



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

Instituto de
Gobierno y de
Gestión Pública

REVISTA DIGITAL

GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

13 PUBLICACIÓN
SEMESTRAL
2026-I

Lima Perú Vol.13
N° 1 - 2026
ENERO - JUNIO
ISSN: 2414-4991



GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Volumen XIII, N° 1

Enero - Junio 2026

Lima - Perú



Fondo
Editorial



Instituto de
Gobierno y de
Gestión Pública

GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Vol. XIII, N°1, enero - junio 2026

Revista del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública
Universidad de San Martín de Porres

RECTOR

Ing. José Antonio Chang Escobedo

VICERRECTOR ACADÉMICO

Ing. Raúl Eduardo Bao García

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN PÚBLICA

Dr. Luis Carranza Ugarte

JEFA DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN ACADÉMICA

Mg. Laura Calderón Regio

JEFE DE LA OFICINA DE GRADOS Y REGISTROS ACADÉMICOS

Dr. Dante Paiva Goyburu

JEFE DE LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN, ACREDITACIÓN Y CALIDAD

Mg. Angélica Graciela Matsuda Matayoshi

DIRECTOR DEL FONDO EDITORIAL

Dr. Juan De la Puente Mejía

DIRECTORA DE LA REVISTA

Mg. Angélica Graciela Matsuda Matayoshi

EDICIÓN GENERAL

Universidad de San Martín de Porres - Fondo Editorial - USMP

Jr. Las Calandrias 151 - 291, Santa Anita, Lima 43 - Perú

Correo electrónico: fondoeditorial@usmp.pe

Página web: www.usmp.edu.pe

Editor General: Luis David Suárez Berenguela

Diseño y diagramación: Janeth Kelly Condori Castro

Corrección de estilo y ortografía: los autores

Primera edición digital

Marzo 2026

Pdf - 2 MB

Temática: Revista *Gobierno y Gestión Pública*, es una publicación semestral del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres. Publica los resultados de investigaciones sobre todas las líneas de investigación aprobadas por el Instituto de Gobierno y de Gestión Pública, con énfasis en la realidad nacional y latinoamericana. Además, son investigaciones elaboradas por docentes, investigadores, y alumnos, y su alcance es el público en general.

El contenido de los artículos publicados por la revista *Gobierno y Gestión Pública* es responsabilidad exclusiva de sus autores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°: 202401335

TABLA DE CONTENIDO

- 5 **PRESENTACIÓN**
- 6 **LA CERTIFICACIÓN DEL ARQUEÓLOGO VERIFICADOR: HACIA UN ESTADO MÁS EFICIENTE Y UNA ARQUEOLOGÍA CON ESTÁNDARES PROFESIONALES MÁS ALTOS**
THE CERTIFICATION OF THE VERIFYING ARCHAEOLOGIST: TOWARDS A MORE EFFICIENT STATE AND ARCHAEOLOGY WITH HIGHER PROFESSIONAL STANDARDS
Daniel Eduardo Cáceda Guillén
- 14 **EL PROCEDIMIENTO DE FORMALIZACIÓN DE PROPIEDADES Y LOS PRECEDENTES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA PROPIEDAD DE COFOPRI**
THE PROPERTY FORMALIZATION PROCEDURE AND BINDING PRECEDENTS OF THE COFOPRI ADMINISTRATIVE PROPERTY COURT
Demetrio Rojas García
- 30 **LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA: AVANCES NORMATIVOS Y RETOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN ÉTICA**
ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC MANAGEMENT: REGULATORY ADVANCES AND CHALLENGES FOR ITS ETHICAL IMPLEMENTATION
Jael Rossmery Gutiérrez Ayala
- 41 **LA IRRENUNCIABILIDAD AL CARGO DE CONGRESISTA: ¿GARANTÍA O UN MECANISMO QUE LESIONA DERECHOS FUNDAMENTALES?**
THE IRREVOCABILITY OF THE POSITION OF CONGRESSMAN: A GUARANTEE OR A MECHANISM THAT VIOLATES FUNDAMENTAL RIGHTS?
José Andrés Tello Alfaro
- 59 **POLÍTICA JURISDICCIONAL Y EFICIENCIA INSTITUCIONAL EN LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA: LA LIQUIDACIÓN DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DE 1940**
JUDICIAL POLICY AND INSTITUTIONAL EFFICIENCY IN THE LIMA SUPERIOR COURT OF JUSTICE: THE LIQUIDATION OF THE 1940 CODE OF CRIMINAL PROCEDURE
Diego Alonso Noronha Val
Dennys Iván Rimarachín Gamarra

PRESENTACIÓN

El Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres tiene el agrado de presentar una nueva edición de la revista *Gobierno y Gestión Pública*, correspondiente al Volumen XIII, Número 1 del año 2026. En esta ocasión, el equipo editorial ha seleccionado cinco artículos de investigación elaborados por profesionales académicos en el campo de la gestión pública.

Estos trabajos se alinean con el objetivo general de la revista: divulgar los resultados y avances de investigaciones científicas que contribuyan al conocimiento en torno a las líneas de investigación priorizadas por el Instituto, fortaleciendo así la reflexión crítica y la generación de propuestas orientadas al desarrollo y mejora de la gestión pública en el país.

El estudio de Daniel Cáceda analiza la gestión pública del patrimonio cultural arqueológico en el Perú, identificando problemas estructurales de eficiencia administrativa y debilidad técnica en la tramitación de expedientes y proyectos. A partir de un análisis documental de la normativa vigente, propone la creación de la figura del "arqueólogo verificador", profesional con competencias certificadas y condición de agente delegado con fe pública. La investigación diseña un modelo de implementación en tres fases que permitiría reducir plazos, elevar estándares técnicos y fortalecer el rol estratégico del Ministerio de Cultura en la protección del patrimonio.

La investigación presentada por Demetrio Rojas examina la evolución normativa e institucional de la Comisión de Formalización de la Propiedad (COFOPRI) y el rol del Tribunal Administrativo de la Propiedad, en la integración de vacíos normativos dentro de los procedimientos de formalización predial. El estudio destaca la importancia de los precedentes de observancia obligatoria como instrumentos que contribuyen a la coherencia y predictibilidad jurídica, especialmente en un contexto de múltiples reformas legales y desafíos procesales.

El trabajo de Jael Rossmery evalúa el marco normativo peruano sobre el uso de la inteligencia artificial en la gestión pública a partir de la Ley N.º 31814 y su reglamento. Mediante un enfoque descriptivo-analítico y comparado con experiencias internacionales, la investigación identifica avances alineados con estándares globales, pero también brechas en materia de evaluación de riesgos, auditoría algorítmica, transparencia y fortalecimiento de capacidades estatales. El estudio concluye que la eficacia del marco regulatorio dependerá de lineamientos técnicos claros y mecanismos efectivos de control y participación ciudadana.

José Tello analiza la figura jurídica de la irrenunciabilidad del cargo de congresista en el Perú, contrastando el enfoque garantista que la concibe como una salvaguardia institucional con la perspectiva que la considera una restricción al derecho de participación política. A partir del examen de casos emblemáticos y de la tradición constitucional peruana, el autor propone una reforma constitucional que permita la renuncia voluntaria bajo parámetros que fortalezcan la institucionalidad partidaria y la representación democrática.

Finalmente, la investigación de Dennys Rimarachin y Diego Noronha estudia la liquidación de los procesos penales tramitados bajo el Código de Procedimientos Penales de 1940 como una condición pendiente de la reforma procesal penal peruana. A través de una revisión sistemática de literatura comparada y del análisis de la realidad de la Corte Superior de Justicia de Lima, el estudio identifica problemas estructurales como la persistencia de prácticas inquisitivas, la coexistencia desordenada de sistemas procesales y la ausencia de una gestión especializada. Se concluye que culminar la liquidación constituye un objetivo institucional esencial para garantizar eficiencia, igualdad y tutela efectiva de derechos fundamentales.

En conjunto, los artículos que integran este número abordan desafíos centrales en la gestión pública, desde la modernización institucional y la seguridad jurídica hasta la regulación tecnológica y la consolidación de reformas estructurales. Cada investigación no solo analiza problemas públicos relevantes, sino que propone alternativas orientadas a fortalecer la capacidad del Estado y la calidad de las decisiones públicas.

Con esta edición, la revista *Gobierno y Gestión Pública* reafirma su compromiso con la difusión de conocimiento riguroso y pertinente, promoviendo una reflexión académica que contribuya al desarrollo de una gestión pública más eficiente, transparente y orientada al ciudadano.

Mg. Angélica Matsuda Matayoshi
Editora en jefe de la revista *Gobierno y Gestión Pública*

LA CERTIFICACIÓN DEL ARQUEÓLOGO VERIFICADOR: HACIA UN ESTADO MÁS EFICIENTE Y UNA ARQUEOLOGÍA CON ESTÁNDARES PROFESIONALES MÁS ALTOS

THE CERTIFICATION OF THE VERIFYING ARCHAEOLOGIST: TOWARDS A MORE EFFICIENT STATE AND ARCHAEOLOGY WITH HIGHER PROFESSIONAL STANDARDS

Recibido: 22 de octubre de 2025 | Aprobado: 5 de febrero de 2026

DANIEL EDUARDO CÁCEDA
GUILLÉN¹

RESUMEN

La gestión pública del patrimonio cultural arqueológico (PCA) en el Perú enfrenta un desafío estructural de eficiencia, manifestado en la rigidez administrativa (más del 50% de expedientes CIRAS sin resolver) y la debilidad técnica (80% de proyectos con observación). El objetivo de este artículo es proponer la figura del "arqueólogo verificador", un profesional con competencias laborales certificadas (MTPE), cuyo rol de agente delegado con fe pública optimizaría la gestión estatal. La metodología se basó en un análisis documental crítico de normativas clave (DL 1680, DS N° 011-2022-MC) para diseñar una metodología de implementación normativa interna. Los resultados incluyen el diseño de una implementación en tres fases: 1) Oficialización de los estándares de competencia laboral (ECL), que abarcan dominio técnico y compromiso ético fundamental; 2) Modificación del reglamento de intervenciones arqueológicas para crear el "Registro de Arqueólogos Verificadores" y establecer su asignación mediante concurso público de méritos para garantizar la independencia de opinión; y 3) Emisión de una directiva sectorial. Se concluye que la figura del verificador es viable mediante ajustes sectoriales, permitiendo la reducción de plazos administrativos y la elevación de la calidad técnica. Este modelo transforma al MINCUL en un ente regulador estratégico que garantiza la protección del PCA.

Palabras clave: gestión pública, patrimonio cultural, arqueología, certificación, arqueólogo verificador.

ABSTRACT

The public management of Archaeological Cultural Heritage (ACH) in Peru faces a structural efficiency challenge, manifested in administrative rigidity (over 50% of CIRAS files remain unresolved) and technical weakness (80% of projects are flagged with observations). The objective of this article is to propose the figure of the Verifying Archaeologist, a professional with certified labor competencies (MTPE), whose role as a Delegated Agent vested with Public Faith would optimize state management. The methodology was based on a Critical Documentary Analysis of key regulations (Legislative Decree 1680, Supreme Decree N° 011-2022-MC) to design an internal normative implementation framework. The results include the design of a three-phase implementation: 1) Officialization of Labor Competence Standards (ECL), encompassing technical mastery and Fundamental Ethical Commitment; 2) Modification of the Regulation on Archaeological Interventions to create the "Registry of Verifying Archaeologists" and establish their assignment through a public merit-based

1 El autor es Magíster en Gestión Pública por la Universidad ESAN, arqueólogo especialista en Gestión Pública. Trabaja en Programa Subsectorial de Irrigaciones del MIDAGRI
Correo: danielceda@gmail.com
ORCID: [0000-0001-9536-1172](https://orcid.org/0000-0001-9536-1172)

competition to guarantee independence of opinion; and 3) Issuance of a Sectoral Directive. It is concluded that the Verifying Archaeologist figure is viable through sectoral adjustments, allowing for the reduction of administrative turnaround times and the elevation of technical quality. This model transforms the Ministry of Culture (MINCUL) into a strategic regulatory entity that guarantees the protection of ACH.

Key Words: public administration, cultural heritage, archaeology, certification, verifying archaeologist.

INTRODUCCIÓN

La gestión pública del patrimonio cultural arqueológico (PCA) en el Perú confronta una tensión estructural entre el deber tutelar del Estado y su capacidad para responder a la creciente demanda de la inversión. Este desajuste se debe a un esquema administrativo altamente centralizado que ha sido desbordado por el incremento de proyectos en los últimos años. El análisis del contexto administrativo revela un cuello de botella crítico: las solicitudes de Certificados de Inexistencia de Restos Arqueológicos en Superficie (CIRAS) casi se duplicaron entre 2020 y 2023, una situación que, según la propia exposición de motivos que sustentó la aprobación del Decreto Legislativo N° 1680, evidencia la insuficiencia del Ministerio de Cultura (MINCUL) para resolver más del 50% de los expedientes en los plazos normativos. Esta acumulación de retrasos, combinada con la alarmante tasa de observación técnica (80% de los proyectos en ejecución), configura una debilidad que compromete tanto la eficiencia estatal como la protección efectiva del PCA.

Para superar esta rigidez y la debilidad en la supervisión, el Estado ha iniciado un proceso de delegación de responsabilidades. El Decreto Legislativo N° 1680 es el instrumento clave que crea el Diagnóstico Arqueológico de Superficie (DAS) como alternativa al CIRAS, transfiriendo la responsabilidad de la fe pública al arqueólogo colegiado, lo que permite al DAS surtir efectos equivalentes al CIRAS con su simple registro.

La solución propuesta por este artículo, presentada originalmente por el autor en el marco del I Foro de Arqueología Peruana (Cáceda Guillén, 2025), es la implementación de la figura del “arqueólogo verificador”. Este profesional contará con competencias laborales certificadas por el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) cuyo rol de agente delegado con fe pública² fortalecería los procesos de supervisión arqueológica. Esta figura se alinea con los principios de la Ley N° 27658: Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, buscando un “Estado más pequeño, pero fuerte” en su rol fiscalizador. Además, opera dentro del marco de la arqueología preventiva, enfocada en la aplicación de métodos en las etapas tempranas de planificación e implementación de proyectos para mitigar el impacto negativo (Brum Bulanti & Gianotti García, 2024).

La presente investigación asume la posición de que la figura del arqueólogo verificador puede ser implementada de manera eficiente y legal mediante ajustes normativos a nivel de sector que no requieren una modificación a la ley de funciones del MINCUL. Por lo tanto, el objetivo principal del artículo es diseñar una metodología de implementación normativa interna, identificando los ajustes mínimos requeridos en el Reglamento de Intervenciones Arqueológicas (DS N° 011-2022-MC) y las directivas sectoriales.

Se postula la siguiente hipótesis: La implementación de la figura del arqueólogo verificador mediante ajustes normativos internos del MINCUL, focalizados en los estándares de competencia laboral (ECL) que incluyen el compromiso ético fundamental, permitirá reducir sustancialmente los plazos administrativos de atención y elevar la calidad técnica de los expedientes, logrando un Estado más fuerte en su función reguladora y eficiente en la tutela del PCA. El artículo se estructura bajo el modelo IMRyD, detallando la propuesta de modelo en la Sección IV.

MARCO TEÓRICO Y FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

La figura del arqueólogo verificador propuesta en este artículo se cimenta en la confluencia necesaria de tres marcos teóricos y normativos fundamentales: la crítica al modelo de gestión pública centralizada, la consolidación de la arqueología preventiva como disciplina aplicada y el avance del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales. La articulación de estos pilares ofrece la base conceptual para una solución estructural al desafío de proteger el patrimonio cultural arqueológico (PCA) en un contexto de alta presión por la inversión y el desarrollo.

2 El concepto “Agente Delegado con Fe Pública” es una construcción analítica creada para el presente artículo con el fin de definir la función del Arqueólogo Verificador. Se sustenta en dos marcos normativos peruanos: 1) La “Fe Pública” se deriva directamente del Decreto Legislativo N° 1680 (DAS), que otorga a la declaración jurada del profesional efectos equivalentes a la certificación estatal. 2) El término “Agente Delegado” se fundamenta en los principios de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658), describiendo la transferencia o delegación de funciones operativas de verificación del MINCUL al profesional privado certificado para optimizar la gestión.

El PCA y la crisis de la gestión administrativa centralizada

El patrimonio cultural arqueológico, en su carácter de bien público, exige una gestión rigurosa y eficiente por parte del Estado, cuya tutela recae principalmente en el Ministerio de Cultura (MINCUL) en el Perú. No obstante, la explosiva demanda generada por los proyectos de inversión ha puesto en evidencia una rigidez administrativa insostenible. La propia Exposición de Motivos que sustentó la aprobación del Decreto Legislativo N° 1680 (DL 1680) reconoce que la incapacidad del MINCUL para atender más del 50% de los expedientes CIRAS en los plazos normativos configura un cuello de botella burocrático que impacta negativamente la inversión pública y privada.

