, Muña y Tuanama (2023), titulada “Eficiencia en el seguimiento de las declaratorias de estado de emergencia en el proceso de rehabilitación en el distrito de Villa Lagunas – Loreto, año 2020”, cuyo objetivo fue evaluar la eficiencia de la supervisión estatal tras las declaratorias de emergencia emitidas, luego del sismo de 2019. Los autores concluyen que, aunque las entidades públicas involucradas señalaron haber actuado de manera eficiente, la población afectada percibió que las acciones de rehabilitación no se cumplieron de forma adecuada, pese a las prórrogas del estado de emergencia, evidenciándose fallas en la articulación, seguimiento y resultados de la intervención estatal. Se coincide con esta postura crítica, ya que pone en evidencia las dificultades entre las medidas que toma el Estado y la efectividad real de sus acciones en el territorio. Sin embargo, la presente investigación se diferencia de dicho

estudio porque no se centra en procesos de rehabilitación, sino en el análisis de la actuación estatal frente a la contaminación del agua con arsénico en Mórrope y en la eficacia del estado de emergencia. El aporte original de esta nueva investigación radica en evaluar la eficacia del régimen de excepción para enfrentar un problema estructural de salud pública, analizando si las medidas adoptadas fueron idóneas, proporcionales y realmente orientadas a solucionar la contaminación hídrica. De este modo, se amplía el debate hacia el control de la actividad estatal en contextos excepcionales y la relación con la efectividad, evitando repetir el enfoque del antecedente.

Toma de postura:

Académicamente, este eje ha sido abordado de manera general, destacándose que cuando el Estado presta de forma deficiente los servicios básicos no solo incumple su función administrativa, sino que también vulnera la protección de los derechos fundamentales de la población. En ese marco, y a partir de la discusión existente, la presente investigación se centra en analizar la actuación del Estado frente a la contaminación del agua por arsénico en el distrito de Mórrope, como una realidad que sirve de base para justificar la declaración del estado de emergencia como mecanismo de intervención. Asimismo, se evalúa si las medidas adoptadas fueron idóneas, proporcionales y efectivamente orientadas a solucionar la problemática de la contaminación hídrica.

4.2. Discusión sobre los objetivos específicos

4.2.1. Discusión del objetivo específico: “Estudiar los fundamentos jurídicos que sustentan al Estado de Emergencia vinculado a la actividad estatal a través de las instituciones públicas”

En la discusión que corresponde a este objetivo es importante conocer, ¿Cuál es la percepción adecuada para el concepto de Estado de Emergencia?, Por ello, el concepto más adecuado lo contiene en la sentencia N° 0017-2003-AI/TC del Tribunal Constitucional (2004), ya que menciona que el Estado de Emergencia por su naturaleza es un estado de excepción. Asimismo, la Constitución Política otorga al Estado la “competencia de crisis” con el fin de enfrentar situaciones de crisis que, por su gravedad, ponen en peligro el funcionamiento normal de los poderes públicos, afectan la estabilidad de las instituciones y alteran la convivencia social, especialmente cuando se ven vulnerados los derechos fundamentales.

De acuerdo con lo anteriormente mencionado, el Estado de Emergencia es una medida excepcional que es utilizado estatalmente para enfrentar situaciones graves que alteran el normal desarrollo de la sociedad y las instituciones públicas, por un cierto tiempo. Asimismo, tiene por finalidad restablecer la normalidad y proteger los derechos fundamentales de la persona. De igual modo, este régimen amplía la capacidad de acción estatal con el fin de actuar con eficacia frente al riesgo. Sin embargo, ¿El ordenamiento jurídico peruano cuenta con una regulación suficiente y clara que desarrolle el Estado de Emergencia?

En el Perú, el Estado de Emergencia se encuentra regulado en el inciso 1 del artículo 137 de la Constitución Política, en el cual establece las circunstancias en las que se puede declararse, las restricciones o suspensiones de algunos derechos fundamentales y su duración. No obstante, toda esta interpretación es bastante general, sin desarrollar más a detalle qué debe entenderse en cada causal, qué criterios objetivos permiten determinar cuándo una situación justifica este régimen excepcional, ni cuáles son los límites operativos de la actuación estatal. Por lo tanto, deja una amplia interpretación y discrecionalidad para el Poder Ejecutivo.

Aunado a ello, existen normativas que complementan al Estado de Emergencia, como es el Reglamento de la Ley N° 29664 y la Norma complementaria sobre la declaratoria de estado de emergencia por desastre o peligro inminente en el marco de la Ley N° 29664. Estas normas buscan ordenar cómo debe actuar el Estado frente a desastres o riesgos graves.

Del mismo modo, el jurista Abraham Siles (2017), refiere que en el Perú no hay una regulación integral y ordenada sobre los regímenes de excepción, sino reglas sueltas, incompletas y dispersas en distintas normas, cada una abordando ciertos aspectos. Es por ello por lo que, esta forma fragmentada de regulación hace más difícil entender con claridad cómo opera el estado de emergencia y deja ciertos espacios para interpretaciones muy amplias por parte de la autoridad.

De igual manera, el Tribunal Constitucional no ha desarrollado con mayor precisión conceptual las causales que justifican la declaración del Estado de Emergencia. Por el contrario, en su jurisprudencia ha optado por

exhortar al legislador que apruebe un marco normativo específico que regule los regímenes de excepción previstos en el artículo 137 de la Constitución, en concordancia con los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Ahora bien, de acuerdo al inciso 1 del artículo 137 de la Constitución Política, el cual faculta al Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, a declarar el Estado de Emergencia en todo o parte del territorio nacional en los siguientes supuestos: Perturbación de la paz o del orden interno; catástrofes; o graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. Bajo la consideración doctrinaria es conveniente también comprender, ¿Qué debe entenderse por “graves circunstancias que afectan la vida de la Nación”?