Esta falla de gestión contraviene los principios de modernización estatal. Según la Ley N° 27658: Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Perú. Congreso de la República, 2002), el objetivo del Estado es alcanzar un servicio orientado a la ciudadanía y bajo los principios de eficiencia y gestión por resultados. El modelo centralizado, al concentrar la capacidad de revisión y control, se convierte en un obstáculo. El desafío conceptual reside, por tanto, en redefinir el rol del Estado de ser el único ejecutor de la verificación a ser el regulador y certificador de la calidad de la intervención.

Las políticas y gestión en materia de PCA están bajo la rectoría del Ministerio de Cultura, el cual se ha convertido en una entidad altamente centralizada cuya estructura organizacional rígida, altas restricciones para la delegación de competencias a gobiernos locales y limitado presupuesto para el gasto corriente, no ha permitido a la fecha lograr estar alienado a un Estado moderno, ágil y eficiente, pero, sobre todo, con impacto en la sociedad. Esto, a pesar de las múltiples modificaciones que ha tenido, en este caso específico, el Reglamento de Intervenciones Arqueológicas, las cuales han estado dirigidas solo a reducir plazos y cargar más responsabilidad al sector, como resultado de presiones política y alternativas estrictamente legales, antes que soluciones innovadoras de delegación de funciones y del fortalecimiento de capacidades del recurso humano.

Fundamentos de la gestión pública: el modelo de Estado fuerte, pero pequeño

La propuesta del arqueólogo verificador se alinea con la corriente de modernización de la gestión pública que aboga por un Estado fuerte en su rol regulador y fiscalizador, pero que puede ser ágil y eficiente en su ejecución de funciones de apoyo, delegándolas a actores privados debidamente cualificados. Este enfoque busca complementar la función pública con la capacidad técnica y operativa del sector privado, liberando los escasos recursos estatales para enfocarlos en la normatividad y el control estratégico.

La certificación de competencias constituye el elemento de confianza necesario para esta delegación. El DL 1680, al establecer el DAS como un documento privado con carácter de declaración jurada emitido por un arqueólogo habilitado, consolida el concepto del profesional privado como un agente delegado con fe pública. Este modelo se sustenta teóricamente en la necesidad de contar con un sistema de certificación que proporcione un modelo confiable y completo para verificar la conformidad de la producción técnica, lo que tiene una incidencia directa en la eficiencia de los procesos delegados (ISO, 2010).

La arqueología preventiva y la supervisión técnica en proyectos

La arqueología preventiva es el marco conceptual y metodológico dentro del cual operaría el arqueólogo verificador. Esta disciplina se enfoca en la aplicación de métodos en las etapas tempranas de planificación e implementación de proyectos, con el objetivo de evitar o mitigar el impacto negativo sobre el PCA (Brum Bulanti & Gianotti García, 2024). En el contexto latinoamericano, esta rama se ha visto obligada a reflexionar sobre la externalización de funciones asociadas a la gestión patrimonial, en respuesta a la presión de los grandes proyectos de inversión.

El arqueólogo verificador, al estar certificado en competencias específicas, actúa como un filtro de calidad y un garante de cumplimiento normativo en campo. Su intervención asegura que la aplicación de instrumentos como el DAS y la supervisión de planes de monitoreo arqueológico (PMAR) o proyectos de rescate arqueológico (PRA) se realicen bajo los más altos estándares técnicos y éticos. Este rol es crucial para subsanar la histórica falta de capacidad de supervisión directa del MINCUL.

La certificación de competencias laborales (MTPE) como mecanismo de profesionalización

La viabilidad legal y técnica de la propuesta se sustenta en el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales del Perú, liderado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Este sistema, que busca elevar la empleabilidad y la productividad nacional, se regula mediante la Estrategia Nacional para Promover la Certificación de Competencias Laborales, al 2025, aprobada por Decreto Supremo N.º 004-2023-TR (Perú. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2023).

La certificación no es una capacitación, sino el reconocimiento formal de que una persona posee un conjunto de estándares de competencia laboral (ECL) definidos. Este proceso ya ha demostrado tener un impacto positivo en la mejora de los resultados laborales de los trabajadores en otros sectores productivos y de servicios (SINEACE, 2020). Aplicar este modelo al perfil del arqueólogo verificador profesionaliza la supervisión técnica, al requerir la validación rigurosa de competencias específicas, como la emisión del DAS y la aplicación del análisis de riesgo arqueológico, que son esenciales para el nuevo marco legal (DL 1680) y la eficiencia del Estado.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El presente artículo de posición se sustenta en una investigación de naturaleza documental y cualitativa, adoptando un diseño de revisión y análisis normativo-documental para construir y validar la propuesta de implementación del arqueólogo verificador. El enfoque es primordialmente analítico-propositivo, buscando no solo describir las fallas del sistema actual, sino identificar las rutas normativas para su solución. El estudio se orientó a establecer la correlación entre la ineficiencia de la gestión del patrimonio cultural arqueológico (PCA) y la viabilidad de la certificación de competencias como mecanismo de solución. Para ello, se definieron categorías orientadoras que permitieron estructurar el análisis de la brecha. La primera categoría, Ineficiencia de la gestión del PCA, se midió a través de dimensiones como la rigidez administrativa (indicada por la tasa de atención oportuna de solicitudes CIRA entre 2020 y 2023) y la debilidad en la supervisión técnica (cuantificada por el porcentaje de expedientes de ejecución observados). La segunda categoría, Certificación de Competencias, se analizó en función del marco normativo de delegación (analizando el alcance del Decreto Legislativo N° 1680 (DAS)) y los estándares de calidad profesional (definiendo los estándares de competencia laboral propuestos). La unidad de análisis fueron los instrumentos normativos del sector cultura (MINCUL) y del sector trabajo (MTPE), situados en un nivel sectorial enfocado en las funciones de certificación, registro y supervisión. El universo de estudio estuvo conformado por el conjunto de documentos normativos y académicos que rigen la gestión del PCA y el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales en Perú. La muestra, de carácter no probabilístico e intencional, se centró en documentos claves como el Decreto Legislativo N° 1680, la Ley N° 27658: Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, el Decreto Supremo N.º 004-2023-TR: Estrategia Nacional para Promover la Certificación de Competencias Laborales al 2025, y el Reglamento de Intervenciones Arqueológicas (DS N° 011-2022-MC). El instrumento metodológico fue la Ficha de Análisis Documental y Matriz de Codificación Normativa, que permitió sistematizar las disposiciones, competencias y limitaciones de la normativa vigente. Finalmente, el tipo de análisis de los datos consistió en un análisis de contenido documental crítico, centrado en la integración normativa del DAS como caso principal de estudio. Este análisis permitió identificar las brechas y los puntos de conexión entre la regulación del MTPE y el MINCUL, resultando en la metodología de implementación normativa detallada en la Sección IV.

PROPUESTA DE MODELO: METODOLOGÍA DE IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA

El arqueólogo verificador, entendido como un agente delegado con fe pública, no requeriría de una modificación a la ley de funciones del MINCUL, sino de una hoja de ruta de implementación basada en ajustes normativos a nivel sectorial. El modelo propuesto se articula en tres (3) fases operativas que establecen los requisitos, las funciones y, crucialmente, el mecanismo de asignación transparente de esta nueva figura.

Fase I: Estándares de competencia laboral y perfil profesional

La implementación comienza con la definición formal del perfil. El MINCUL, en su rol de ente rector, debe liderar la elaboración del estándar de competencia laboral (ECL) a través de una resolución ministerial vinculada con el MTPE.

Perfil del arqueólogo verificador: experiencia general y específica

Para asegurar que el “Registro de Arqueólogos Verificadores Certificados” cuente con un contingente de profesionales de alto nivel, se propone el siguiente perfil base como filtro de calidad:

- Experiencia general: licenciado en Arqueología, con colegiatura vigente ante el Colegio de Arqueólogos del Perú (COARPE) y habilidad profesional al momento de prestación del servicio. Se requiere un mínimo de cinco (5) años de ejercicio profesional continuo desde la colegiatura.
- Experiencia específica: acreditación documentada de haber dirigido como titular un mínimo de tres (3) proyectos de investigación arqueológica (PIA) o tres (3) proyectos de evaluación arqueológica (PEA) o tres (3) proyectos de rescate arqueológico (PRA) con informe final aprobado; o, alternativamente, contar con tres (3) años de experiencia específica acumulada como inspector del Ministerio de Cultura o como Director de Planes de Monitoreo Arqueológico (PMAR). Este requisito asegura que el verificador conozca la realidad de campo y la normativa administrativa, además de procedimientos metodológicos de la investigación arqueológica.

Definición de los estándares de competencia laboral (ECL)

Se deben oficializar los tres ECL más críticos:

- ECL 1: Emisión del diagnóstico arqueológico de superficie (DAS). Capacidad para elaborar el DAS con rigor técnico y asunción de responsabilidad civil y penal (Declaración Jurada DL 1680).
- ECL 2: Elaboración de informes de supervisión vinculantes. Aptitud para emitir informes de conformidad técnica que la entidad estatal asuma como válidos.
- ECL 3: Análisis de riesgo arqueológico. Competencia preventiva para identificar riesgos en etapas tempranas de inversión.

Para asegurar la calidad y el rigor técnico del arqueólogo verificador como agente delegado con fe pública, la certificación debe cubrir de manera exhaustiva las competencias técnicas, metodológicas y ético-actitudinales que requiere la función. Estas competencias se dividen en dos ejes:

Competencias técnicas y metodológicas (el saber y el saber hacer)

Estas competencias están directamente ligadas a los tres ECL definidos y garantizan que el profesional puede ejecutar las tareas delegadas con el nivel de calidad exigido:

- Dominio de instrumentos de gestión:* capacidad para elaborar, supervisar y validar técnicamente el diagnóstico arqueológico de superficie (DAS) y el análisis de riesgo arqueológico bajo el marco del Decreto Legislativo N° 1680.
- Soporte a la supervisión:* habilidad para emitir informes de supervisión de expedientes técnicos y de proyectos de arqueología preventiva (PEA, PRA y PMAR) con un carácter vinculante, formulando observaciones y recomendaciones sustentadas en evidencia técnica que permitan reducir la tasa de corrección posterior.
- Dominio normativo sectorial:* conocimiento actualizado y aplicación práctica del Reglamento de Intervenciones Arqueológicas (DS N° 011-2022-MC y modificatorias) y las directivas relacionadas con la gestión de riesgo y la fiscalización del PCA.
- Conocimiento de tecnologías aplicadas:* manejo de herramientas tecnológicas para el registro, análisis y gestión de información arqueológica (SIG, bases de datos, software de documentación, etc.).
- Metodología arqueológica avanzada:* sólido entendimiento y aplicación de las metodologías y técnicas arqueológicas de superficie, excavación, análisis de materiales, registro y documentación en todas las fases de un proyecto arqueológico.

Competencias laborales y transversales (el ser y el saber estar)

Estas competencias aseguran que el profesional opera con la integridad y la proactividad necesarias para el rol de fe pública:

- Compromiso ético y responsabilidad (valor fundamental):* la labor del verificador debe estar guiada por un profundo respeto y valoración por el Patrimonio Cultural de la Nación, comprendiendo su importancia histórica, social y cultural. Su compromiso no se limita a la verificación formal, sino que implica la asunción de la responsabilidad civil y penal derivada de la declaración jurada y un compromiso genuino con la integridad y salvaguarda del patrimonio.
- Proactividad en la gestión:* capacidad para resolver problemas en campo, anticiparse a los riesgos y proponer soluciones técnicas y legales que permitan la fluidez de los proyectos sin comprometer el patrimonio.
- Habilidades de comunicación:* competencia para articular de manera clara y precisa la información técnica ante autoridades, inversionistas y comunidades, facilitando el cumplimiento normativo.

Modelo de gobernanza y flujo del proceso de certificación

El flujo para la obtención de la certificación del arqueólogo verificador se concibe como un proceso estandarizado y riguroso que formaliza la transferencia de responsabilidades. La ruta inicia con el profesional en arqueología debidamente colegiado y habilitado, quien debe acceder a la capacitación específica. Esta formación en las competencias laborales definidas será impartida por el COARPE o una entidad universitaria debidamente facultada para desarrollar el programa curricular.

Una vez completada la fase formativa, el proceso se eleva a la articulación estatal: el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) debe otorgar al Ministerio de Cultura (MINCUL) por ser ente rector, la calidad de entidad certificadora, permitiéndole convocar oficialmente al proceso de evaluación oficial. El profesional debe someterse a la evaluación de certificación que medirá su dominio de las competencias clave (emisión de DAS, supervisión de proyectos y análisis de riesgos arqueológicos). Si el profesional aprueba dicha evaluación, obtiene la condición de certificado como arqueólogo verificador e ingresa al "Registro de Arqueólogos Verificadores Certificados", lo cual lo convierte inmediatamente en el profesional responsable civil y penalmente de cualquier posible daño al patrimonio arqueológico (PA), consolidando así el rol de agente delegado con fe pública. En caso de no aprobar, el profesional deberá volver a presentarse a una próxima convocatoria tras un periodo de subsanación de deficiencias.

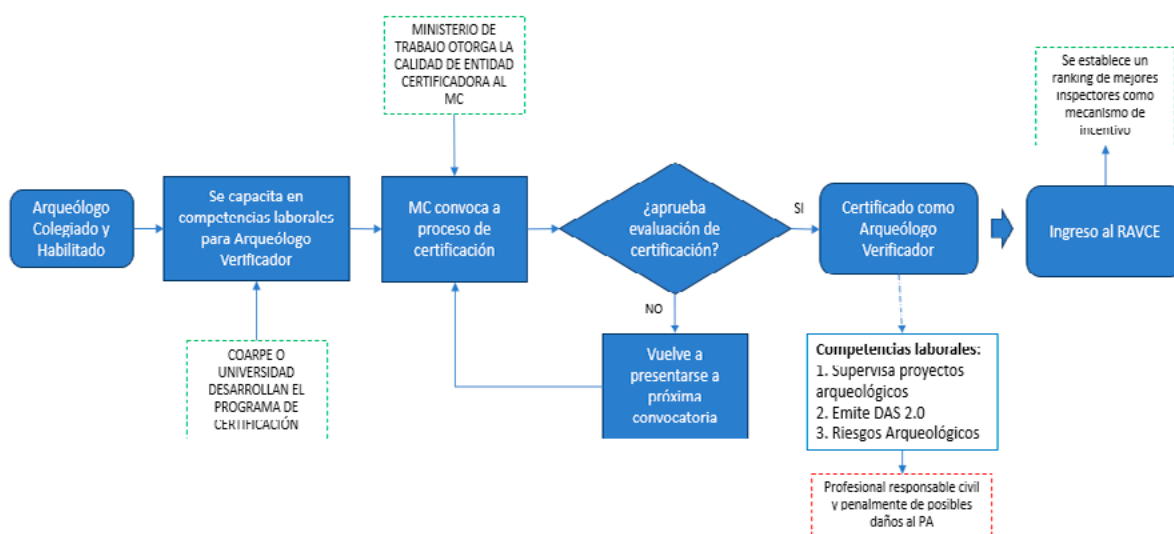
Sobre el registro de arqueólogos verificadores certificados (RAVCE)

Para asegurar un desempeño óptimo y generar una cultura de calidad continua, el modelo prevé la implementación de un registro de arqueólogos verificadores certificados, que en adelante se denominará RAVCE y será administrado por el MINCUL, debiendo ser público y dinámico, asegurando una “masa crítica” suficiente de profesionales – actualmente existente en el mercado de consultoría y subempleo – para evitar que la selección se convierta en un cuello de botella operativo. La implementación sería gradual y en base a pilotos.

Adicionalmente, el RAVCE debe incluir un ranking de los mejores inspectores como mecanismo de incentivo y transparencia profesional. Este *ranking* se alimentaría de las referencias oficiales realizadas por los beneficiarios de los servicios del arqueólogo certificado, así como de otras variables de buenas prácticas que pueda definir el MINCUL o recomendar las universidades y el COARPE.

Figura 1

Flujo de ¿Cómo se lograría la certificación de un arqueólogo verificador?



Elaboración propia

Fase II: Ajustes al reglamento y creación de directivas

La integración operativa se concreta mediante modificaciones al Decreto Supremo N° 011-2022-MC y la emisión de una directiva sectorial que garantice el principio de “independencia de opinión”.

Modificaciones al Reglamento de Intervenciones Arqueológicas y asignación de méritos

Se propone la inclusión de artículos específicos en el Reglamento que regulen la relación entre el inversionista (administrado) y el verificador:

- Registro centralizado:* creación del “Registro de Arqueólogos Verificadores Certificados” a cargo del MINCUL.
- Principio de independencia (la tercería dirimente):* para evitar conflictos de interés, la entidad contratante (inversionista) no tendrá decisión directa sobre la contratación del profesional que supervisará su proyecto.
- Mecanismo de concurso público de méritos:* la selección se realizará a través de un sistema de sorteo o concurso de méritos automatizado gestionado por el MINCUL, utilizando la base de datos del Registro. El sistema asignará al verificador basándose en su especialidad geográfica, ranking de desempeño y disponibilidad. El inversionista cubre los honorarios, pero el vínculo funcional y de reporte es con el Estado (MINCUL).

Emisión de una directiva sectorial del MINCUL

Es indispensable complementar el procedimiento con una Directiva Ministerial que reglamente detalladamente:

- Creación del “protocolo de supervisión certificada”:* El MINCUL debe aprobar una directiva ministerial que regule las funciones específicas del verificador y establezca la obligatoriedad que los proyectos de inversión según envergadura (clasificados por nivel de riesgo o presupuesto) deban contar obligatoriamente con un arqueólogo verificador certificado para la ejecución del DAS y para la elaboración de informes técnicos de

supervisión de los componentes relacionados con protección de patrimonio arqueológico en las fases de formulación y evaluación y de ejecución de un proyecto de inversión pública o privada, dependiendo los riesgos y nivel de complejidad.

- b. *Criterios de escala para arqueólogos verificadores*: se establecerán criterios para clasificar a los arqueólogos verificadores según sus niveles de experiencia profesional y académica, con el objetivo de asignarlos a los proyectos de inversión de acuerdo con su envergadura. Como referencia base, se considerará el perfil indicado en el ítem 3.1.1.
- c. *Reglamentación de la fiscalización*: esta directiva detallaría el régimen de fiscalización especial, incluyendo la obligatoriedad de la notificación al COARPE y el inicio de las acciones administrativas por el MINCUL en caso de incumplimiento de la declaración jurada, fortaleciendo la rigurosidad establecida por el DL 1680.
- d. *El proceso de convocatoria y asignación*: protocolos para que la asignación del profesional no exceda de 48 horas, aprovechando el contingente disponible en el Registro.
- e. *Obligaciones e informes*: estandarización de los informes a emitir, los cuales tendrán carácter de declaración jurada.
- f. *Régimen de fiscalización*: establecer que, aunque el informe del Verificador es vinculante para agilizar el trámite, está sujeto a fiscalización posterior *ex post*.

Fase III: Impacto en la eficiencia estatal y la empleabilidad profesional

La metodología de implementación propuesta tiene implicancias directas en la eficiencia pública y la empleabilidad profesional. Dichas implicancias serían las siguientes:

- a. *Ganancia de eficiencia estatal*: al delegar la fe pública del DAS y la calidad de la supervisión, el MINCUL puede liberar recursos humanos de la tarea de revisión masiva de documentos y reorientarlos a la fiscalización estratégica en campo y a las tareas prioritarias de protección del patrimonio arqueológico. El uso de informes vinculantes generados por verificadores estaría reduciendo el tiempo de atención administrativa hasta en un 70% alineándose con los principios de gestión por resultados de la Ley N° 27658. Se transforman los gastos fijos en costos variables asumidos por los proyectos de inversión, pero gestionados con estándares públicos.
- b. *Eficiencia con transparencia*: al utilizar un registro de profesionales certificados y un sistema de asignación por méritos, se elimina la discrecionalidad y se protege la independencia del criterio técnico.
- c. *Profesionalización y empleabilidad*: la certificación de competencias crea un nicho de mercado de alta especialización. La figura del arqueólogo verificador, al ser un requisito obligatorio para ciertos proyectos, eleva la demanda de profesionales con habilidades validadas, mejorando la empleabilidad y formalizando la cadena de valor de la arqueología de gestión, conforme a los objetivos del DS N.º 004-2023-TR.

CONCLUSIONES

El análisis documental y la revisión crítica de la gestión del patrimonio cultural arqueológico (PCA) en el Perú confirman la existencia de una brecha estructural entre la responsabilidad tutelar del Estado y su capacidad operativa, validando la ineficiencia administrativa manifestada en la alta tasa de expedientes sin resolver y el 80% de observaciones en la fase de ejecución.

La hipótesis del presente artículo se confirma plenamente: la implementación de la figura del arqueólogo verificador es viable, legal y necesaria, lográndose eficazmente mediante ajustes normativos a nivel de sector que no requieren una modificación a la ley de funciones del MINCUL. Estos ajustes implican:

1. La formalización, vía resolución ministerial, de los estándares de competencia laboral (ECL), que detallan las competencias técnicas (dominio de instrumentos de gestión, soporte a la supervisión, toma de muestra y dominio normativo) y las competencias laborales (compromiso ético y proactividad).
2. La integración del rol del verificador en el Reglamento de Intervenciones Arqueológicas requiere establecer el principio de “independencia de opinión”. Esto se logra implementando un mecanismo de asignación mediante concurso público de méritos a cargo del MINCUL, donde la selección se basa en un “Registro de Arqueólogos Verificadores Certificados”. Este modelo asegura que el profesional responda a criterios técnicos y éticos, y no a presiones comerciales de la entidad contratante.
3. Es imperativo complementar estos ajustes con una directiva sectorial del MINCUL que reglamente claramente el registro, el proceso de selección, las obligaciones y los informes a emitir. Solo así se garantiza que la delegación de fe pública opere con seguridad jurídica, reduciendo los plazos administrativos y elevando la calidad de la protección del patrimonio.

La trascendencia de esta conclusión radica en la reflexión sobre el porqué de la propuesta: la implementación del arqueólogo verificador transforma el rol del MINCUL de un ineficiente ejecutor *ex ante* a un regulador fuerte y fiscalizador estratégico *ex post*. Este cambio se sustenta en el reconocimiento de la fe pública del agente delegado*,

una confianza que está garantizada por el rigor de la certificación. Este proceso asegura no solo las competencias técnicas y metodológicas (el saber hacer), sino fundamentalmente el compromiso ético y responsabilidad (valor fundamental) del profesional, que se evalúa y certifica, alineando la calidad del servicio con la protección efectiva e integral del patrimonio arqueológico. El modelo propuesto permite que los recursos humanos se reorienten a la fiscalización efectiva en campo, logrando una ganancia de eficiencia administrativa sustancial.

No obstante, el presente estudio tiene la limitación de ser de naturaleza estrictamente documental y teórica. La metodología de implementación normativa propuesta requiere de una validación empírica para cuantificar su impacto real. En este sentido, se desprenden dos recomendaciones para futuros trabajos de investigación:

1. *Análisis de impacto económico y proyecto piloto*: se recomienda realizar un análisis de costo-beneficio de la certificación de competencias en el sector arqueológico y diseñar un proyecto piloto en una región de alta presión de inversión. El objetivo debe ser validar empíricamente la reducción de los tiempos de atención y la disminución del porcentaje de observaciones técnicas tras la implementación de los ECL.
2. *Diseño de protocolos intersectoriales*: se debe investigar y formalizar el protocolo detallado de articulación intersectorial entre el MINCUL (regulador y certificador), el MTPE (normativo) y el COARPE (validador ético), especificando el flujo de información, los mecanismos de homologación del perfil y el régimen de sanciones y recursos en caso de incumplimiento de la fe pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Brum Bulanti, L., & Gianotti García, C. (2024). Arqueología preventiva en tiempos de crisis. Una revisión desde una perspectiva sudamericana. *Práctica Arqueológica*, 7(2), 65-79. <https://plarci.org/index.php/practica-arqueologica/article/view/1562>
- Cáceda Guillén, D. E. (2025, Abril 29). *La certificación de arqueólogos: Hacia un estado más eficiente y una arqueología con estándares profesionales más altos* [Presentación en foro]. I Foro de Arqueología Peruana: Estrategia, Desarrollo y Futuro, Perú.
- ISO. (2010). *Certificación de conformidad modelos de certificación ISO/CASCO*. Organización Internacional de Normalización.
- Perú. Congreso de la República. (2002). Ley N° 27658: Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res21.pdf
- Perú. Congreso de la República. (2024). Decreto Legislativo N° 1680: Decreto Legislativo que establece el Diagnóstico Arqueológico de Superficie. Recuperado de https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Decretos/Legislativos/2024/DL-1680.pdf
- Perú. Ministerio de Cultura. (2022). Decreto Supremo N° 011-2022-MC: Aprueban el Reglamento de Intervenciones Arqueológicas. *El Peruano*.
- Perú. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2023). Decreto Supremo N.° 004-2023-TR: Estrategia Nacional para promover la certificación de competencias laborales al 2025. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/normas-legales/4101306-004-2023-tr>
- Perú. Presidencia del Consejo de Ministros. (2024). *Dictamen Final Favorable del Decreto Legislativo que establece el Diagnóstico Arqueológico de Superficie*. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/6153001-dictamen-final-favorable-del-decreto-legislativo-que-establece-el-diagnostico-arqueologico-de-superficie>
- SINEACE. (2020). *Evaluación de impacto de la certificación de competencias en ocupaciones productivas y servicios*. Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Recuperado de <https://guia.oitcinterfor.org/node/230>

EL PROCEDIMIENTO DE FORMALIZACIÓN DE PROPIEDADES Y LOS PRECEDENTES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA PROPIEDAD DE COFOPRI

THE PROPERTY FORMALIZATION PROCEDURE AND BINDING PRECEDENTS OF THE COFOPRI ADMINISTRATIVE PROPERTY COURT

Recibido: 18 de noviembre del 2025 | Aprobado: 20 de enero del 2026

DEMETRIO ROJAS GARCÍA¹

RESUMEN

Frente al desafío que representa la marcada informalidad de la vivienda y como parte de una política pública orientada a la formalización masiva de la propiedad, en 1996 se crea la Comisión de Formalización de la Propiedad - COFOPRI, mediante el Decreto Legislativo N° 803. Esta entidad nace como un organismo público descentralizado, autónomo y especializado en la formalización de la propiedad informal, en un contexto de reformas estructurales de la función pública que promovieron la creación de organismos autónomos con una nueva función administrativa: la función cuasi jurisdiccional, con facultades para resolver controversias en sede administrativa.

A lo largo de casi tres décadas, el marco normativo diseñado para la política de formalización ha sufrido numerosas modificaciones y, no obstante, el cuerpo legal mantiene deficiencias y vacíos. Específicamente en el ámbito procesal, los procedimientos de formalización se han visto afectados e impactados por diversas normativas, destacando la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y sus modificatorias. En este contexto de vacíos normativos y debido a la dinámica inherente a la función resolutoria de los tribunales administrativos, resulta indispensable recurrir a herramientas de integración jurídica. Entre estas herramientas, los precedentes de observancia obligatoria emitidos por el Tribunal Administrativo de la Propiedad (TAP) de COFOPRI son fundamentales para asegurar la coherencia y predictibilidad del proceso.

En efecto, el TAP cumple un papel fundamental en el proceso de formalización de la propiedad en el Perú, pues resuelve los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por las oficinas zonales, estando facultado para establecer precedentes de observancia obligatoria que orientan la interpretación y aplicación de las normas vinculadas con los procedimientos de formalización de la propiedad. De este modo, si bien desde su existencia ha tenido una escasa producción de precedentes, en los últimos tres años ha publicado la mayor parte de precedentes, y con ello se vislumbra la posibilidad de integrar activamente los vacíos normativos y lograr una mayor eficacia y predictibilidad de los procedimientos de formalización de la propiedad predial.

Palabras clave: Informalidad en la vivienda; procedimiento administrativo general; procedimiento especial de formalización; TAP (Tribunal Administrativo de la Propiedad); precedente de observancia obligatoria.

¹ Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos - UNMSM. Maestro en Derecho de Empresa por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas - UPC. Presidente del Tribunal Administrativo de la Propiedad de COFOPRI.
Correo: demerojasgar@gmail.com
ORCID: [0000-0002-6108-8777](https://orcid.org/0000-0002-6108-8777)

El autor escribe este ensayo en homenaje a la memoria del doctor Jorge Avendaño Valdez, distinguido maestro del Derecho Civil y reformador de la enseñanza jurídica en el Perú. Asimismo, el autor lo dedica, con profundo orgullo, a su hijo Andrés Fermín.

ABSTRACT

Faced with the challenge posed by widespread informality in housing and as part of a public policy aimed at the mass formalization of property ownership, the Commission for the Formalization of Property – COFOPRI – was created in 1996 through Legislative Decree No. 803. This entity was established as a decentralized, autonomous public body specializing in the formalization of informal property ownership, within a context of structural reforms to the public sector that promoted the creation of autonomous agencies with a new administrative function: a quasi-jurisdictional function, with the power to resolve disputes administratively.

Over nearly three decades, the regulatory framework designed for the formalization policy has undergone numerous modifications; however, the legal framework still contains deficiencies and gaps. Specifically in the procedural sphere, formalization procedures have been affected and impacted by various regulations, notably Law No. 27444, the General Administrative Procedure Law, and its amendments. In this context of regulatory gaps and due to the inherent dynamics of the administrative tribunals' decision-making function, it is essential to resort to legal integration tools. Among these tools, the binding precedents issued by the Administrative Property Tribunal (TAP) of COFOPRI are fundamental to ensuring the coherence and predictability of the process.

Indeed, the TAP plays a fundamental role in the property formalization process in Peru, as it resolves appeals filed against resolutions issued by the Zonal Offices. It is empowered to establish binding precedents that guide the interpretation and application of the regulations related to property formalization procedures. Thus, although it has produced few precedents since its inception, it has published the majority of them in the last three years, thereby offering the possibility of actively filling regulatory gaps and achieving greater efficiency and predictability in property formalization procedures.

Keywords: *Housing informality; general administrative procedure; special formalization procedure; PAT (Property Administrative Tribunal); mandatory observance precedent.*

INTRODUCCIÓN

El territorio peruano se concibe como una unidad geográfica integral que abarca la tierra, el mar y el espacio aéreo. Sobre tal territorio, considerado un bien inmueble de gran magnitud, la titularidad se reparte entre el Estado (representado por sus entidades públicas) y los particulares (personas naturales y jurídicas). Legalmente, la acreditación de la propiedad sobre cualquier bien inmueble requiere la existencia de un título de propiedad formal e inscrito.

La realidad peruana se caracteriza por una marcada informalidad que afecta amplios sectores productivos y sociales, siendo la vivienda una de las áreas más impactadas. Tal como señalaron los autores de *El otro sendero* (De Soto, H., Ghersi, E., & Ghibellini, M. (1986), esta situación se debe, en gran medida, a la excesiva burocracia y a los altos costos asociados, que impiden a la ciudadanía acceder al sistema legal formal. Este impedimento fomenta el crecimiento de asentamientos informales sin títulos de propiedad, constituyendo un problema público de gran envergadura.

Para hacer frente a esta informalidad en la vivienda, el Estado peruano implementó una política pública de formalización masiva de la propiedad. Este proceso se inició con el Decreto Legislativo N° 803, que creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, inicialmente y, luego, mediante la Ley N° 28923, se consolidó como el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, en el marco de las reformas estructurales de los años noventa, facultado para resolver controversias entre particulares a través de un procedimiento administrativo trilateral.

En casi tres décadas de su implementación, el marco normativo diseñado para esta política pública no ha sido objeto de una revisión y actualización integral². Ha sido impactado por sucesivas modificatorias, especialmente en el ámbito procesal con la entrada en vigor de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y sus modificatorias, que motivó el Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Esta evolución fragmentada ha generado conflictos interpretativos y vacíos en la normativa especial que exigen la implementación de mecanismos de integración permanentes, como la aprobación de los precedentes de observancia obligatoria.

2 Las principales disposiciones legales que han modificado el marco normativo incluyen: Ley N° 27046, Ley N° 28687, Ley N° 29802, Decreto Legislativo N° 1202, Ley N° 30711, Decreto Legislativo N° 1365 y Ley N° 31056.

El TAP, creado en 1998 como órgano colegiado de segunda y última instancia administrativa en el proceso de formalización de la propiedad predial, tanto urbana como rural, cumple una función cuasi jurisdiccional que a través de sus resoluciones y, en particular, sus precedentes de observancia obligatoria guían la interpretación y aplicación de la normativa, lo que resulta esencial para garantizar la predictibilidad en las decisiones administrativas y la seguridad jurídica en esta materia.