Según la Observación General N° 29 emitida por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se refiere a “graves circunstancias que afectan la vida de la Nación”, como una situación grave que afecta el funcionamiento de las instituciones del Estado y dificulta el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, es por ello que toda medida adoptada en ese contexto debe respetar los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Es decir, esta situación de “graves circunstancias que afectan la vida de la Nación” no solo se alude a cualquier dificultad, sino que debe ser una crisis grave que altera la vida organizada de la sociedad y el funcionamiento de las instituciones del Estado. Es decir, se trata de escenarios en los que la seguridad, la salud, el orden público o la propia estabilidad institucional, por lo que el Estado necesita adoptar medidas excepcionales para evitar una

mayor complicación de la circunstancia. Sin embargo, en esas situaciones de emergencia, el Estado no puede actuar sin límites. En consecuencia, toda medida debe estar respaldada por la ley, ser realmente indispensable para enfrentar la situación, no ir más allá de lo estrictamente requerido y aplicarse sin discriminar a personas o ciertos grupos sociales.

En este sentido, en el caso particular del distrito de Mórrope, el Estado declaró el Decreto Supremo N.º 047-2018-PCM, justificándose que la adopción de esta medida excepcional se sustenta en la existencia de un “desastre”, derivado de la contaminación del agua destinada al consumo humano, por ello se cuestiona, ¿En qué supuestos resulta jurídicamente aceptable invocar los conceptos de peligro inminente o desastre para la declaratoria de un Estado de Emergencia?

Conforme a la Norma complementaria sobre la declaratoria de estado de emergencia por desastre o peligro inminente en el marco de la Ley N° 29664, menciona que el término “peligro inminente” se puede justificar cuando existe una alta probabilidad, real y verificable, de que ocurra un evento dañino (originado por un fenómeno natural o por la mano del hombre) en corto plazo, capaz de afectar la vida, la salud, la seguridad o los bienes de la población. Es decir, que **el daño todavía no se concreta**. Son amenazas sustentadas en evidencia técnica, científica o fáctica, con informes de autoridades competentes o alertas oficiales. Es por ello que exige una **intervención estatal inmediata para evitar o reducir sus efectos**.

En cuanto, al término “desastre” se configura cuando el **evento dañino** (ocasionado por un fenómeno natural o por la mano del hombre) **ya**

se ha producido y ha generado consecuencias significativas que superan la capacidad ordinaria de respuesta de las autoridades regionales y locales. Este daño concreto, provoca daños materiales, afectación a servicios básicos o vulneración de derechos fundamentales. En estos casos, la motivación debe basarse en la magnitud del impacto, la gravedad de los daños, y la necesidad **de adoptar medidas que atiendan a la población afectada, rehabilitar las zonas dañada y restablecer la normalidad.**

Considerando las circunstancias explicadas respecto a este tipo de estado de emergencia declarado por el Estado, resulta de importancia reconocer, ¿Cuál es el alcance jurídico de la actividad estatal durante un estado de emergencia declarado por desastre o peligro inminente?

La actuación del Estado Peruano durante un estado de emergencia por desastre o peligro inminente se encuentra guiada, por la Norma complementaria sobre la declaratoria de estado de emergencia en el marco de la Ley N.º 29664. Por consiguiente, la razón de ser de esta intervención estatal se da frente a situaciones que superan la capacidad de respuesta ordinaria de las entidades públicas, resulta necesario que el Estado actúe de forma rápida, coordinada y excepcional, con el objetivo principal de salvaguardar la vida, la salud y la integridad de las personas. En este sentido, dicha norma establece que la declaratoria de estado de emergencia permite a los gobiernos regionales y locales, adoptar medidas urgentes e inmediatas.

De igual modo, la actuación del Estado debe enfocarse únicamente a atender de manera directa los efectos del desastre o peligro inminente, sin reemplazar políticas públicas ni convertirse en un mecanismo permanente de

gestión. Por eso, una vez controlada la situación crítica, lo adecuado es que la intervención estatal vuelva al régimen ordinario de la administración pública y que el problema sea asumido mediante herramientas de soluciones de largo plazo.

Entendida la existencia de límites para la declaración de un estado de emergencia y los alcances limitados por la propia concepción teórica, se presenta como una duda para la crítica en este marco de actuación, ¿Cómo debe entenderse la eficacia de la actividad estatal?

De acuerdo, al jurista Christian Guzmán Napurí (2020), menciona que en la doctrina actual del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo diferencia con claridad la legalidad de la eficacia. La primera se vincula al respeto formal de la norma y a que la autoridad actúe dentro de sus competencias; la segunda, en cambio, exige que la acción del estado sea realmente capaz de enfrentar y solucionar el problema que dio origen a su intervención. Por ello, un acto estatal puede ser jurídicamente válido y, sin embargo, resultar ineficaz si no produce cambios reales o si no incide de manera significativa en la situación que justificó su emisión. Por ello, la actividad administrativa no se limita al solo cumplimiento del principio de legalidad, sino que debe orientarse también por principios como la eficacia, la razonabilidad y la proporcionalidad, que buscan que la actuación pública tenga utilidad práctica y responda a una finalidad constitucionalmente legítima.

La eficiencia de la actividad estatal debe entenderse, como la capacidad real del Estado para alcanzar los objetivos que se ha propuesto

frente a un problema público con la finalidad de generar cambios positivos en la situación que motivó su intervención. No basta con que las autoridades cumplan formalmente con lo que dispone la norma; la actuación estatal es verdaderamente eficaz cuando las medidas adoptadas producen resultados y solucionan la causa que los motivó su intervención.

Esta condición de resultados que deben advertirse y convertirse en el indicador de la situación real como efectividad de la intervención estatal, sería lo que invita a reconocer la necesidad de cambios, los que estarían justificados con la eficacia institucional, por lo que interesa saber, ¿Cuándo se atribuye responsabilidad al Estado por el incumplimiento de funciones de las instituciones públicas?