El presente ensayo parte del análisis de la relación existente entre el procedimiento administrativo general u ordinario y los procedimientos especiales de formalización o trilaterales (como los de mejor derecho de posesión, reversión, tracto sucesivo o prescripción) y culmina con el análisis de los siete precedentes de observancia obligatoria aprobados y publicados por el TAP, en un escenario de vacíos y deficiencias legales.

MARCO TEÓRICO

El procedimiento administrativo ordinario y el procedimiento administrativo especial

Existe una concepción general de que todo trámite que se sigue ante las entidades públicas constituye un procedimiento administrativo. Podemos adelantar que, en rigor, no todos los procedimientos o trámites que se siguen ante el Estado constituyen procedimientos administrativos, de tal forma que las disposiciones del TUO de la Ley N° 27444 (2019), no siempre le resultan aplicables, toda vez que, según el marco legal aplicable, no están comprendidos en la función administrativa del Estado o, siendo una función administrativa, no se concreta propiamente en un acto administrativo.

Antes de abordar los precedentes de observancia obligatoria del TAP, se explica cada uno de los atributos o caracteres del procedimiento administrativo ordinario y su relación con el procedimiento especial de formalización de propiedades, tramitado ante las Oficinas Zonales de COFOPRI.

El procedimiento administrativo general previsto en el TUO de la Ley 27444

El artículo 29 del TUO de la Ley N° 27444 (2019) define al procedimiento administrativo como el conjunto de actos y diligencias tramitadas en las entidades que tiene por fin la obtención del acto administrativo que produzca efectos jurídicos sobre los intereses y obligaciones de los administrados. Dicha norma establece: “Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.”

Así, podemos afirmar que un procedimiento o trámite para ser considerado propiamente un procedimiento administrativo, requiere de la concurrencia de determinados atributos, que los diferencia de los demás procedimientos o trámites que suelen realizarse ante las diferentes entidades de la administración pública. Tales atributos concurrentes son: i) Supone un conjunto de actos y diligencias, ii) Es propio de las entidades de la Administración Pública, iii) Resulta de la función administrativa, iv) Busca la emisión del acto administrativo; y, v) Está sujeto a revisión judicial (Rojas D., 2018).

En la doctrina, el autor Agustín Gordillo (2003), define el procedimiento administrativo “... como la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa” (p. IX-7). Entre nosotros, Morón Urbina (2017), al referirse a los procedimientos administrativos precisa que: “el procedimiento administrativo no es privativo de los organismos netamente administrativos como el Poder Ejecutivo y los organismos autónomos, pues también aparece de modo residual en aquellos organismos que tiene como funciones eminentes la legislativa y la jurisdiccional” (p.336). En efecto, en nuestro caso, ante el Congreso de la República y el Poder Judicial, se tramitan también procedimientos administrativos³.

Atributos del procedimiento administrativo general

Consideramos que el procedimiento administrativo definido en el TUO de la Ley N° 27444 (2019), tiene los siguientes atributos que la diferencia del resto de procedimientos o trámites existentes.

i. Conjunto de actos y diligencias

Acto, significa: “manifestación de voluntad o de fuerza”, en tanto que actos alude a: “..., autos de un procedimiento”. En lo que respecta a diligencia, entre otras, significa: “tramitación, cumplimiento o ejecución de

³ Basta con citar el procedimiento de acceso a la información pública, previsto en Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual es transversal a todos los poderes o entidades.

un acto judicial. // Actuación del secretario judicial en el enjuiciamiento civil o en el procedimiento.”; mientras que diligencias alude también a “los escritos de toda especie, las resoluciones, las pruebas, las citaciones y emplazamientos, las declaraciones, los embargos y las subastas” (Diccionario Enciclopédico Cabanellas, 2001).

De este modo, por procedimiento administrativo se entiende al conjunto de actos y diligencias concatenados que se producen a lo largo del procedimiento, desde la presentación de la solicitud o del inicio de oficio de este, hasta su culminación o emisión del acto administrativo; tales actos y diligencias se materializan en actuaciones y decisiones como las calificaciones, admisorios, inspecciones, audiencias, pericias, citaciones, entre otras⁴.

ii. Propio de las entidades de la Administración Pública

El procedimiento administrativo es exclusivo de las entidades de la Administración Pública, esto es, de aquellas entidades estatales o no estatales señaladas en el artículo I de TUO de la Ley N° 27444 (2019)⁵, el cual comprende a entidades del poder ejecutivo, legislativo y judicial, así como a los organismos constitucionales autónomos, los organismos especializados, los programas y proyectos, e incluso a las entidades privadas que prestan servicios públicos, que cuentan con la delegación de una función administrativa⁶.

Así, por ejemplo, el procedimiento de elevación a escritura pública de un acto ante una Notaría Pública no califica como un procedimiento administrativo, toda vez que las notarías son entidades privadas y -en este caso - no tienen delegación alguna para ejercer la función administrativa, es por ello por lo que el TUO de la Ley N° 27444 (2019) no le es aplicable, por citar sus disposiciones tales como los relativos al silencio administrativo, la queja o los recursos impugnatorios. De modo que no existe la relación entre administración y administrado, sino que está presente la relación de consumo establecida entre un proveedor y un consumidor, por lo que, ante una demora o falta de idoneidad del servicio, el particular suele recurrir ante los órganos de protección al consumidor del INDECOPI, en lugar de un órgano del sistema administrativo de control⁷.

iii. Resultan de la función administrativa

Según Roberto Dromi (2004): “La función administrativa constituye la nota calificadora del derecho administrativo. Por ello no puede estar ausente del concepto del acto administrativo, que es una de las formas jurídicas por las que se expresa la voluntad estatal y pública no estatal” (p. 356). Al respecto, el artículo II del TUO de la Ley N° 27444 (2019), precisa que esta contiene las normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades: “La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales”.

De este modo, tanto la doctrina como la normativa sobre la materia concuerdan en que el procedimiento administrativo está inmerso en la función administrativa del Estado, a diferencia por ejemplo del proceso judicial que resulta de la función jurisdiccional, o el procedimiento legislativo que resulta de la función legislativa.

4 No obstante, pueden presentarse particularidades como el caso de los procedimientos de aprobación automática en que el conjunto de actos y diligencias se tornan en imperceptibles, por su brevedad.

5 Artículo I.- Ámbito de aplicación de la ley

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia. (...).

6 En efecto, pueden darse casos excepcionales de delegación de determinada función administrativa en favor de empresas públicas o entidades privadas.

7 El marco legal sobre la materia contempla la función de las notarías para dar fe de los actos jurídicos, así como existe una legislación especial que le permite tramitar ciertos procedimientos, pero que estos son distintos a los procedimientos administrativos regulados en el TUO de la Ley N° 27444.

Por citar el procedimiento de solicitud de indulto presidencial, que se inicia ante el Ministerio de Justicia, o la solicitud de aprobación de un proyecto de ley ante el Congreso de la República, en ambos casos, suponen un conjunto de actos y diligencias que se tramitan ante entidades de la administración pública, pero estos no tienen relación con la función administrativa, más bien están comprendidas en las funciones gubernativa y jurisdiccional, respectivamente, y que por ello cuentan con un régimen jurídico especial; no siendo procedimientos administrativos en sentido estricto.

iv. Persiguen la obtención del acto administrativo

El procedimiento administrativo como manifestación de la función administrativa del Estado, persigue la emisión del acto administrativo respecto de los intereses de los administrados (externo). Así, el párrafo 1.1 del artículo 1 del TUO de la Ley N° 27444 (2019), establece que son actos administrativos las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. En efecto, los actos administrativos son decisiones o pronunciamientos que las autoridades o entidades públicas toman en ejercicio de la función administrativa con efectos jurídicos directos respecto de la situación de un administrado en particular (Al tiempo que, en el numeral 1.2.2 del párrafo 1.2, del citado artículo 1, precisa que no son actos administrativos, los comportamientos y actividades materiales de las entidades). Así, existe una relación del efecto y causa entre el acto y el procedimiento administrativo, como la relación de la sentencia con el proceso judicial.

De este modo el pronunciamiento del Congreso de la República sobre un proyecto de ley, a través de un dictamen o autógrafa, no constituye un acto administrativo, ni la resolución que concede o deniega una solicitud de indulto; motivo por el cual no cabe su impugnación vía los recursos administrativos, ni la aplicación del silencio administrativo u otras disposiciones del TUO de la Ley N° 27444 (2019). Cabe precisar que incluso en los casos en que estando presente la función administrativa y el procedimiento no culmina con el acto administrativo, no se trata de un procedimiento administrativo, como el caso de la solicitud de expedición de copia certificada de un expediente administrativo, el cual constituye un servicio prestado en exclusividad que se traduce en una actuación material, esto es, la entrega del documento certificado.

v. Está sujeta a la revisión judicial

De acuerdo con lo señalado en el artículo 148 de la Constitución Política (1993), las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo: “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa.”

El artículo 1 de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo (2001) establece que,

[...] la acción contencioso administrativa prevista en el Artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

Cabe precisar que, a diferencia del acto administrativo, no toda actuación de la función administrativa está sujeta a control jurisdiccional, tales como la actividad reglamentaria, o los actos de administración interna, ello sin perjuicio que, en la actual Ley del Proceso Contencioso Administrativo, ahora las actuaciones impugnables son más amplias⁸.

Así, podemos concluir que no todos los procedimientos o trámites que se siguen en la administración pública constituyen actuaciones susceptibles de impugnación en sede judicial, vía el proceso contencioso administrativo, puesto que, según su régimen jurídico, no se encuentran en la función administrativa o las decisiones con las que concluyen, no califican como actos administrativos.

8 Artículo 4.- Actuaciones impugnables

Conforme a las previsiones de la presente Ley y cumpliendo los requisitos expresamente aplicables a cada caso, procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas.

Son impugnables en este proceso las siguientes actuaciones administrativas:

1. Los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa.
2. El silencio administrativo, la inercia y cualquier otra omisión de la administración pública.
3. La actuación material que no se sustenta en acto administrativo.
4. La actuación material de ejecución de actos administrativos que transgrede principios o normas del ordenamiento jurídico.
5. Las actuaciones u omisiones de la administración pública respecto de la validez, eficacia, ejecución o interpretación de los contratos de la administración pública, con excepción de los casos en que es obligatorio o se decida, conforme a ley, someter a conciliación o arbitraje la controversia.
6. Las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública.

Procedimiento especial de formalización y su relación con el procedimiento administrativo general

En primer lugar, el procedimiento especial de formalización es un procedimiento administrativo, pues reúne cada uno de sus atributos, tales como que supone un conjunto de actos y diligencias desde su inicio hasta su culminación, se tramita ante una entidad pública (las Oficinas Zonales del COFOPRI), se ejerce la función administrativa en su tramitación conforme al marco legal especial, tiene como fin la obtención del acto administrativo (la resolución que reconoce el mejor derecho de posesión y el otorgamiento del título de saneamiento) y que, como todo procedimiento administrativo, está sujeto a control jurisdiccional vía el proceso contencioso administrativo.

Es de verse que, en el procedimiento administrativo ordinario, el administrado dirige a la autoridad una solicitud, la cual luego es aprobada o denegada. Si bien en el procedimiento especial de formalización el administrado también presenta una solicitud, tiene la particularidad de resolver una controversia entre los administrados intervinientes, por lo que se le considera un procedimiento administrativo trilateral (cada administrado dirige sus pretensiones a la contraparte y no a la administración) y la autoridad administrativa actúa como su fuera un juez en el proceso judicial.

En efecto, el procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo triangular, cuasi jurisdiccional o contencioso, desarrollado en el ámbito de la administración pública dirigido a decidir un conflicto de intereses suscitado con motivo de la actuación pública o en asuntos de interés público, en que la autoridad ejerce el rol de instructor y decisor de la causa. También es el procedimiento administrativo contencioso para lo descrito en el inciso 8) del artículo I del Título Preliminar de la presente Ley (TUO de la Ley 27444, 2019, art. 229), referido a las personas jurídicas de derecho privado que prestan servicios públicos y ejercen función administrativa.

Los derechos de propiedad y posesión en el procedimiento de formalización de propiedades

Sobre la propiedad, el artículo 923 del Código Civil (1984) define la misma del siguiente modo: «La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien...». En esencia, la propiedad es un derecho real pleno, que otorga a su titular la facultad más amplia de dominio sobre un bien, dentro de los límites de la ley.

Tanto la legislación peruana como la doctrina civil coinciden en que la propiedad se compone tradicionalmente de tres grandes facultades clásicas: usar (*ius utendi*), disfrutar o percibir frutos (*ius fruendi*) y disponer (*ius abutendi*). A ello se suma la facultad de reivindicación, expresamente señalada en su artículo 923, aunque doctrinalmente suele considerarse una consecuencia del derecho y no un atributo autónomo. Los caracteres del derecho de propiedad, como complemento de los atributos del propietario, configuran y delimitan este derecho de propiedad como el más completo de los derechos reales (Avendaño V. Jorge. En: Para Leer el Código Civil, 1984, p.104).

En cuanto a la posesión, el Código Civil, en su artículo 896, la define como: “El ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad.” Es decir, se posee cuando se actúa sobre el bien como lo haría un propietario, aunque no se sea titular del derecho de propiedad. Por ello, la posesión en el Perú se entiende como un estado de hecho (relación material con el bien), con efectos jurídicos, esto es, un poder fáctico, pero jurídicamente protegido. Una situación que otorga defensas posesorias, presunción de propiedad y puede conducir por ejemplo a la prescripción adquisitiva.

La doctrina peruana y la jurisprudencia han consolidado que la posesión es un derecho autónomo, distinto de la propiedad. Para Jorge Avendaño V. (1961) la definición de posesión se encuentra implícita en el artículo 824 del Código Civil, cuando nos dice que: “es poseedor el que ejerce de hecho los poderes inherentes a la propiedad o uno o más de ellos”, precisando que “quien ejerce fácticamente uno o más atributos de estos poderes, es poseedor, con prescindencia de si tiene o no *animus domini*” (La posesión y sus elementos. En: Derecho, p.14).

Se considera a la posesión un derecho real imperfecto o un poder jurídico protegido, pues se puede defender mediante interdictos, tiene valor económico (se puede transferir la posesión) y genera efectos jurídicos propios (presunción de propiedad, prescripción adquisitiva, obligación de indemnizaciones, etc.).

De este modo, a partir de la posesión y en vía administrativa se puede adquirir o sanear la propiedad recurriendo a los procedimientos especiales de formalización, tales como el de mejor derecho de posesión, el tracto sucesivo, la reversión y la prescripción adquisitiva de dominio, tramitados en las Oficinas Zonales y el TAP, conforme al marco legal existente⁹.

9 En tales procedimientos pueden presentarse también la observación de los planos perimétricos o el cuestionamiento a la delimitación geográfica (límites, área y linderos) de un predio matriz o un lote individual en el marco de la formalización, que suponen corregir los errores técnicos o identificar superposiciones con propiedades de terceros. Surge durante la etapa de saneamiento físico de una posesión informal (determinación del área y límites del terreno) o cuando se aprueba un plano perimétrico que invade propiedad de terceros, que omite o excluye un lote o contiene errores técnicos y llevan consigo discrepancias técnicas (coordenadas, medidas perimétricas, linderos), que no se ajustan a la realidad física del terreno.

a. El procedimiento de mejor derecho de la posesión

En el marco del procedimiento de formalización, cuando no se acredita plenamente el derecho de propiedad mediante un título idóneo, se evalúa el mejor derecho de posesión. Este análisis se activa una vez concluido el saneamiento físico legal del asentamiento humano, con el objetivo de determinar quién ejerce la posesión, o en los centros poblados para acreditar la propiedad del lote a partir de documentos como una compraventa o donación, en donde se realiza una evaluación material y formal, esto es, se revisa si el documento transfiere realmente propiedad (contenido) y si cumple las exigencias legales (forma), como la escritura pública o fecha cierta. De no cumplir estas condiciones, el título se considera imperfecto y no permite reconocimiento inmediato de la propiedad, pasando así al análisis posesorio.

El procedimiento de mejor derecho de posesión ante COFOPRI es un mecanismo administrativo que se activa para resolver conflictos sobre la titularidad de un lote de vivienda cuando dos o más personas alegan tener un derecho legítimo sobre el mismo predio en el contexto de un proceso de formalización. Este procedimiento tiene como finalidad determinar quién es el verdadero poseedor que cumple con los requisitos para ser adjudicado con el título de propiedad.

A diferencia de la prescripción adquisitiva o la regularización del tracto sucesivo, que buscan sanear la propiedad de un único poseedor, el mejor derecho de posesión es un procedimiento contencioso que se genera a partir de: i) El doble empadronamiento o conflicto, esto es, cuando, durante el proceso de empadronamiento individual (censo de poseedores) que realiza COFOPRI, se constata que dos o más personas se atribuyen la posesión sobre el mismo lote; y, ii) por impugnación post empadronamiento, esto es, cuando un administrado presenta una reclamación o impugnación con posterioridad al empadronamiento, alegando que él es el verdadero poseedor y no el empadronado.

Para resolver el conflicto, se evalúa y compara la calidad de la posesión de cada uno de los contendientes, aplicando los siguientes criterios: i) La posesión al momento del empadronamiento: Se adjudica el lote a quien acredite que venía ejerciendo la posesión del bien, en forma directa, continua, pacífica y pública, el año previo a la fecha de empadronamiento del lote; y, ii) La variada documentación idónea (*numerus apertus*), que permiten acreditar el cumplimiento de la posesión, como recibos de servicios, autovalúos, declaraciones juradas de vecinos y, de manera crucial, la antigüedad y la continuidad de dicha posesión. La resolución que emite COFOPRI al concluir este procedimiento determina quién tiene el mejor derecho a ser reconocido como titular, culminando con la adjudicación del título de propiedad a favor del ganador del procedimiento.

La base legal que regula estos conflictos de posesión se encuentra principalmente en el Reglamento de Formalización de la Propiedad, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-99-MTC, específicamente en sus artículos que establecen los requisitos para acceder a la adjudicación del lote; la Ley N° 31056, ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización, la cual ratifica las funciones de saneamiento de COFOPRI; el Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, TUO del Reglamento de la Ley N° 28687, Ley de Formalización de la Propiedad Informal, que regula el marco general de la formalización; así como las directivas de COFOPRI que desarrollan los lineamientos específicos para la tramitación de los procedimientos de mejor derecho de posesión.

b. El procedimiento de regularización del tracto sucesivo

El procedimiento de regularización del tracto sucesivo ante COFOPRI es un mecanismo de saneamiento legal que tiene como objetivo ordenar y validar la cadena de transferencias de un lote, para que el poseedor actual pueda inscribir su derecho de propiedad, a pesar de que los documentos de las transferencias anteriores (compraventas privadas) no hayan sido inscritos en Registros Públicos.

Este procedimiento se diferencia de la prescripción adquisitiva en que el solicitante no busca probar la posesión por 10 años, sino que busca acreditar la existencia de negocios jurídicos anteriores que demuestren que su lote tiene un origen lícito. La regularización del tracto sucesivo se aplica cuando un lote de vivienda ya está formalizado a nivel de habilitación urbana, pero el titular registral (el propietario que figura inscrito) no es el poseedor actual.

Esto ocurre típicamente en los siguientes casos: i) Lotes adjudicados anteriormente: el lote fue adjudicado en su momento por una entidad estatal anterior (como el ex Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR, la Junta Nacional de la Vivienda - JNV, Gobiernos Locales, etc.) al primer poblador, pero este luego lo vendió mediante un contrato privado (minuta, contrato simple) a un segundo, y este, a su vez, a un tercero (el poseedor actual); o, ii) ruptura del tracto: El titular registral (el Estado o una persona natural/jurídica)

vendió el predio, pero las transferencias posteriores (ventas sucesivas) no se inscribieron, rompiéndose la continuidad registral.

El procedimiento consiste en que la autoridad, mediante una evaluación legal y técnica, verifica la correspondencia entre la información de los documentos de transferencia presentados y la situación física real del predio. Para que el poseedor actual pueda acogerse a este procedimiento, debe acreditar la cadena ininterrumpida de transferencias, presentando documentos de diversa naturaleza que demuestren la secuencia de ventas, sin necesidad de evaluar su validez civil. Entre los documentos que se consideran se encuentran: i) la escritura pública otorgada por Notario Público; ii) la escritura pública imperfecta emitida por Juez de Paz; y, iii) el contrato privado de transferencia otorgado por el propietario registral, con firma certificada por Notario Público o Juez de Paz.

La base legal de este procedimiento especial de saneamiento de títulos es el Decreto Supremo N° 032-99-MTC, que Aprueba el Reglamento de Procedimientos Administrativos de Declaración de Propiedad mediante Prescripción Adquisitiva de Dominio y la Regularización del Tracto Sucesivo, así como de Declaración de Reversión, siendo el cuerpo normativo clave que regula el procedimiento; el Decreto Legislativo N° 803 y sus normas modificatorias: Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, que establece las facultades de formalización de COFOPRI; y, el Reglamento del Título I de la Ley N° 28687, que prevé la ejecución de acciones de saneamiento, rectificación y regularización del tracto sucesivo para darle validez o eficacia a títulos de propiedad no inscritos.

c. El procedimiento de la reversión

La reversión es una figura jurídica mediante la cual el Estado recupera un bien inmueble previamente adjudicado, cuando el beneficiario incumple las condiciones legales. Asimismo, el procedimiento de reversión de predios seguido ante el COFOPRI es una facultad administrativa que permite al Estado recuperar la propiedad de un lote que previamente fue adjudicado a un particular. La reversión se aplica también bajo el marco de la Ley N° 31056, que prohíbe transferencias durante los primeros cinco años desde la titulación. Su objetivo es asegurar que los lotes adjudicados cumplan su función social, beneficiando a quienes realmente los necesitan y evitando la especulación.

El procedimiento de reversión se aplica típicamente a los lotes que fueron adjudicados por COFOPRI (o entidades anteriores competentes) a título gratuito u oneroso y que se encuentran sujetos a una prohibición o carga de no transferir su titularidad por un periodo de tiempo determinado.

La causa más común para que se inicie el procedimiento de reversión es el incumplimiento de la obligación de no transferir la propiedad. En el marco de la formalización, los títulos de propiedad emitidos a favor de los beneficiarios están gravados con una carga o condición resolutoria que les impide vender, donar o transferir el predio a terceros durante un plazo. En tanto que, el incumplimiento, si el adjudicatario original realiza la transferencia de su lote antes de que se cumpla el plazo establecido (usualmente 5 años), COFOPRI inicia de oficio el procedimiento.

Actualmente, el procedimiento de reversión se inicia generalmente de oficio al identificar o tomar conocimiento del incumplimiento, o mediante el sistema de alerta registral. Es necesario el informe de admisibilidad y anotación preventiva, supone evaluar la procedencia y solicitar al Registro de Predios la anotación preventiva de la reversión en la partida registral del lote. Asimismo, se notifica al adjudicatario y/o al adquirente del lote sobre el inicio del procedimiento. Los administrados tienen un plazo para presentar su oposición y los descargos correspondientes. Si no se conoce el domicilio, la notificación se realiza mediante publicación en el diario oficial y el portal de COFOPRI. Finalmente, si la oposición no es amparada, la Oficina Zonal emite una resolución que declara la reversión del predio a favor del Estado. Posteriormente, COFOPRI transfiere la titularidad del predio revertido a la municipalidad provincial de la jurisdicción, emitiendo el instrumento de transferencia para su inscripción gratuita en el Registro de Predios.

La base legal que sustenta el procedimiento de reversión incluye principalmente el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal; el Decreto Supremo N° 032-99-MTC, Aprueba el Reglamento de Procedimientos Administrativos de Declaración de Propiedad mediante Prescripción Adquisitiva de Dominio y la Regularización del Tracto Sucesivo, así como de Declaración de Reversión sobre Predios Matrices o Lotes Adjudicados por Entidades del Estado; el Decreto Supremo N° 002-2021-VIVIENDA, Aprueba el Reglamento de la Ley N° 31056; y, el TUO de la Ley N° 27444, que se aplica supletoriamente en cuanto a plazos de notificación, oposición y recursos impugnatorios.

d.El procedimiento de prescripción adquisitiva de dominio

La prescripción adquisitiva es un modo originario de adquirir la propiedad, mediante el ejercicio de la posesión con ciertas características por un periodo de tiempo. COFOPRI interviene en el marco de los procesos de formalización integral de posesiones informales.

Para que se declare la propiedad por prescripción adquisitiva, el poseedor debe cumplir con los siguientes requisitos respecto al predio: i) La posesión continua, ejercida sin interrupciones por un plazo de diez (10) o más años; ii) La posesión pacífica, esto es que la posesión no se haya obtenido ni se mantenga por la fuerza; iii) La posesión pública, o sea que la posesión sea visible, notoria, y a la vista de todas las personas; y iv) La posesión como propietario (*animus domini*), esto es que el poseedor actúe como si fuera el dueño del predio.

El procedimiento de formalización de la propiedad por prescripción adquisitiva ante COFOPRI es de naturaleza administrativa y, generalmente, se realiza de forma masiva e integral en las posesiones informales. Es un procedimiento complejo y tiene las siguientes etapas:

- a. Diagnóstico técnico-legal: COFOPRI recopila información interna y antecedentes registrales, y realiza un estudio técnico (planimetría, etc.) de la posesión informal.
- b. Empadronamiento: Se identifica a los poseedores individuales de los lotes y se recopila su documentación personal y medios probatorios que acrediten la antigüedad de la ocupación (recibos de servicios, autovalúos, testimonios de vecinos, etc.).
- c. Calificación: Se evalúa el cumplimiento de los requisitos de posesión (continua, pacífica, pública y como propietario) por el plazo de 10 años.
- d. Emisión e inscripción del título: Si se cumplen los requisitos, COFOPRI emite la resolución de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva, la cual tiene mérito suficiente para su inscripción en el Registro de Predios de la SUNARP a favor del nuevo propietario.

La base legal para la prescripción adquisitiva de dominio incluye el Código Civil que, en el artículo 950 establece los requisitos generales para adquirir la propiedad inmueble por prescripción; la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de la Formalización de la Propiedad Informal, el Acceso al Suelo y Apoyo Social; el Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, TUO del Reglamento de la Ley N° 28687; la Ley N° 31056, ley que amplía los plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización; el Decreto Supremo N° 002-2021-VIVIENDA, Reglamento de la Ley N° 31056; así como la normativa interna de COFOPRI, contenida en directivas específicas que establecen los lineamientos para la ejecución de los procedimientos administrativos de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio y regularización del tracto sucesivo.

Los precedentes de observancia obligatoria aprobados por el TAP

En el pasado, sobre la aplicación de la equidad y el arbitrio judicial para resolver controversias de partición o división de inmuebles, donde el derecho escrito o los métodos técnicos eran insuficientes, se recuerda la siguiente máxima: “uno de los herederos trace la línea media y el otro elija con cuál de las dos partes divididas se queda”. Esta máxima, atribuida a Solón (c. 638 - c. 558 a. C.), buscaba establecer la equidad y justicia en la distribución de bienes, particularmente en el contexto de las herencias y la división de tierras entre herederos; cuyo principio detrás es asegurar un reparto percibido como justo y evitar disputas excesivas (precedente de observancia obligatoria).

En esa misma línea, en el sistema jurídico actual, en el cual prevalece el derecho positivo, mantiene a la jurisprudencia judicial y administrativa como fuente del derecho. El TAP se encuentra facultado para emitir precedentes de observancia obligatoria, en virtud del artículo V del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 (2019), el cual establece que las resoluciones emitidas por tribunales administrativos que interpreten, de manera expresa y con carácter general, el sentido de la legislación constituye precedentes de observancia obligatoria para la entidad. Asimismo, el artículo 15 y el numeral 3 del artículo 17 del Reglamento de Normas de COFOPRI, otorgan a dicho Tribunal la facultad de establecer precedentes en los casos particulares que conozca, cuando interprete de modo expreso y con carácter general el sentido de determinadas normas y reglamentos de la institución.

METODOLOGÍA

En el presente ensayo se analiza como problema general ¿Si existen vacíos y deficiencias en la legislación sobre el proceso de formalización de propiedades?, siendo a su vez el objetivo general “Determinar cómo se integran los vacíos y deficiencias que se presenta en la legislación del proceso de formalización de propiedades”.

El marco teórico que se instituye, esencialmente, es el procedimiento administrativo general, los derechos de propiedad y posesión, el procedimiento especial de formalización de propiedades y los precedentes de observancia obligatoria.

En el marco de la presente investigación se adopta un enfoque cualitativo para comprender en profundidad los criterios jurisprudenciales contenidos en cada uno de los precedentes del TAP. La metodología adoptada es descriptiva, con un enfoque cualitativo que permitirá definir el problema de investigación, estudiarlo en profundidad, reflexionar sobre él y descubrir los temas esenciales en cuestión. Además, se procederá a describir e interpretar los hallazgos (precedentes) de manera exhaustiva.

ANÁLISIS DE RESULTADOS Y/O DISCUSIÓN

Los procedimientos especiales y los precedentes de observancia obligatoria del TAP

Desde la creación del TAP, se pueden identificar al menos tres etapas en la producción o aprobación de precedentes. La primera comprende desde 1998 hasta el 2008, en este periodo se aprobaron los dos (2) primeros precedentes. Posteriormente, la segunda, entre los años 2009 y 2018, se evidencia un periodo de sequía jurisprudencial, habiéndose aprobado solo un (1) precedente a lo largo de la década. En una tercera etapa, de 2019 a 2025 y, concretamente entre el 2023 y 2025, el TAP retomó esta función con una dinámica jurisprudencial muy activa, que trajo consigo la aprobación de cuatro (04) nuevos precedentes, todos ellos publicados en el diario oficial El Peruano.

A continuación, se analizan cada uno de los siete precedentes de observancia obligatoria emitidos por el TAP, describiendo sus particularidades en su aspecto sustantivo o procesal, con los cuales la autoridad busca integrar los vacíos y deficiencias existentes en la legislación que regula el procedimiento de formalización de propiedades.

1. Precedentes sobre el plazo del recurso de apelación

A través de la Resolución N° 191-2007-COFOPRI/TAP¹⁰, el TAP determinó otorgar el carácter de precedente de observancia obligatoria al fundamento octavo de dicha resolución. En tal fundamento se establece:

“8. Que, si bien la Instancia Orgánica Funcional aplicó al recurso de apelación presentado por la recurrente el plazo de cinco (5) días hábiles previsto por el artículo 56° del “Reglamento de Normas”; sin embargo, mediante Casación N° 1349-2006 Lambayeque emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, se resolvió respecto de la norma antes citada que: “(...)dicha disposición quedó derogada, por contraponerse al plazo de quince días perentorios, que fijó la citada Ley Procesal en el numeral 207.2 de su artículo 207 para interponer recurso de apelación, de conformidad con la Quinta Disposición Complementaria y Final”, por lo que corresponde a este Tribunal acoger dicho pronunciamiento judicial, y al haberse derogado el plazo establecido en el artículo 56° del Reglamento de Normas, en aplicación del literal 227.2 del artículo 227° de la Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General, norma especial correspondiente a los procedimientos trilaterales, el plazo aplicable es de quince (15) días hábiles”.

Frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos (Art. 217 del TUO de la Ley N° 27444). El recurso administrativo es la manifestación de voluntad unilateral y receptiva del administrado por la cual dentro de un procedimiento iniciado contesta una decisión de la Administración que le causa agravio, exigiéndole revisar tal pronunciamiento, a fin de alcanzar su revocación total o parcial o su anulación.

Uno de los temas abordados por este precedente está relacionado con el plazo para la interposición del recurso de apelación en el procedimiento especial. Si bien el procedimiento de formalización se inicia de oficio, la existencia de oposiciones, reclamaciones y eventuales recursos convierte el procedimiento en uno de naturaleza administrativa trilateral. En tal contexto, resulta aplicable la Ley del Procedimiento Administrativo General, incluso en forma supletoria, como se ha reconocido en diversas resoluciones emitidas por el TAP.

De este modo, en un caso concreto del año 2007, el TAP ha expedido una resolución estableciendo que el plazo para apelar era de 15 días hábiles, conforme al artículo 227 de la Ley N° 27444¹¹. Esta decisión se fundamentó

10 Publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de enero de 2008.

11 Ahora, previsto en el artículo 237 del TUO de la Ley N° 27444:

Artículo 237.- Impugnación

237.1 Contra la resolución final recaída en un procedimiento trilateral expedida por una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica, solo procede la interposición del recurso de apelación. De no existir superior jerárquico, solo cabe plantear recurso de reconsideración.

237.2 La apelación deberá ser interpuesta ante el órgano que dictó la resolución apelada dentro de los quince (15) días de producida la notificación respectiva. El expediente respectivo deberá elevarse al superior jerárquico en un plazo máximo de dos (2) días contados desde la fecha de la concesión del recurso respectivo. (...)

en una sentencia de casación de la Corte Suprema, originada en Lambayeque, que determinó que el plazo más beneficioso para el administrado debía prevalecer. Dicha decisión judicial contrastaba con el plazo de cinco días señalado por el reglamento específico del procedimiento.