Acorde, al jurista Felipe Medina (2009), refiere que puede ocurrir cuando el Estado no cumple con las obligaciones asumidas internacionalmente, se puede dar por acciones directas de sus autoridades como por omisiones, es decir, cuando no actúa oportunamente o no adopta medidas eficaces para proteger los derechos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Además, esta responsabilidad no se limita a los actos cometidos por funcionarios públicos, sino que también alcanza aquellos supuestos en los que el Estado permite, tolera o no previene, con la debida diligencia, conductas de terceros que terminan afectando los derechos fundamentales.

Además, cuando el Estado incumple estas obligaciones, se configura lo que el Derecho Internacional denomina “hecho internacionalmente ilícito”, lo que origina una nueva relación jurídica entre el Estado infractor y la

víctima. En ese escenario, el Estado tiene el deber de reparar de manera adecuada el daño ocasionado, lo cual puede materializarse a través de medidas como la restitución, la indemnización o acciones de satisfacción. En esa misma línea, La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el deber de reparar no es una mera formalidad, sino una norma de carácter consuetudinaria y un principio esencial del sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Toma de postura:

La indagación y revisión de las fuentes doctrinarias, cumple con el objetivo planteado, de esta manera se considera que el estado de emergencia es una medida excepcional que el Estado utiliza para afrontar situaciones especialmente graves que afectan el normal funcionamiento de la sociedad y las instituciones públicas, por un periodo determinado. Su finalidad principal es restablecer la normalidad y salvaguardar los derechos fundamentales de las personas.

En ese contexto, este régimen otorga al Estado mayores facultades de actuación para responder con mayor rapidez y eficacia frente a escenarios de riesgos. Asimismo, la intervención del Estado debe concentrarse exclusivamente en enfrentar de forma inmediata los efectos del desastre o del peligro inminente, sin desplazar las políticas públicas ni transformarse en una forma permanente de gestión. Por ello, una vez superada la etapa crítica, lo razonable es que la actuación estatal retorne al funcionamiento ordinario de la administración pública y que el problema sea abordado a través de instrumentos y soluciones pensadas para largo plazo.

Sin embargo, se reconoce la responsabilidad del Estado a través de las actividades de las instituciones públicas cuando incumple las obligaciones que ha asumido a nivel internacional, ello puede producirse tanto por acciones directas de sus autoridades como por omisiones, es decir, cuando no actúa a tiempo o no adopta medidas efectivas para proteger los derechos de las personas bajo su jurisdicción. Esta responsabilidad no se limita únicamente a los actos de los funcionarios públicos, sino que también se extiende a aquellas situaciones en las que el Estado permite, tolera o no previene con la debida diligencia las conductas de terceros que terminan vulnerando derechos fundamentales.

4.2.2. Discusión del objetivo específico: “Observar los parámetros diseñados por la política pública para resolver el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope”

Resulta necesario conocer la causa de esta contaminación hídrica, por lo que surge el siguiente cuestionamiento, ¿La contaminación por arsénico en Mórrope responde a factores naturales, a la intervención humana o a una combinación de ambos?

El distrito de **Mórrope**, en la región Lambayeque (Perú), enfrenta una de las crisis ambientales y de salud pública más graves del norte del país debido a la **contaminación por arsénico en el agua subterránea destinada al consumo humano**. Esta contaminación hídrica **tiene su origen en la presencia de arsénico en las napas subterráneas que abastecen los pozos** de los que depende gran parte de la población de Mórrope. Diversos estudios

hidrogeológicos señalan que esta situación está vinculada a las características naturales del subsuelo costero peruano, donde determinadas formaciones geológicas contienen minerales que liberan arsénico al entrar en contacto con el agua subterránea, provocando así su disolución y acumulación en las fuentes de consumo humano.

A ello se suma que, aunque el arsénico tenga un origen natural, su presencia en el agua puede verse agravada por la intervención humana, especialmente cuando no existen sistemas adecuados de tratamiento del agua ni una infraestructura de saneamiento suficiente. Estas deficiencias facilitan que los metales pesados se mantengan o se concentren en las fuentes de abastecimiento, incrementando el riesgo para la población. En este sentido, resulta de relevante importancia abrir la discusión destinada a conocer si, ¿Existe en el Perú una política pública específica y sostenida para enfrentar la contaminación del agua por arsénico en el distrito Mórrope o las respuestas estatales han sido únicamente temporales?

Según, la investigadora Lily Ku (2017), señala que las políticas públicas cumplen un rol clave para que el derecho al agua se haga realidad y no quede solo como una declaración formal. Hoy, este derecho debe entenderse como una exigencia constitucional que obliga al Estado a actuar de manera concreta y efectiva. Por ello, su diseño y ejecución no deberían limitarse únicamente a aumentar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, sino que deben asegurar un acceso real y digno, basado en criterios de universalidad, progresividad y sostenibilidad, incorporando

además la participación de la ciudadanía, en especial de aquellas poblaciones que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

Sin embargo, en la actualidad, no se advierte la existencia de una política pública específica, integral y sostenida en el tiempo dirigida a enfrentar la contaminación del agua por arsénico en el distrito de Mórrope. Las intervenciones del Estado han tenido, más bien, un carácter temporal, orientadas a contener los efectos inmediatos del problema, sin abordar de manera estructural sus causas. Estas respuestas permiten una atención rápida frente a la crisis, pero no se traducen en soluciones duraderas como la inversión en infraestructura hídrica segura, el control permanente de la calidad del agua o la protección preventiva de la salud de la población. Ello evidencia que el problema del arsénico no ha sido tratado como una prioridad de política pública de largo plazo, sino como una situación excepcional, lo que limita la eficacia de la acción estatal y persiste la vulneración de los derechos fundamentales.

Dentro de este contexto, resulta relevante saber si, ¿Resultó eficaz la declaratoria del estado de emergencia frente a la contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope, o era más pertinente la implementación de una política pública integral y sostenida?

Conforme al jurista Cidar Vargas Arévalo (2007), menciona que debe tenerse claro que el estado de emergencia está pensado para permitir, de manera excepcional y por un tiempo limitado, que el Poder Ejecutivo adopte medidas inmediatas frente a situaciones críticas. En cambio, las políticas públicas responden a una lógica distinta, pues suponen una intervención

estatal planificada, continua y estructural, orientada a atender y solucionar problemas públicos de fondo en el largo plazo.

Por lo que, la declaratoria del estado de emergencia frente a la contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope puede entenderse como una respuesta inmediata del Estado ante una situación que ponía en riesgo la salud y la vida de la población; sin embargo, su eficacia resulta limitada si se evalúa a la luz de los resultados concretos y duraderos. Si bien permitió adoptar medidas urgentes para atender la crisis, estas no lograron resolver el problema de fondo ni garantizar de manera permanente el acceso a agua segura. En ese sentido, más que una solución definitiva, el estado de emergencia evidenció la necesidad de una política pública integral y sostenida, capaz de abordar las causas estructurales de la contaminación, fortalecer la infraestructura hídrica y asegurar una intervención estatal continua, coordinada y centrada en la protección efectiva de los derechos fundamentales de la población de Mórrope.

Toma de postura:

Conforme se desprende del análisis y debate de los resultados obtenidos, el distrito de Mórrope de la región Lambayeque atraviesa una seria crisis ambiental y de salud pública como consecuencia de la contaminación del agua destinada al consumo humano con arsénico. Este problema se origina principalmente en las napas subterráneas que abastecen a los pozos utilizados por la población, cuya contaminación está asociada a las características naturales del subsuelo costero, donde ciertos minerales liberan arsénico al

interactuar con el agua. Empero, esta situación se ve agravada por la falta de sistemas adecuados de tratamiento y de infraestructura de saneamiento, lo que favorece la persistencia y concentración de este metal en las fuentes de abastecimiento y aumenta los riesgos para la salud de la población.

No obstante, hasta el momento se observa que no existe una política pública clara, integral y sostenida en el tiempo destinada a enfrentar la contaminación del agua por arsénico en el distrito de Mórrope. Esto es que, la respuesta del Estado ha sido principalmente temporal, enfocada en atender las consecuencias inmediatas del problema, pero sin intervenir de manera estructural sobre sus causas. Ello demuestra que la contaminación por arsénico no ha sido asumida como una prioridad de política pública a lo largo del tiempo, sino como un escenario excepcional, lo que reduce la eficacia de la actuación estatal y prolonga la afectación de los derechos fundamentales de la población.

Por lo tanto, la declaratoria del estado de emergencia en Mórrope puede entenderse como una reacción inmediata del Estado frente a un riesgo grave para la salud y la vida de la población; sin embargo, su eficacia fue limitada, ya que las medidas adoptadas no solucionaron de manera permanente el problema ni garantizaron el acceso continuo de agua potable que es apta para consumo humano. Es por eso por lo que más que constituir una respuesta definitiva, esta medida de excepción puso en evidencia la necesidad de una política pública integral y sostenida, orientada a enfrentar las causas estructurales de la contaminación y a asegurar una intervención

estatal continua y efectiva en la protección de los derechos fundamentales de la población del distrito de Mórrope.

4.2.3. Discusión del objetivo específico: “Analizar los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024”

Es esencial saber en la discusión que corresponde a este objetivo, ¿En qué medida se reconoce la eficacia funcional en los informes analizados? En términos generales, los informes analizados evidencian un cumplimiento heterogéneo de las funciones institucionales frente a la problemática de contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope. Algunas entidades estatales lograron resultados acordes a sus competencias, como la evaluación hidrogeológica del acuífero, la instalación de kits intradomiciliarios para la remoción de arsénico y la atención médica con seguimiento a personas expuestas a metales pesados. No obstante, en varios casos los resultados obtenidos fueron de carácter temporal o limitado, sin evidenciar soluciones estructurales y sostenibles al problema.

Por otro lado, también se identifican intervenciones institucionales insuficientes o poco pertinentes, como es la donación de atunes a población afectada, ya que no incidieron en la reducción de la contaminación ni en la mejora del acceso al agua potable, lo que demuestra una débil correspondencia entre las acciones ejecutadas y la necesidad real de la población. En conjunto, si bien se reconoce que existieron esfuerzos estatales

vinculados a la atención inmediata del estado de emergencia, la evidencia disponible muestra que el impacto efectivo y duradero en la solución integral de la contaminación por arsénico fue parcial y aún insuficiente. En esta línea, resulta pertinente abrir el debate a fin de analizar, ¿Qué tan efectivas fueron las acciones funcionales que desarrollaron los funcionarios y servidores públicos en las instituciones analizadas?

Las acciones funcionales desarrolladas por los funcionarios y servidores públicos en las instituciones analizadas presentan un nivel de efectividad variable, y en términos generales, parcial. Por un lado, se evidencia que varias entidades cumplieron con las actividades propias de sus competencias, como la elaboración de estudios técnicos, la instalación y validación de equipos para la remoción de arsénico, la atención y seguimiento sanitario de la población afectada, así como la coordinación y monitoreo durante el estado de emergencia del distrito de Mórrope. Estas acciones contaron con justificación técnica y administrativa, lo que demuestra que los funcionarios actuaron dentro del marco de sus responsabilidades institucionales y respondieron a necesidades inmediatas de la población.

Sin embargo, la efectividad en general se ve limitada debido a la ausencia recurrente de una ruta de solución integral que permita resolver el problema estructural de la contaminación por arsénico. En varios casos, las intervenciones se restringieron a diagnósticos, medidas temporales o acciones asistenciales que no incidieron directamente en la causa del problema ni garantizaron resultados sostenibles en el tiempo. En consecuencia, aunque se reconoce el cumplimiento funcional en el corto plazo, las acciones no

lograron consolidar una respuesta estatal plenamente efectiva, evidenciándose debilidades en la planificación estratégica y en la articulación de soluciones definitivas, por ello, surge el cuestionamiento de si, ¿La intervención estatal durante el estado de emergencia en el distrito de Mórrope se ejecutó de manera inmediata, coordinada y necesaria?