Si bien inicialmente se discutía si podía aplicarse el plazo general supletoriamente, ello cambió con la modificación a la Ley del Procedimiento Administrativo General, introducida por el Decreto Legislativo N° 1272. En consecuencia, desde 2016 se consolidó la aplicación uniforme del plazo de 15 días para interponer apelaciones, salvo que una norma especial establezca un plazo mayor o más favorable para el administrado. Así, el precedente emitido antes del 2016 cumplió un rol clave en el desarrollo de la doctrina administrativa, pero hoy en día su fundamento ha sido recogido directamente en la legislación vigente, sin mayores cuestionamientos.

2. Precedente sobre los lotes del mercado

Mediante la Resolución N° 065-2008-COFOPRI/TAP¹², el TAP dispuso el carácter de precedente de observancia obligatoria lo resuelto en dicha resolución, en los términos señalados en su sumilla. Tal sumilla establece:

En los casos de lotes de mercados ocupados por dos personas jurídicas, y en el que no es factible la subdivisión, entonces la adjudicación se realizará en favor de aquella inscrita con mayor antigüedad, sin embargo, en ese caso los conductores individuales que no formen parte de dicha persona jurídica, pero ejerzan posesión desde un año antes a la fecha del empadronamiento, tiene el derecho de incorporarse o afiliarse a la entidad favorecida.

El precedente aborda un conflicto común en la formalización de la propiedad o adjudicación de puestos en mercados, donde un único lote es poseído y utilizado por dos o más entidades legalmente constituidas (personas jurídicas), haciendo imposible la subdivisión física del espacio. Este precedente establece una regla de solución de controversias y un mecanismo de protección de los poseedores individuales que no forman parte de la persona jurídica favorecida.

El núcleo del precedente establece un criterio claro para resolver el conflicto entre las dos personas jurídicas que ocupan el mismo lote no divisible, siendo la regla la adjudicación o el derecho preferente sobre el lote a la persona jurídica que cuente con la mayor antigüedad de inscripción (en registros públicos o en el registro administrativo pertinente). Este criterio busca premiar y consolidar la situación de la entidad que ha demostrado un vínculo formal y preexistente con la actividad o el lote. Actúa como un principio de prioridad basado en el tiempo de existencia legal y formal de la entidad.

El precedente introduce una excepción o cláusula de protección social en favor de los comerciantes individuales, que son, en última instancia, los usuarios directos del espacio y los que ejercen la posesión real. Los sujetos protegidos son los conductores individuales (comerciantes, bodegueros, etc.) que, a pesar de no formar parte de la persona jurídica favorecida, han ejercido posesión efectiva en el lote. Para gozar de este derecho, deben haber ejercido la posesión desde un año antes a la fecha fijada para el empadronamiento (momento clave en el proceso de formalización). Así, se les otorga el derecho de incorporarse o afiliarse a la persona jurídica que resultó favorecida con la adjudicación del lote, garantizando que los comerciantes de buena fe y con posesión probada no queden desamparados por la resolución del conflicto entre las entidades formales. Preserva su fuente de trabajo y su posesión material, obligando a la entidad favorecida a incluirlos.

En resumen, el precedente es un instrumento de equidad y pragmatismo administrativo. Resuelve la pugna por la titularidad del lote (persona jurídica) mediante un criterio objetivo y formal (antigüedad de inscripción), mientras que, al mismo tiempo, protege los derechos adquiridos y la estabilidad social de los comerciantes individuales (conductores) mediante un mecanismo de afiliación forzosa a la entidad ganadora.

3. Precedente sobre la calificación de la oposición

A través de la Resolución N° 390-2011-COFOPRI/TAP¹³, el TAP dispuso el carácter de precedente de observancia obligatoria los criterios establecidos en la Resolución del Tribunal Administrativo de la Propiedad N° 228-2011-COFOPRI-TAP del 30 de junio de 2011 y recogidos en los fundamentos de la presente resolución. Tales criterios son los siguientes:

Conforme a las reglas procedimentales que la primera instancia debe seguir ante la presentación de un escrito de oposición o reclamación por parte de un tercero, se pueden presentar dos supuestos:

1. En caso de calificación positiva del escrito presentado, la primera instancia deberá pronunciarse:
 - a) Admitiendo a trámite el escrito, dentro del tercer (03) día hábil de recibido el escrito, señalándose de manera expresa que se ha verificado el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 36 o 47 del "Reglamento de Normas", según corresponda; o

12 Publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de abril de 2008.

13 Publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de noviembre de 2011.

b) En caso de existir observaciones, se deberá otorgar un plazo de dos (02) días hábiles al solicitante para que subsane las observaciones. Una vez subsanadas dentro del plazo indicado, el escrito será admitido a trámite.

En ambos casos que se admita a trámite el escrito o sea que se subsanan las observaciones formuladas, la primera instancia deberá emitir un informe debidamente sustentado y no una resolución.

2. En caso de calificación negativa, la primera instancia deberá pronunciarse dentro del tercer (03) día hábil de recibido el escrito, existiendo dos alternativas:

a) que sea declarado improcedente de plano; o

b) que sea declarado inadmisibles por no haber subsanado las observaciones dentro del plazo establecido de dos (02) días hábiles, contados a partir de su recepción.

En ambos casos, sea improcedente o inadmisibles, la primera instancia deberá pronunciarse dentro del plazo de tres (03) días hábiles y emitir una resolución debidamente fundamentada.

En ningún caso, la emisión de la resolución que declara la improcedencia o inadmisibilidad debe superar el plazo de ocho (08) días hábiles, contados desde el momento en que la primera instancia recibió el escrito de oposición o reclamación.

Cuando la primera instancia haga una calificación negativa de un escrito de oposición, deberá hacerlo mediante un acto administrativo que tenga únicamente dicha finalidad.

En caso de calificación negativa de la oposición, el administrado tiene derecho a solicitar su revisión vía el remedio procesal de la queja”.

Es el único precedente aprobado en la segunda etapa, el cual establece que cuando se presenta una oposición o reclamación, la entidad competente debe realizar una calificación previa para determinar si la misma cumple con los requisitos legales. Esta calificación puede tener como resultado su admisión, su observación con posibilidad de subsanación, o su rechazo. En los dos primeros casos, la calificación debe realizarse mediante un informe técnico administrativo, es decir, un acto de administración interna, sin efectos jurídicos externos y, por tanto, no susceptible de impugnación. Este tipo de informe tiene como finalidad evaluar la pertinencia de continuar con la tramitación del procedimiento, sin afectar aún los derechos de terceros.

Sin embargo, cuando la entidad decide declarar la oposición o reclamación como improcedente o inadmisibles, al considerar que el solicitante no tiene legitimidad o no cumple con los requisitos esenciales, debe emitir una resolución debidamente motivada. A diferencia del informe, esta resolución constituye un acto administrativo formal que genera efectos jurídicos externos, lo que permite que sea impugnada por el administrado afectado. Esta distinción entre informe interno y resolución es clave para entender los efectos y la vía procesal correspondiente en cada caso.

El precedente fija un criterio sobre las oposiciones y reclamaciones que se presentan en los procedimientos de formalización, resolviendo la disyuntiva de calificarlo vía un acto administrativo o un acto de administración interna. El efecto de ello será que en la calificación positiva se concederá lo solicitado con un informe y no hay necesidad de notificar a las partes; mientras que, en la calificación negativa, la autoridad emite una resolución, pasible de notificación y atención en un plazo de ocho (08) días hábiles.

4. Precedente sobre la inspección técnica

A través de la Resolución N° 104-2023-COFOPRI/TAP¹⁴, el TAP dispuso el carácter de precedente de observancia obligatoria el décimo cuarto fundamento de la resolución, en el siguiente sentido:

Respecto al artículo 16 del Reglamento del Título I de la Ley N° 28687, la norma debe interpretarse en el sentido que, en caso exista duda respecto a la correspondencia entre los documentos aportados para probar la existencia de propiedad y el inmueble materia del procedimiento, la Instancia Orgánica Funcional deberá realizar una inspección técnica en campo, con el propósito de contrastar la información que emana de los mencionados documentos con la que corresponde in situ al “predio”; esta inspección, por única vez, debe ser de conocimiento de las partes, para que eventualmente puedan participar de la diligencia.

Con este precedente entramos a una tercera etapa, en la que se ha retomado la producción de los precedentes administrativos por su importancia como herramienta para orientar la actuación de la administración. Esta etapa se caracteriza por una mayor madurez institucional y un reconocimiento de la práctica de otros tribunales administrativos, los cuales, si bien conservan su autonomía, han adoptado ciertos estándares similares a los del Poder Judicial en cuanto a motivación, estructura y contenido de las resoluciones.

Este precedente se centra en la correcta aplicación del artículo 16 del Reglamento del Título I de la Ley N° 28687. El precedente aborda la prueba de correspondencia en los procedimientos de formalización, especialmente aquellos

14 Publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de abril de 2024.

relacionados con la regularización del tracto sucesivo y el saneamiento de títulos (donde se evalúan documentos de transferencias privadas sucesivas). La esencia del precedente es la siguiente:

- *Reconocimiento de la duda*: reconoce que, en el proceso de formalización, a menudo existe duda o ambigüedad sobre si los documentos de propiedad presentados por el poseedor (contratos de compraventa, escrituras antiguas, etc.) se refieren realmente al lote que está ocupando físicamente.
- *Obligación de la inspección técnica*: establece la obligación para la Instancia Orgánica Funcional de COFOPRI (la unidad encargada de la formalización) de realizar una inspección técnica en campo (o diligencia de verificación in situ) cuando exista dicha duda. Esta es una herramienta crucial para contrastar la información literal y gráfica de los documentos con la realidad física del predio.
- *Garantía del debido procedimiento*: La diligencia debe ser de conocimiento de las partes (poseedor y posibles terceros afectados) para que puedan participar aportando pruebas o realizando observaciones durante la verificación.

Este precedente tiene un valor significativo para la seguridad jurídica en la formalización, pues refuerza el principio de veracidad, al exigir que COFOPRI no se limite a una evaluación meramente documental, sino que priorice la verdad material sobre la verdad formal (la inspección técnica es el mecanismo idóneo para confrontar el título con la realidad física); asegura la identidad predial, pues la inspección evita que se titulen lotes basándose en documentos que, por descripciones imprecisas o antiguas, no corresponden al predio que se pretende formalizar (Esto es vital para prevenir futuros conflictos de linderos o superposiciones registrales); limita la discrecionalidad, pues ante la duda, el precedente limita la discrecionalidad de los funcionarios, quienes no pueden resolver el caso negando la correspondencia solo con base en la documentación incompleta o ambigua; y, regula la participación, pues si bien establece la obligación de notificar, precisa que esta inspección es por única vez, poniendo un límite temporal a esta actuación probatoria de oficio.

En resumen, el precedente garantiza la legalidad, la seguridad jurídica y el derecho de defensa de los poseedores, asegurando que la formalización se base en una correcta identificación física y legal del predio, haciendo efectiva la finalidad social de la Ley N° 28687.

5. Precedente sobre la acreditación de posesión

Con la Resolución N° 32-2024-COFOPRI/TAP¹⁵, el TAP dispuso el carácter de Precedente de Observancia Obligatoria el criterio contenido en el fundamento 12 de la resolución, en el siguiente sentido:

Se debe recurrir a las fichas de empadronamiento de los lotes colindantes o a la fecha de generación del pueblo, información que se obtiene del Sistema de Calificación y Titulación de la COFOPRI, a efectos de suplir la falta de la ficha de empadronamiento del lote materia del conflicto de intereses, y establecer con certeza el plazo a partir del cual se exige el cumplimiento de los requisitos señalados en el literal a) del artículo 37 del Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de la COFOPRI, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 013-99-MTC.

En este caso, el conflicto surge luego de la evaluación documental, al momento de determinar la situación posesoria del predio al no contar con el acta de empadronamiento, elemento clave para establecer la antigüedad de la posesión, dado que el punto de partida para su evaluación debe retrotraerse a un año antes de la fecha de dicho empadronamiento. Ante esta ausencia, ya sea por deterioro, extravío o sustracción del documento, el precedente establece un criterio interpretativo que permite continuar con el procedimiento de formalización, siempre que existan medios probatorios alternativos que acrediten con razonable certeza la posesión del lote, garantizando así tanto la seguridad jurídica como el derecho del administrado a la formalización de su propiedad.

Este precedente de observancia obligatoria establece una regla de prueba supletoria para determinar la antigüedad de la posesión en los casos de conflicto de intereses (mejor derecho de posesión).

El precedente se enmarca en la aplicación del literal a) del artículo 37 del Reglamento de Formalización (1999). Este artículo establece el requisito de que el poseedor debe acreditar haber ejercido la posesión del lote por un plazo de un (1) año previo a la fecha del empadronamiento realizado por COFOPRI para ser considerado beneficiario. El problema que busca resolver el precedente es la falta o extravío de la ficha de empadronamiento individual del lote en disputa, lo que hace imposible determinar la fecha exacta a partir de la cual se debe contar ese año de posesión requerida.

El precedente resuelve esta laguna probatoria de la siguiente manera: i) *Detección de la ausencia*, esto es, cuando la ficha de empadronamiento del lote en conflicto no está disponible, la instancia resolutoria no debe rechazar el caso, sino buscar información complementaria; ii) *Fuentes alternativas de prueba*, pues el precedente obliga a COFOPRI a recurrir a las fichas de empadronamiento de lotes colindantes, los que permiten inferir la fecha de empadronamiento

¹⁵ Publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de agosto de 2024.

de la zona en general, pues es muy probable que los lotes vecinos hayan sido censados en el mismo momento; iii) *Fecha de generación del pueblo*, o sea la información oficial contenida en el Sistema de Calificación y Titulación de COFOPRI, que establece el momento en que la posesión informal fue reconocida o generada como tal; el *propósito*: utilizar estas fuentes para establecer con certeza el plazo a partir del cual se exige la posesión de un año. Es decir, se reconstruye la fecha de empadronamiento a partir de los registros del asentamiento.

El valor jurídico del precedente es garantizar el principio de verdad material, pues garantiza que la administración pública no se detenga por la falta de un documento específico, sino que utilice todos los medios a su alcance para llegar a la verdad material de los hechos, priorizando el derecho del poseedor legítimo sobre un formalismo documental.

6. Precedente sobre suspensión del procedimiento y su apelación

A través de la Resolución N° 109-2024-COFOPRI/TAP¹⁶, el TAP dispuso el carácter de precedente de observancia obligatoria los criterios contenidos en los fundamentos 19 y 20 de dicha resolución, en el siguiente sentido:

Si bien el “Reglamento de Normas” ni el TUO de la Ley N° 27444, establecen un plazo para cumplir con elevar de oficio las resoluciones inhibitorias, ocurre que el artículo 11 del “Reglamento de Normas”, establece la aplicación supletoria del Código Procesal Civil; en ese sentido, según el artículo 409 de dicha norma, la consulta debe ser elevada de oficio en un plazo de cinco (5) días hábiles. En ese sentido, con el objeto de cautelar el derecho de los administrados al debido procedimiento, las Oficinas Zonales deberán observar dicho plazo para elevar en consulta la resolución que suspende el procedimiento, contados a partir de su consentimiento, salvo que sea recurrida. En este último caso se tramitará el recurso conforme a ley.

En relación a la inimpugnabilidad de la resolución que suspende el procedimiento, prevista por la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del “Reglamento de Normas”, debe tomarse en cuenta que la normativa especializada de COFOPRI, resulta una norma emitida temporalmente anterior a lo recogido por el numeral 75.2 del artículo 75 del TUO de la Ley N° 27444, que ha previsto ante el supuesto de la existencia de un proceso judicial en trámite vinculado, la autoridad administrativa determinará su inhibición, procediendo a elevar en consulta la resolución inhibitoria, aun cuando no medie apelación; de lo que se infiere que es un acto administrativo impugnabile. En consecuencia, luego de realizar una aplicación sistemática de normas con los numerales 1 y 2 del Artículo II del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, podemos colegir que ello tiene incidencia en todos los procedimientos administrativos, incluyendo los procedimientos especiales y que, en estos últimos, no podrán contemplar condiciones menos favorables a los administrados que las disposiciones previstas en la normativa administrativa general, consecuentemente, podemos llegar a la conclusión de que se debe cautelar el derecho de defensa de los administrados y otorgar la posibilidad que puedan recurrir las decisiones que disponen la suspensión del procedimiento administrativo de formalización; no obstante que la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del “Reglamento de Normas” preveía la inimpugnabilidad de dichas decisiones administrativas, al considerar que este constituye una norma anterior que se contrapone con el actual TUO de la Ley N° 27444 y que restringe el derecho de defensa y del debido procedimiento de los administrados.