La intervención estatal durante el estado de emergencia en Mórrope se ejecutó de manera parcialmente inmediata, coordinada y necesaria. En algunos casos, se evidenció la activación de acciones técnicas, sanitarias y de respuesta institucional orientadas a la atención de la población afectada, así como la participación de diversas entidades públicas. Sin embargo, la celeridad no fue uniforme, debido a retrasos significativos en la implementación de medidas clave, como la instalación de sistemas de remoción de arsénico, y a la adopción de intervenciones que no guardaban relación directa con la problemática hídrica, lo que limita el reconocimiento de una respuesta plenamente oportuna y pertinente.

Respecto a la solución del problema y la fiscalización de las actividades estatales, los resultados también fueron limitados. Si bien algunas medidas tuvieron relación con la mitigación del riesgo, principalmente en el ámbito sanitario y en soluciones temporales, no se evidencia una estrategia estructural que resolviera de manera definitiva la contaminación del agua. Asimismo, la fiscalización no se reconoce de forma consistente en los informes analizados, ya que en varios casos no presentan información sobre las supervisiones o control sostenido de las acciones ejecutadas. En consecuencia, la intervención estatal puede considerarse necesaria en el corto

plazo, pero insuficiente en términos de sostenibilidad y efectividad a largo plazo. Ahora bien, resulta pertinente analizar si, ¿se logró determinar el origen de la contaminación del agua por arsénico en el distrito de Mórrope?

La determinación del origen de la contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope no fue uniforme entre los informes analizados. En algunos casos, sí se realizaron estudios hidrogeológicos que permitieron identificar que la presencia de arsénico tiene principalmente un origen natural, asociado a la interacción del agua subterránea con los minerales del suelo y las características geológicas del acuífero. Asimismo, se reconoció que no puede descartarse la posible influencia de factores antropogénicos, como el uso de fertilizantes fosfatados y productos agrícolas, los cuales podrían contribuir a la movilización del contaminante.

No obstante, en otros informes no se evidencia el desarrollo de apartados específicos sobre estudios hidrogeológicos ni sobre la determinación de factores antropogénicos, lo que limita la certeza técnica sobre el origen del problema en todos los casos. En consecuencia, puede concluirse que sí existen indicios técnicos que apuntan a un origen mayoritariamente natural con posible influencia humana, pero la información descrita no es suficiente para afirmar que el origen haya sido plenamente determinado de manera concluyente. Por otro lado, es relevante conocer, ¿Qué acciones adoptaron frente a los efectos nocivos de la contaminación de arsénico?

Con respecto a las acciones adoptadas frente a los efectos nocivos de la contaminación de arsénico en el distrito de Mórrope fueron desiguales

según la institución analizada. En la gran mayoría de informes no se evidencia la cuantificación de la población afectada ni el desarrollo de medidas de atención médica, debido a las demás instituciones estuvieron orientadas a disminuir la contaminación del arsénico, por ello, la ausencia de apartados específicos que aborden estos aspectos, lo que limita la comprensión del impacto sanitario real y la respuesta institucional frente a los daños ocasionados por la exposición al contaminante.

Sin embargo, en los informes del Ministerio de Salud sí se reconoce la identificación y registro de personas expuestas, así como la prestación de atención médica especializada, monitoreo de casos y seguimiento sanitario, lo que demuestra acciones orientadas a mitigar los efectos en la salud de la población. En consecuencia, puede concluirse que existieron intervenciones concretas para atender los efectos nocivos, pero estas no fueron integrales en todos los informes, evidenciándose vacíos importantes en la articulación institucional y en la respuesta frente al problema. Finalmente, surge el siguiente cuestionamiento, ¿Se corroboró la persistencia de la contaminación de arsénico en el distrito de Mórrope?

En la mayoría de informes analizados, no se identifica ítem que informe sobre el monitoreo o medición de la cantidad de arsénico en el agua potable del distrito de Mórrope, asimismo, la información se limita al periodo de emergencia, lo que no se puede corroborar de manera uniforme la persistencia del problema en la actualidad. Sin embargo, en algunos informes sí se corroboró la persistencia de la contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope en aquellos informes que incluyen registros técnicos de la

presencia del metal pesado en el agua potable, evidenciándose concentraciones superiores a los estándares de calidad, lo que confirma que la problemática continua vigente y no había sido plenamente resuelta.

Por otro lado, existe coincidencia en que no se implementó una solución integral y sostenible que garantice el acceso permanente a agua segura para la población. Las medidas adoptadas, como la instalación de kits intradomiciliarios, tuvieron un carácter temporal, sin resolver la causa estructural de la contaminación, lo que evidencia la continuidad del riesgo sanitario y la ausencia de una respuesta definitiva frente al problema.

Toma de postura:

Conforme al análisis de los informes técnicos emitidos por las instituciones públicas involucradas en la ejecución de las acciones inmediatas y necesarias frente a la problemática de contaminación por arsénico en el distrito de Mórrope, se determina que el cumplimiento fue parcial. Si bien algunas instituciones cumplieron sus competencias mediante acciones técnicas, sanitarias y de mitigación, como estudios hidrogeológicos, instalación de sistemas de remoción de arsénico y atención médica a la población expuesta, los resultados obtenidos fueron mayormente temporales y no lograron consolidar soluciones estructurales y sostenibles. Asimismo, se identificaron intervenciones poco pertinentes frente a la necesidad real, lo que evidencia la insuficiencia en cuanto a las acciones ejecutadas y su limitada eficacia para contribuir a la solución adecuada del problema.

En esa misma línea, la efectividad de las acciones funcionales y la intervención estatal durante el estado de emergencia puede considerarse limitadas, ya que, a pesar de existir respuesta institucional y coordinación inicial, no se logró una ejecución plenamente oportuna ni una estrategia integral que resolviera la causa de fondo de la contaminación. La determinación del origen del arsénico presentó avances técnicos en algunos casos, y las acciones frente a los efectos nocivos se concentraron principalmente en el sector salud. Finalmente, la persistencia del problema quedó evidenciada por la ausencia de soluciones definitivas, confirmándose que la intervención estatal fue necesaria en corto plazo, pero insuficiente para garantizar resultados duraderos.