Este precedente aborda dos puntos cruciales sobre el debido procedimiento en los casos donde la entidad decide suspender o inhibirse de un procedimiento de formalización (generalmente por la existencia de un proceso judicial vinculado): el plazo para la consulta de oficio y la impugnabilidad de dicha resolución.

Sobre el plazo para la elevación en consulta de oficio, el precedente subsana la falta de un plazo específico en la normativa especializada de COFOPRI (Reglamento de Normas) y en el TUO de la Ley N° 27444 para elevar en consulta las resoluciones inhibitorias. Se recurre a la aplicación supletoria del Código Procesal Civil, tal como lo permite el artículo 11 del Reglamento de Normas. Así se fija que la consulta debe ser elevada de oficio en un plazo de cinco (5) días hábiles, contados desde que la resolución que suspende el procedimiento adquiere firmeza o, si es impugnada, una vez resuelto el recurso.

El valor jurídico del precedente radica en que garantiza el derecho de los administrados al debido procedimiento (celeridad). Evita que la suspensión del trámite se prolongue indefinidamente por la inacción de la Oficina Zonal, asegurando que la decisión sea revisada por la instancia superior en un tiempo razonable.

Sobre la impugnabilidad de la resolución de suspensión (inhibitoria), el precedente aborda un conflicto normativo entre la normativa especializada de COFOPRI y el TUO de la Ley N° 27444. Así, la Segunda Disposición Transitoria del “Reglamento de Normas” de COFOPRI preveía la inimpugnabilidad de las resoluciones que suspenden el procedimiento. Sin embargo, el TAP establece que prevalece lo dispuesto por el numeral 75.2 del artículo 75 del TUO de la Ley N° 27444, que exige la elevación en consulta de la resolución inhibitoria aun cuando no medie apelación. Esto implica, por inferencia legal, que sí es un acto administrativo impugnabile.

En conclusión, mediante una aplicación sistemática de normas (Art. II del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444), el precedente concluye que las normas administrativas especializadas no pueden establecer condiciones menos

16 Publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de noviembre de 2024.

favorables que la normativa administrativa general. Por lo tanto, se debe cautelar el derecho de defensa y permitir que el administrado pueda recurrir la resolución que suspende su procedimiento de formalización. La resolución que dispone la suspensión o inhibición del procedimiento es un acto administrativo impugnabile, dejando sin efecto la disposición del antiguo Reglamento de Normas que establecía lo contrario. Este es un principio fundamental que protege el derecho de los administrados a la tutela administrativa efectiva y al debido procedimiento.

7. Precedente sobre la calificación de apelación y su notificación

A través de la Resolución N° 138-2024-COFOPRI/TAP¹⁷, el TAP dispuso el carácter de precedente de observancia obligatoria los criterios contenidos en los fundamentos 6, 7 y 8 de dicha resolución, en el siguiente sentido:

En lo que respecta a la facultad de la autoridad para calificar el recurso de apelación interpuesto, el segundo párrafo del artículo 56 del “Reglamento de Normas” señala que la Instancia Orgánica Funcional que emitió la resolución apelada calificará el recurso de apelación, debiéndose expedir la respectiva resolución de inadmisibilidad o improcedencia; de lo que se infiere que la calificación del recurso por parte de la Instancia Orgánica Funcional se efectúa con la emisión de un acto administrativo o resolución, tanto cuando se declara inadmisibile, improcedente, procedente o concedido el recurso de apelación, en atención al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 57 del “Reglamento de Normas” y conforme a la normativa aplicable.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 1 del TUO de la Ley N° 27444, la resolución que califica el recurso de apelación constituye un acto administrativo, debiendo cumplir con los requisitos de validez señalados en el artículo 3 de dicha norma, los cuales se refieren a la competencia, el objeto o contenido, la finalidad pública, la motivación y el procedimiento regular del cual proviene.

Se analiza una resolución que aborda un problema recurrente relacionado con la falta de predictibilidad en el trámite de la apelación cuando se concede un informe sin notificación previa a las partes. En dicho procedimiento, el TAP corre traslado para que las partes formulen sus observaciones y comentarios, lo cual genera incertidumbre y controversia, especialmente en lo referido a la facultad y autoridad para calificar el recurso de apelación interpuesto.

Este precedente de observancia obligatoria establece una regla fundamental sobre la naturaleza jurídica y el procedimiento de calificación de los recursos de apelación en los procedimientos de formalización a cargo de COFOPRI.

En efecto, el precedente clarifica que la actuación de la instancia orgánica funcional u Oficina Zonal, al revisar un recurso de apelación no es un mero trámite, sino un acto administrativo en sí mismo. El fundamento se basa en el segundo párrafo del artículo 56 del “Reglamento de Normas” de COFOPRI, que requiere la expedición de una “resolución de inadmisibilidad o improcedencia” cuando el recurso no cumple los requisitos. Esto significa que cualquier decisión sobre el recurso (declararlo procedente, improcedente, inadmisibile o concedido) debe materializarse a través de una resolución.

Al ser catalogada como un acto administrativo (Art. 1 del TUO de la Ley N° 27444), la resolución de calificación del recurso debe cumplir con todos los requisitos de validez señalados en el Artículo 3 de dicho TUO: *Descripción competencia*, esto es, la resolución debe ser emitida por la autoridad facultada.; el *Objeto o contenido*, esto es, el acto debe ser lícito, física y jurídicamente posible; la *Finalidad pública*, esto es, debe orientarse al interés público (formalización); *Motivación*, pues la resolución debe explicar clara y expresamente las razones de hecho y derecho (Art. 57 del Reglamento de Normas y normativa aplicable) por las cuales se concede o se rechaza el recurso; y, el *Procedimiento regular*, esto es, debe seguirse el procedimiento establecido para la calificación.

Este precedente es importante porque eleva el estándar de la calificación de los recursos en COFOPRI. La exigencia de que la calificación sea una resolución motivada cautela el derecho de defensa y el debido procedimiento del administrado. Al obligar a la autoridad a exponer la justificación de su decisión de rechazar o conceder un recurso, se reduce la arbitrariedad y se permite al administrado conocer las razones para, eventualmente, impugnar esa misma resolución de calificación si esta fuera desfavorable.

A diferencia del resto de precedentes, en este caso, el TAP dispuso su entrada en vigor diferida, en un plazo de seis (06) meses, computado desde su publicación en el diario oficial El Peruano; ello en atención a las implicancias y el costo asociado a las notificaciones por parte de las Oficinas Zonales. Esta decisión guarda correspondencia con el fallo del Tribunal Constitucional, pues los efectos de la sentencia en el tiempo pueden ser irretroactivos, retroactivos o de aplicación diferida:

Como se ha referido anteriormente, la aplicación diferida se determina en una sentencia con *vacatio setentiae*; es decir, las consecuencias jurídicas de una decisión se suspenden durante algún tiempo, atendiendo a la necesidad de prever las derivaciones políticas, económicas o sociales que ello alcance (Exp. N° 0024-2003-AITC).

¹⁷ Publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2025.

Ello en resguardo del principio de previsión mediante el cual se predetermina la totalidad de las consecuencias de los actos jurisdiccionales.

CONCLUSIONES

1. La realidad peruana se caracteriza por una marcada informalidad que afecta amplios sectores productivos y sociales, siendo la vivienda una de las áreas más impactadas. Para hacer frente a esta informalidad, el Estado peruano implementó una política pública de formalización masiva de la propiedad, que inicia con el Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, que creó COFOPRI.
2. A lo largo de tres décadas de iniciado el proceso de formalización, el marco normativo diseñado para la ejecución de esta política pública no ha tenido una revisión y actualización integral, habiendo sido impactado por normas y modificatorias posteriores, sobre todo en el aspecto procesal por la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUG de la Ley N° 27444), generándose con frecuencia discrepancia a nivel interpretativo e incertidumbre por los vacíos legales.
3. El procedimiento especial de formalización de propiedades tiene los elementos característicos del procedimiento administrativo general, siendo propiamente un procedimiento administrativo trilateral, contencioso o cuasi jurisdiccional, dirigido a decidir un conflicto de intereses suscitado con motivo de la actuación pública o en asuntos de interés público y en donde la autoridad administrativa ejerce el rol de instructor y decisor de la causa, previo a la vía judicial.
4. Desde la creación del TAP se puede identificar tres etapas en la producción de precedentes: La primera comprende desde 1998 hasta el 2008, en el que se aprobaron los dos (02) primeros precedentes; la segunda, entre los años 2009 y 2018, el cual se caracteriza por ser un periodo de sequía jurisprudencial, con solo un (01) precedente aprobado; y, la tercera etapa, entre 2019 y 2025 (concretamente entre 2023 y 2025), se retomó esta función con la aprobación de cuatro (04) nuevos precedentes de observancia obligatoria.
5. De los siete precedentes aprobados, tres se refieren a temas sustantivos vinculados con aspectos de fondo del proceso de formalización, mientras que cuatro se refieren a temas procesales; ambos de suma importancia en el proceso. De este modo, a lo largo de su existencia el TAP ha tenido una escasa producción de precedentes administrativos, salvo en los últimos tres años, en que se aprobaron la mayor parte de los precedentes, y con ello se vislumbra la posibilidad de integrar los vacíos normativos y lograr una mayor eficacia y predictibilidad de los procedimientos de formalización de la propiedad predial.

BIBLIOGRAFÍA

- Agustín Gordillo (2003). Tratado de derecho administrativo. Tomo 2. ARA Editores.
- Avendaño Valdez, Jorge (1990). Materiales de enseñanza para el estudio de Libro V del Código Civil en la Facultad de Derecho. Segunda Edición. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cabanellas Guillermo (2001). Diccionario enciclopédico de derecho usual. Tomo I. 27ª Edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires.
- COFOPRI. Memoria Anual 2024 (2024). Recuperado de: https://enlaces.cofopri.gob.pe/media/10771/memoria_anual_2024.pdf
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú de 1993. Diario Oficial El Peruano del 29 de diciembre de 1993. <https://www.linguee.es/espanol-ingles/traduccion/si+corresponde.html>
- De Soto, H., Ghersi, E., & Ghibellini, M. (1986). *El otro sendero: La revolución informal*. Editorial El Barranco.
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (2019). Diario Oficial El Peruano.
- Diario Oficial El Peruano. Precedentes vinculantes. Recuperado de: <https://diariooficial.elperuano.pe/Jurisprudencia>
- Dromi Roberto (2004). Derecho Administrativo – Parte Primera. 10ª Edición Actualizada. Buenos Aires – Madrid.
- Morón Urbina (2017). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Octava edición – Lima.
- Presidencia de la República del Perú. (1984). Decreto Legislativo 295 de 1984. Código Civil. Diario Oficial El Peruano del 25 de julio de 1984.
- Rojas G. Demetrio (2018). Derecho Administrativo General. Prometheo. El Procedimiento Administrativo y la actividad de Fiscalización. Recuperado de: <https://prometheo.pe/el-procedimiento-administrativo-y-la-actividad-de-fiscalizacion>

LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA: AVANCES NORMATIVOS Y RETOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN ÉTICA

ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC MANAGEMENT: REGULATORY ADVANCES AND CHALLENGES FOR ITS ETHICAL IMPLEMENTATION

Recibido: 21 de noviembre de 2025 | Aprobado: 5 de febrero de 2026

JAEL ROSSMERY GUTIÉRREZ
AYALA¹

RESUMEN

El presente artículo analiza el marco normativo peruano sobre el uso de la inteligencia artificial (IA) en la gestión pública, a partir de la promulgación de la Ley N.º 31814 y su Reglamento, con el objetivo de evaluar sus alcances, limitaciones y desafíos para una implementación ética y responsable. La investigación parte del reconocimiento de que la IA se ha convertido en una herramienta clave para la modernización del Estado, pero también plantea riesgos relevantes para los derechos fundamentales, la transparencia administrativa y la rendición de cuentas.

El estudio adopta un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo-analítico y comparado. Se analizan fuentes normativas nacionales, documentos de organismos internacionales –como la UNESCO, la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo– y experiencias institucionales seleccionadas de entidades públicas peruanas. Asimismo, se realiza un análisis comparado con marcos regulatorios de España, Chile y Brasil, con el fin de contextualizar el posicionamiento del Perú en materia de gobernanza algorítmica.

Los resultados evidencian que, si bien el Perú cuenta con un marco normativo inicial alineado con estándares internacionales, persisten vacíos en materia de evaluación de riesgos, auditoría algorítmica, transparencia activa y capacidades institucionales. Se concluye que la eficacia de la Ley N.º 31814 dependerá de la emisión de lineamientos técnicos, el fortalecimiento de capacidades estatales y la incorporación de mecanismos efectivos de control y participación ciudadana.

Palabras clave: inteligencia artificial, gestión pública, gobernanza algorítmica, derechos fundamentales, ética digital.

ABSTRACT

This article analyzes the Peruvian legal framework governing the use of artificial intelligence (AI) in public administration, focusing on Law No. 31814 and its Implementing Regulation, with the aim of assessing their scope, limitations, and challenges for ethical and responsible implementation. The study is based on the premise that AI has become a key tool for state modernization, while simultaneously posing significant risks to fundamental rights, administrative transparency, and accountability.

The research adopts a qualitative, descriptive-analytical, and comparative approach. It examines national legal norms, documents issued by international

1 Maestra en Gobierno y Gestión Pública por la USMP. Ministerio de Cultura. Correo: jrga_13@hotmail.com ORCID: [0009-0005-1843-5955](https://orcid.org/0009-0005-1843-5955)

organizations – such as UNESCO, the OECD, and the Inter-American Development Bank – and selected institutional experiences within Peruvian public entities. In addition, a comparative analysis with regulatory frameworks from Spain, Chile, and Brazil is conducted to contextualize Peru's position in the field of algorithmic governance.

The findings indicate that although Peru has established an initial regulatory framework aligned with international standards, significant gaps remain in risk assessment, algorithmic auditing, active transparency, and institutional capacity. The article concludes that the effectiveness of Law No. 31814 will largely depend on the adoption of technical guidelines, the strengthening of public sector capacities, and the implementation of effective mechanisms for oversight and citizen participation.

Keywords: artificial intelligence, public administration, algorithmic governance, fundamental rights, digital ethics.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la inteligencia artificial (IA) ha pasado de ser un campo exclusivamente académico a convertirse en una tecnología transversal con potencial para transformar la economía, la administración pública y la vida cotidiana. Gobiernos de todo el mundo han empezado a incorporar algoritmos y sistemas de aprendizaje automático en áreas como salud, educación, seguridad, gestión de programas sociales y atención al ciudadano. Estas herramientas prometen optimizar procesos, reducir costos y mejorar la calidad de los servicios públicos.

Sin embargo, la introducción de la IA en la gestión pública también plantea riesgos significativos. Entre ellos destacan: la opacidad de los algoritmos, que puede dificultar la rendición de cuentas; los sesgos y discriminaciones involuntarias, que afectan de manera desproporcionada a grupos vulnerables; y la vulneración de derechos fundamentales, especialmente en materia de privacidad y protección de datos personales. A esto se suma la escasa preparación técnica y normativa de muchas entidades estatales para adoptar, supervisar y auditar estas tecnologías, lo que aumenta el riesgo de aplicaciones deficientes o incluso abusivas.

En el caso peruano, hasta hace poco el uso de IA en el sector público se encontraba guiado únicamente por la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (DS N° 066-2023-PCM), de carácter básicamente orientador. La promulgación de la Ley N° 31814, ley que promueve el uso de la IA en favor del desarrollo económico y social del país, y la posterior aprobación de su Reglamento mediante Decreto Supremo N° 115-2025-PCM, marcan un hito normativo: por primera vez se establece un marco legal vinculante para el desarrollo, implementación y uso de sistemas basados en IA en el Perú, fijando principios como la dignidad humana, la transparencia, la sostenibilidad y la supervisión humana.

No obstante, la adopción de esta normativa abre interrogantes sobre la capacidad real del Estado para implementar y supervisar sistemas de IA. ¿Cuentan las entidades públicas con recursos técnicos, humanos y financieros suficientes? ¿Existen mecanismos eficaces para evaluar el impacto de los algoritmos antes de su puesta en marcha? ¿Cómo se garantizará la participación de la ciudadanía y de los grupos potencialmente afectados? Asimismo, la norma plantea un desafío adicional: equilibrar la promoción de la innovación y el desarrollo económico con la protección de los derechos fundamentales y la equidad social.

Estas cuestiones constituyen la situación problemática que se aborda en el presente artículo. El objetivo es analizar el nuevo marco legal peruano sobre IA, identificar sus alcances y limitaciones, y proponer recomendaciones para que su implementación contribuya efectivamente a un uso responsable y ético de la IA en la gestión pública, favoreciendo el desarrollo económico y social sin dejar de lado la protección de las personas.