Conclusiones

Conclusión general

Se llegó a determinar que la actuación de las instituciones públicas frente al estado de emergencia por la contaminación del agua por arsénico en el distrito de Mórrope, se evidenció una eficacia limitada. Si bien el estado de excepción permitió desplegar acciones inmediatas y necesarias, pero algunas entidades cumplieron con sus funciones mediante intervenciones técnicas, sanitaria y de atención a la población afectada, estas medidas fueron principalmente temporales. En consecuencia, la respuesta estatal no logró garantizar de manera sostenida el acceso de agua apta para consumo humano, evidenciándose la necesidad de políticas públicas permanentes, coordinadas y orientadas a soluciones definitivas más allá del estado de emergencia.

Conclusiones específicas

Primera:

Se concluye en base al estudio de los fundamentos jurídicos que sustentan al Estado de Emergencia vinculado a la actividad estatal a través de las instituciones públicas, que se trata de una medida excepcional y temporal que faculta al Estado a actuar con mayor rapidez frente a situaciones graves, con la finalidad de restablecer la normalidad y proteger los derechos fundamentales; superada la crisis, lo adecuado es dar paso a soluciones estructurales dentro del régimen ordinario de la administración pública. Asimismo, el Estado asume responsabilidad cuando incumple sus

obligaciones, ya sea por acción u omisión, incluyendo los casos en que no previene o tolera vulneraciones de derechos fundamentales.

Segunda:

Se llegó a la conclusión, de acuerdo con los parámetros diseñados por la política pública para resolver el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope, que no se evidencia una política pública integral y sostenida que aborde las causas estructurales del problema. Si bien la declaratoria del estado de emergencia permitió una intervención inmediata ante el riesgo para la salud y la vida de la población, su eficacia fue limitada, evidenciándola como una inadecuada intervención estatal, debiendo ser lo correcto la aplicación de una estrategia estatal permanente, coordinada y orientada a garantizar de manera efectiva el acceso al agua potable y la protección de los derechos fundamentales en Mórrope.

Tercera:

Se obtuvo la siguiente conclusión que conforme con el análisis de los informes técnicos de las instituciones públicas vinculadas al estado de emergencia generado por el problema de contaminación por Arsénico en el distrito de Mórrope entre los años 2018 al 2024, que la eficacia fue parcial, ya que algunos funcionarios cumplieron con sus funciones mediante acciones técnicas, sanitarias y de mitigación durante el estado de emergencia, estas medidas fueron temporales y no se articularon en una solución integral y sostenible. En consecuencia, pese a los esfuerzos institucionales realizados,

no se logró resolver de manera definitiva el problema del arsénico, ni garantizar el acceso permanente de agua apta para consumo humano, evidenciándose insuficiencia en la intervención estatal.

Recomendaciones

Primera:

Se recomienda desde la perspectiva de política pública la reforma normativa para vincular el estado de emergencia a una fase obligatoria de salida y solución estructural: la declaratoria debería exigir, desde el primer día, un Plan Post-Emergencia con metas verificables, para casos como el estudiado que incluya: calidad del agua, continuidad del servicio, reducción del contaminante, cronograma, entidad líder, roles intersectoriales (salud, vivienda, agua, gobierno regional y local) y fuente de financiamiento multianual. Deberá incluirse en la regulación, el marco de consecuencias por incumplimiento (responsabilidad funcional y medidas correctivas obligatorias), de modo que la respuesta tenga un ámbito de alcance mayor sobre el control.

Segunda:

Se sugiere la incorporación específica de una Ley de gestión sanitaria del agua frente a contaminantes químicos (como arsénico) en zonas rurales y periurbanas, que establezca: estándares de vigilancia permanente, muestreo periódico y trazabilidad; obligación de publicación de resultados y alertas a la población; y un paquete mínimo de intervención (puntos de abastecimiento seguro, tratamiento o filtración certificada, y obras de agua potable con enfoque de sostenibilidad). Esta ley debe convertir la atención inmediata en un deber continuo de garantía, con indicadores exigibles por la ciudadanía relacionados con la calidad y la continuidad.

Tercera:

Se recomienda incentivar el margen de control de forma legislativa, que incorpore además coordinación y responsabilidad en emergencias ambientales-sanitarias: primero, crear un mecanismo de conducción interinstitucional con mando claro (una autoridad coordinadora con facultad de requerimiento y seguimiento), segundo, introducir control concurrente obligatorio y auditoría de resultados en intervenciones de emergencia y post-emergencia, y tercero, tipificar con mayor precisión la infracción por omisión de prevención y mitigación cuando exista riesgo conocido y persistente. Con ello, se reduce la tolerancia institucional a vulneraciones y se procura el desarrollo de ejecución con orientación al resultado, no a simples actividades de ejecución.

Bibliografía

- Arellano, V. M. (2023). *Derecho fundamental a la salud y rol de Sunass en la labor de supervisión y fiscalización del servicio salubre hídrico*. Chiclayo: Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Obtenido de https://tesis.usat.edu.pe/bitstream/20.500.12423/6058/1/TL_ArellanoPazVanessa.pdf
- Benavente Chorres, H. (2010). La afectación de los derechos constitucionales en el proceso penal acusatorio según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú en el periodo 1997-2009. *Estudios Constitucionales*, 358. Obtenido de <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v8n2/art10.pdf>
- Bregaglio Lazarte, R., Constantino Caycho, R., & Chávez Irigoyen, C. (2014). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú El Plan Nacional de Derechos Humanos y las experiencias de planes regionales en derechos humanos*. Lima: Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú.
- Cabrera, M. A., Pinos, D., & Pulla, M. F. (2013). Arsénico en el agua. *Galile*, 128-134. Obtenido de <https://rest-dspace.ucuenca.edu.ec/server/api/core/bitstreams/6149ac79-764d-47cf-8da2-fb2fd5660df5/content>
- Cacñahuaray, R. N. (2020). El acceso al agua potable en las comunidades indígenas del Perú en el marco de estado de emergencia nacional. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 7(2), 259-

277. Obtenido de

<https://www.redalyc.org/journal/6559/655969232017/>

Carpio, F., Muña, P., & Tuanama, A. (2023). *Eficiencia en el seguimiento de las declaratorias de estado de emergencia en el proceso de rehabilitación en el distrito de Villa Lagunas - Loreto - año 2020*.

Lima: Universidad Continental. Obtenido de

<https://repositorio.continental.edu.pe/backend/api/core/bitstreams/7fe574f9-8d58-469b-8ee0-e25b962347b9/content>

Case of Lawless v. Ireland (No. 3), Application no 332/57 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos 1 de Julio de 1961). Obtenido de [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57518%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57518%22]})

Castro, E. G., & Gomez, R. (2021). El contexto de las políticas públicas en materia de derechos fundamentales. *CIMEXUS*, 16, 33-52. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8043370>

Cenzano Paredes, J. C. (2023). El derecho a la libertad de tránsito en las sentencias del tribunal constitucional del Perú: ¿qué reflejan estas sentencias en los casos en que se ha vulnerado este derecho fundamental? *La ONU y los Derechos Humanos*, 271-285. Obtenido de <https://revistas.uarm.edu.pe/index.php/lavozjuridica/article/view/333/216>

Cervilla, J. (20 de Noviembre de 2025). *PuntoEdu PUCP*. Obtenido de PuntoEdu PUCP: <https://puntoedu.pucp.edu.pe/entrevista/elena->

alvites-el-estado-de-emergencia-se-ha-utilizado-de-manera-indiscriminada/

Chimuris, R. (2008). Los derechos y obligaciones de los Estados respecto a sus poblaciones. *CADTM*, 1-11. Obtenido de https://www.cadtm.org/IMG/article_PDF/article_a3963.pdf

Comité de Derechos Humanos. (2001). *Observación general N° 29: El artículo 4 del Pacto: Los Estados de excepción establecidos en virtud del Pacto*. Ginebra: Naciones Unidas. Obtenido de <http://docs.un.org/es/CCPR/C/21/Rev.1/Add.11>

Constitución Política del Perú. (21 de enero de 2025). *Constitución Política del Perú (Actualizada al 2025)*. Obtenido de LP Pasión por el Derecho: <https://lpderecho.pe/constitucion-politica-peru-actualizada/>

D'Andrea, M., & Tarré, P. (2022). Derecho de reunión pacífica. *Centro para los Derechos Civiles y Políticos*, 1-13.

Dávila Tarrillo, M. (2024). Percepción sobre efectos en la salud del consumo de agua con arsénico en adultos jóvenes del caserío Lagunas - Mórrope, 2024. *Repositorio de la Universidad Privada de San Carlos*, 25-30. Obtenido de <https://repositorio.unprg.edu.pe/handle/20.500.12893/4895?show=full>

Defensoría del Pueblo. (29 de diciembre de 2018). *Defensoría del Pueblo*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://www.defensoria.gob.pe/exigimos-que-el-gobierno-regional-de-lambayeque-lidere-acciones-para-solucionar-el-peligro-que->

genera-la-presencia-de-arsenico-en-el-agua-a-la-poblacion-del-
distrito-de-morrope/

Defensoría del Pueblo. (2021). *Serie Informes de Adjuntía N° 006-2021-DP/AMASPPI, Boletín sobre la cobertura de agua potable. Región Lambayeque*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú.

Defensoría del Pueblo. (2022). *Informe de adjuntía N° 021-2022-DP/AMASPPI*. Lima: Defensoría del Pueblo. Obtenido de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/12/inf-adj-021-2022-amasppi-compensaciones-agua.pdf>

Gorostiza, M. E. (2006). *Cartilla Política*. México: Fondo de cultura económica.

Guzmán Napurí, C. (16 de Septiembre de 2020). *Universidad Continental*. Obtenido de Universidad Continental: <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-principio-de-legalidad-en-el-derecho-administrativo>

Guzmán Napurí, C. (2009). Los principios generales del derecho administrativo. *Ius et veritas*, 228-249.

Guzmán Napurí, C. (2015). *La Constitución Política: Un Análisis Funcional*. Lima: Gaceta Jurídica.

Huaman, 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*(40), 229-255. Obtenido de

<https://repositorio.pucp.edu.pe/items/101e0947-b85f-4014-9629-4fc6abbe9d65>

Ku , L. (2017). Las políticas públicas para la materialización del derecho al agua. *Gaceta Constitucional*, CXV, 137-145. Obtenido de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54033270/Las_politicas_publicas_para_la_materializacion_del_derecho_al_agua-libre.pdf?1501619750=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DLas_politicas_pub

Llatas Ramirez, L. (2014). Noción de Estado y los Derechos Fundamentales en los tipos de Estado. *Revistas - Universidad Alas Peruanas*, 177-193.

LP Pasión por el Derecho. (14 de diciembre de 2022). *LP Pasión por el Derecho*. Obtenido de LP Pasión por el Derecho: <https://lpderecho.pe/que-es-estado-emergencia/>

Medina Ardila, F. (2009). La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial. *Debate Interamericano*, 25-45.

Medina, F. (2009). La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: Análisis jurisprudencial interamericano. *Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia*, 83-122. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26724.pdf>

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. (06 de enero de 2025). Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. *Reporte de seguimiento concertado sobre la situación de las personas expuestas*

o contaminadas con metales pesados (arsénico) en los distritos de Mórrope y Pacora en la región Lambayeque, 1-13. Obtenido de Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza: <https://intranet.mesadeconcertacion.org.pe/storage/documentos/2025-01-06/reporte-seguimiento-personas-contaminados-con-arsenico0.pdf>

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza Lambayeque. (2025). *Reporte sobre la calidad de agua para consumo humano en la región Lambayeque*. Chiclayo: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza Lambayeque.

Palacios, Í., & Moreno, D. W. (2022). Contaminación ambiental. *Revista Científica Mundo de la Investigación y el Conocimiento*, 93-103.

Palomino Manchego, J. (2016). La Constitución multicultural peruana. *Lex*, 59-80.

Presidencia de Consejo de Ministros. (30 de Diciembre de 2019). *Plataforma del Estado Peruano*. Obtenido de Plataforma del Estado Peruano: <https://portal.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2020/01/RM-N%C2%B0-463-2019-PCM-LINEAMIENTOS-INFORME-ESTIMACION-DE-RIESGO.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros . (20 de Diciembre de 2014). *Plataforma del Estado Peruano*. Obtenido de Plataforma del Estado Peruano: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/414829>

- Rabanal Oyarce, A., & Roca Andagua, R. (2025). Legalidad en la aplicación de los estados de excepción en el Perú, América Latina y Europa. *Revista Aula Virtual*, 6(13), 904. Obtenido de <https://aulavirtual.web.ve/revista/ojs/index.php/aulavirtual/article/view/494>
- Ruiz, D., & Cárdenas, C. E. (2020). ¿Qué es una política pública? *Revista Jurídica IUS*, 1-26. Obtenido de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%C3%89_ES_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA.pdf)
- Salcedo Cuadros, C. M. (2003). El derecho constitucional de reunión y la protesta social. *Gaceta Jurídica*, 83-96. Obtenido de <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/156/2003/01/722.pdf>
- Sanchez, L. J., Hernández, L. M., Martinez, G., & Silva, F. (2021). Instituciones públicas y su nivel de transparencia. *Universidad Juárez Autónoma de Tabasco*, 1-8. Obtenido de <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/publicaciones-e-investigacion/article/view/5564/5344>
- Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú, Exp. 00002-2008-PI/TC (Tribunal Constitucional 9 de Septiembre de 2009). Obtenido de https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00002-2008-AI.pdf?utm_source=chatgpt.com

Sentencia del Tribunal Constitucional, Sentencia N° 0017-2003-AI/TC (El Tribunal Constitucional 16 de Marzo de 2004). Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00017-2003-AI.html>

Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. N.º 00964-2018-PHC-TC Apurímac (Tribunal Constitucional 24 de Noviembre de 2020). Obtenido de <https://lpderecho.pe/prorrogas-reiteradas-estado-emergencia-caracter-excepcional-limitacion-permanente-derechos-principios-estado-constitucional-criterio-temporalidad-exp-00964-2018-phc-tc/>

Sentencia del Tribunal Constitucional, EXP. N.º 01261-2023-PA/TC (Tribunal Constitucional 27 de Enero de 2025). Obtenido de <https://lpderecho.pe/dignidad-principio-motor-legitima-actividad-estado-fuente-derechos-fundamentales-exp-01261-2023-pa-tc/>

Siles, A. (2017). Problemática constitucional del estado de emergencia en Perú: Algunas cuestiones fundamentales. *Estudios Constitucionales*, 123-166. Obtenido de <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v15n2/0718-5200-estconst-15-02-00123.pdf>

Tafur Sialer, A., & Quesada Nicoli, D. (2020). El estado de emergencia en el Perú democrático posconflicto: Un estudio preliminar de las normas de emergencia. *Anuario de Derechos Humanos*, 205-234. Obtenido de <https://pdfs.semanticscholar.org/d139/2d071aff59c3e07333b5037965fd7ca0a981.pdf>

- Tapia, M. M. (2020). *Vulneración de los derechos fundamentales por parte de la empresa municipal de agua y alcantarillado de la ciudad de Yunguyo*. Puno: Universidad Nacional del Altiplano. Obtenido de https://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14082/13794/Tapia_Blanco_Mardiory_Malory.pdf;jsessionid=2A923261672336AA319E10C6F27D992A?sequence=1
- Torres, G. R. (2021). *El derecho fundamental a la salud y su exigibilidad en el ordenamiento jurídico peruano*. Piura: Universidad de Piura. Obtenido de <https://pirhua.udep.edu.pe/backend/api/core/bitstreams/d187879e-fcfc-4081-8596-35f1f8a8abb6/content>
- Úbeda de Torres, A. (2008). Democracia y Derechos Humanos en Europa y en América. Estudio comparado de los sistemas europeo e interamericano de protección de los Derechos Humanos. *Ed. Reus*, 747-758.
- Ugarte, K. (2016). La responsabilidad internacional de los Estados en materia de derechos humanos. *Revista Lex*(17), 37-56. Obtenido de <https://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/926>
- Vargas Arévalo, C. (2007). Análisis de las políticas públicas. *Perspectivas*, 127-136.
- Vásquez, D., & Delaplace, D. (2011). Políticas Públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo de construcción. *Revista Internacional de derechos humanos*, 35-65.

- Vera Terrones, L. A. (2018). *La Insuficiente Regulación del Estado de Emergencia en el Ordenamiento Jurídico Peruano y las Consecuencias Atentatorias contra los Derechos Fundamentales*. Chiclayo: Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo.
- Vilchez Marin, M. (2019). Análisis de las causas de contaminación mineralógica en los acuíferos de la costa del Perú: Mórrope. *Repositorio Institucional de la UNPRG*, 75. Obtenido de <https://repositorio.unprg.edu.pe/handle/20.500.12893/4895?show=full>
- Yupanqui, A. (2012). ¿Cuáles son los límites a la “suspensión o restricción de los derechos fundamentales en los estados de emergencia”? *Actualidad Jurídica*, 190-194.
- Zevallos, E. T. (2023). Delimitación del control judicial, convencional y político ante la vulneración de los derechos humanos en los estados de emergencia. *Ius et Praxis*(56), 112. Obtenido de http://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Ius_et_Praxis/article/view/6007/6433