METODOLOGÍA

El presente artículo adopta un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo-analítico, orientado al análisis del marco normativo y de las prácticas emergentes vinculadas al uso de la inteligencia artificial en la gestión pública peruana.

La investigación se desarrolló a partir de tres estrategias metodológicas complementarias. En primer lugar, se realizó un análisis documental de la normativa nacional vigente en materia de transformación digital e inteligencia artificial, así como de instrumentos internacionales relevantes, tales como la *Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial* de la UNESCO (2021, s.p.), los *Principios de la OCDE sobre IA* (2019) y el

Artificial Intelligence Act de la Unión Europea. Estas fuentes permitieron identificar principios éticos, estándares de gobernanza y mecanismos de supervisión aplicables al sector público.

En segundo lugar, se empleó el método comparado de carácter exploratorio, tomando como referencia experiencias normativas de España, Chile y Brasil, seleccionadas por su nivel de avance regulatorio, su pertenencia a contextos jurídicos comparables y la existencia de políticas públicas específicas sobre IA en la administración pública. El contraste se utiliza con fines analíticos y no prescriptivos, a fin de identificar tendencias, buenas prácticas y vacíos relevantes para el caso peruano.

Finalmente, se realizó un análisis de casos nacionales mediante la revisión de cinco experiencias representativas de uso de inteligencia artificial en entidades públicas peruanas, seleccionadas en función de criterios de impacto institucional, diversidad sectorial y grado de automatización de decisiones administrativas. Este análisis permitió evaluar, desde una perspectiva empírica, los desafíos reales para la implementación ética de la IA en la gestión pública.

MARCO TEÓRICO

La inteligencia artificial (IA) ha sido definida como la disciplina que desarrolla sistemas capaces de realizar tareas que, tradicionalmente, requerían inteligencia humana, como el aprendizaje, la toma de decisiones o el reconocimiento de patrones (Russell & Norvig, 2021).

Para la UNESCO (2021), la IA comprende algoritmos, modelos y sistemas que pueden aprender, razonar y actuar de manera autónoma, constituyendo una de las tecnologías más disruptivas de la actual revolución digital.

Diversos organismos internacionales resaltan que la IA representa una oportunidad para impulsar la productividad, optimizar los servicios públicos y promover la innovación en sectores estratégicos como salud, educación, transporte y justicia (CEPAL, 2022; BID, 2021). En América Latina, su potencial está vinculado al cierre de brechas sociales y al fortalecimiento de la gobernanza digital, siempre que se adopten marcos éticos y normativos adecuados.

En el Perú, la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (PCM, 2021) y, más recientemente, la Ley N° 31814 – *Ley que promueve el uso de la inteligencia artificial en favor del desarrollo económico y social del país* (2023), constituyen los principales instrumentos normativos en la materia. Esta norma establece principios rectores como ética, transparencia, seguridad, inclusión digital, protección de datos personales y enfoque de derechos humanos. Su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2024-PCM, detalla medidas para la gobernanza de la IA, crea el Registro Nacional de Proyectos con IA, prevé estándares de interoperabilidad y fomenta alianzas público-privadas para la innovación y el fortalecimiento del talento digital.

Este marco normativo peruano se alinea con las recomendaciones de la OCDE y la UNESCO sobre “IA confiable” (*trusted AI*), es decir, sistemas que respeten los derechos fundamentales, sean explicables y cuenten con mecanismos de rendición de cuentas (Floridi & Cowls, 2019). Sin embargo, la literatura advierte que la IA también puede reproducir sesgos, vulnerar la privacidad y generar nuevos riesgos para la equidad social si no se implementan salvaguardas eficaces (Floridi & Cowls, 2019).

Las experiencias comparadas en países como España, Chile y Brasil demuestran que las estrategias nacionales de IA combinan inversión en talento digital, incentivos a *startups* y marcos regulatorios para la IA ética, aspectos que pueden servir de referencia para el Perú (BID, 2021). No obstante, distintos estudios coinciden en que, para que las políticas de IA sean efectivas, es necesario reducir la brecha digital, invertir en infraestructura tecnológica y fortalecer las competencias del sector público (CEPAL, 2022). Sin estas condiciones, las normas pueden quedar como declaraciones de intención sin impacto real en el desarrollo económico y social.

La referencia a las experiencias de España, Chile y Brasil responde a criterios específicos de selección. En el caso de España, su inclusión se justifica por la existencia de una estrategia nacional de inteligencia artificial y por su alineación con el *Artificial Intelligence Act* de la Unión Europea, que introduce un enfoque de regulación basada en riesgos. Chile, por su parte, representa un caso latinoamericano con avances tempranos en lineamientos éticos y gobernanza de la IA en el sector público, mientras que Brasil ha incorporado debates legislativos y políticas públicas orientadas a la regulación de sistemas automatizados desde una perspectiva de derechos fundamentales.

Chile, por su parte, ha sido considerado debido a la aprobación de su “Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial”, que prioriza el uso ético y responsable de la IA en el sector público, incorporando criterios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el diseño e implementación de sistemas

algorítmicos (Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, 2021, pp. 45-52). Esta experiencia regional permite evaluar cómo un enfoque estratégico no vinculante puede influir en la práctica administrativa, en contraste con el modelo legal peruano.

Finalmente, Brasil ha sido incluido en el análisis por su experiencia en el uso de sistemas de inteligencia artificial en políticas públicas a gran escala, así como por la interacción entre dichas tecnologías y su marco normativo de protección de datos personales, particularmente la *Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD* (Lei N.º 13.709/2018). Asimismo, los debates legislativos en torno al “Proyecto de Ley sobre Inteligencia Artificial”, evidencian un enfoque orientado a la gestión de riesgos y a la protección de derechos fundamentales frente al uso de sistemas automatizados por el Estado (Congresso Nacional do Brasil, 2023, s.p.).

Este enfoque comparado permite identificar convergencias y divergencias en materia de regulación, evaluación de riesgos y mecanismos de control institucional, aportando elementos analíticos para evaluar críticamente los alcances y limitaciones del marco normativo peruano. En ese contexto, los informes del Banco Interamericano de Desarrollo se utilizan como fuentes complementarias de diagnóstico regional, mas no como sustento exclusivo del método comparado, el cual se fundamenta principalmente en el análisis normativo e institucional de los países seleccionados (BID, 2022, pp. 18-25).

El contraste con el Perú permite identificar similitudes en los objetivos de modernización del Estado, así como diferencias significativas en el grado de institucionalización de mecanismos de evaluación, control y participación ciudadana.

En ese sentido, el marco teórico que sustenta este artículo parte de reconocer la IA como tecnología transformadora, la importancia de contar con un marco legal claro y ético y la necesidad de instituciones capaces de implementar las normas. Sobre esta base se evaluará la Ley N° 31814 y su reglamento, identificando sus avances y retos en el contexto peruano.

La Ley N° 31814 recoge principios coincidentes con la “Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial” de la UNESCO (2021), tales como la centralidad de la dignidad humana, la supervisión humana y la responsabilidad en el uso de sistemas automatizados. No obstante, mientras la UNESCO enfatiza la necesidad de evaluaciones de impacto ético ex ante y mecanismos de rendición de cuentas, el marco peruano aún no desarrolla procedimientos operativos obligatorios que garanticen su aplicación efectiva en la gestión pública.

ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Evolución normativa y posicionamiento internacional

El análisis evidencia que el Perú ha avanzado en la construcción de un marco regulatorio inicial para el uso de inteligencia artificial mediante el Decreto Supremo N° 066-2021-PCM (Política Nacional de Transformación Digital) y la Ley N° 31814, orientada a promover el desarrollo y uso responsable de la IA. Ambos instrumentos recogen principios éticos, de transparencia y protección de datos, en concordancia con estándares internacionales como el marco ético de la OCDE y las recomendaciones de la UNESCO.

Sin embargo, el alineamiento normativo es principalmente declarativo: aún no se cuenta con reglamentos operativos, metodologías de gestión de riesgos algorítmicos ni obligaciones específicas aplicables a las entidades públicas. Esto limita la materialización de los principios adoptados y evidencia una brecha entre el compromiso normativo y su implementación efectiva.

Capacidades institucionales

La revisión de planes operativos, presupuestos y reportes institucionales permite constatar una brecha crítica de capacidades técnicas, humanas y financieras. La mayoría de las entidades carecen de especialistas en ciencia de datos, ética algorítmica o evaluación de impacto. La formación disponible se concentra en pocos organismos, principalmente de carácter regulador, lo que genera desigualdades internas en el Estado.

Asimismo, la falta de presupuestos específicos para proyectos de IA dificulta la operativización de la Ley N° 31814 y la Política Nacional de Transformación Digital. Esta debilidad estructural compromete la viabilidad del sistema de gobernanza de IA y puede derivar en una aplicación fragmentada, dependiente de la capacidad individual de cada institución.

Mecanismos de evaluación y control

Aunque la Ley N° 31814 menciona principios de responsabilidad, transparencia y seguridad, no establece procedimientos obligatorios para la evaluación de impacto algorítmico, auditorías externas, pruebas de no discriminación o validación previa al despliegue. Tampoco existe un marco técnico que determine criterios para identificar riesgos altos, medios o bajos.

La carencia de mecanismos de supervisión deja expuestas a las entidades a riesgos como sesgos algorítmicos, afectación de derechos fundamentales, opacidad en la toma de decisiones automatizadas y dificultades para atribuir responsabilidades ante fallas sistémicas.

Participación ciudadana y legitimidad

La participación ciudadana en materia de IA es aún limitada y, en la práctica, no existe un ecosistema de consulta pública ni espacios formales de diálogo con poblaciones potencialmente afectadas. La normativa vigente no exige transparencia activa, como registros públicos de algoritmos empleados por entidades estatales, justificaciones técnicas o publicación de evaluaciones de impacto.

Esta ausencia de mecanismos participativos puede afectar la legitimidad de los sistemas automatizados de decisión del Estado y generar desconfianza, particularmente en contextos socialmente sensibles como seguridad, salud, focalización de programas o control migratorio.

Equilibrio entre innovación y derechos fundamentales

El análisis comparado evidencia que el Perú mantiene un enfoque promocional, priorizando la innovación y el dinamismo económico, pero sin instrumentos que aseguren un equilibrio real entre eficiencia tecnológica y protección de derechos. Al no existir parámetros claros de gestión de riesgos – como ocurre en la Unión Europea – existe el peligro de que aplicaciones de IA amplíen brechas sociales o generen discriminación algorítmica.

En este contexto, una regulación insuficiente podría dejar sin protección a grupos vulnerables, mientras que una regulación demasiado restrictiva podría frenar la adopción de soluciones tecnológicas necesarias para modernizar el Estado. El reto es avanzar hacia un enfoque proporcional y basado en evidencia.

Oportunidades identificadas

A pesar de las limitaciones detectadas, la existencia de un marco normativo inicial abre espacio para diseñar políticas públicas orientadas a la gobernanza responsable de la IA. Entre las oportunidades destacan la posibilidad de desarrollar reglamentos específicos, protocolos de evaluación de impacto, auditorías algorítmicas, mecanismos de transparencia activa y programas de formación para servidores públicos.

Estas acciones permitirían consolidar un ecosistema de IA confiable, ético y alineado con estándares internacionales, fortaleciendo la modernización del Estado y la protección de derechos ciudadanos.

REVISIÓN DE INICIATIVAS PÚBLICAS Y ANÁLISIS COMPARADO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 31814

a. Revisión de iniciativas destacadas

Con el fin de evaluar el grado real de avance en la implementación de la Ley N° 31814 y su futura articulación con el reglamento, se seleccionaron cinco experiencias emblemáticas de uso de inteligencia artificial en entidades públicas peruanas. Estos casos permiten observar hasta qué punto el marco normativo se traduce en prácticas institucionales concretas, así como identificar vacíos, riesgos y oportunidades de mejora.

Plataforma “JULIO” – Sunarp

Es la primera solución de IA desarrollada internamente por una institución pública en el país. Integra el Generador de Proyectos de Asientos Registrales y el Explorador de Partidas Registrales, logrando reducir tiempos de elaboración y simplificar la búsqueda en partidas complejas.

No obstante, el sistema opera sin protocolos públicos de evaluación de sesgos, sin auditorías algorítmicas documentadas y sin reportes periódicos de desempeño, lo que limita su transparencia y *accountability*.

Sistema de análisis predictivo en aduanas – SUNAT

Utiliza modelos predictivos para identificar riesgos en operaciones de comercio exterior, lo que ha fortalecido la detección de contrabando y evasión fiscal.

Sin embargo, los detalles técnicos permanecen clasificados, lo que dificulta conocer su nivel de *explicabilidad*, sus criterios de riesgo y su impacto en los derechos de importadores/exportadores. Tampoco existen canales formales de reclamo ante decisiones automatizadas.

Chatbots y asistentes virtuales de atención ciudadana – Reniec y Migraciones

Ambas entidades han desplegado IA conversacional para atender consultas y trámites de alto volumen. Si bien han mejorado tiempos de respuesta, persisten retos vinculados a accesibilidad lingüística, atención inclusiva para personas con discapacidad y claridad en el tratamiento y almacenamiento de datos personales derivados de las interacciones.

IA en servicios de salud – EsSalud

Incluye pilotos de diagnóstico radiológico asistido y herramientas de gestión de colas en hospitales. Estas iniciativas agilizan procedimientos, pero se desarrollan sin un marco regulatorio específico para algoritmos médicos, ni estándares para consentimiento informado, trazabilidad de decisiones o validación clínica independiente.

Analítica predictiva para prevención del delito – Policía Nacional del Perú (PNP)

Se emplean modelos de análisis territorial para identificar zonas críticas y optimizar estrategias de patrullaje. Aunque muestran eficacia operativa, conllevan riesgos de perfilamiento discriminatorio y falta de transparencia respecto al origen de los datos y a los parámetros utilizados para la categorización de riesgo.

La identificación de las cinco experiencias de uso de inteligencia artificial en entidades públicas peruanas responde a una metodología cualitativa de carácter analítico-descriptivo, orientada a evaluar la implementación práctica del marco normativo establecido por la Ley N.º 31814 y su reglamento. La selección no fue aleatoria, sino intencional, basada en criterios jurídicos, institucionales y funcionales que permiten observar distintos niveles de avance y desafíos en la adopción de sistemas de IA en la gestión pública.

En primer lugar, se consideró el criterio de relevancia institucional, seleccionando entidades que cumplen funciones estratégicas para el Estado y que impactan directamente en derechos fundamentales de los ciudadanos, tales como el derecho a la identidad, la propiedad, la salud, la seguridad y la libertad personal. Bajo este criterio se incluyeron la Sunarp, la SUNAT, el Reniec, EsSalud y la Policía Nacional del Perú, por tratarse de organismos con alta capacidad decisoria y contacto masivo con la población.

En segundo lugar, se aplicó el criterio de uso efectivo y documentado de sistemas de inteligencia artificial, priorizando aquellas entidades que han reconocido públicamente la incorporación de herramientas algorítmicas en sus procesos administrativos u operativos, ya sea a través de plataformas desarrolladas internamente, pilotos institucionales o sistemas adquiridos a proveedores externos. Este criterio permitió garantizar que las experiencias analizadas no correspondan a proyectos meramente declarativos, sino a aplicaciones concretas en funcionamiento.

En tercer lugar, se empleó el criterio de diversidad funcional y sectorial, con el objetivo de examinar el uso de la IA en distintos ámbitos de la gestión pública (registro, recaudación tributaria, atención al ciudadano, salud y seguridad), lo que facilita una evaluación transversal de los alcances del marco normativo y evita conclusiones limitadas a un solo sector administrativo.

Finalmente, se incorporó el criterio de riesgo potencial sobre derechos fundamentales, en línea con el enfoque de gestión de riesgos previsto en la Ley N.º 31814 y, de manera específica, con el clasificador de riesgos regulado en el artículo 22 de su Reglamento. Las experiencias seleccionadas presentan distintos niveles de riesgo – desde sistemas de apoyo administrativo hasta aplicaciones con incidencia directa en decisiones que pueden afectar derechos individuales – lo que permite analizar la adecuación de los mecanismos de evaluación, control y supervisión previstos por la normativa vigente.

Este enfoque metodológico busca fortalecer el respaldo empírico y jurídico del análisis, permitiendo evaluar de manera crítica si las experiencias de uso de inteligencia artificial en el sector público peruano se encuentran

alineadas con los principios de responsabilidad, transparencia, seguridad y supervisión humana establecidos en el marco legal nacional.

b. Hallazgos comunes en los casos analizados

A partir de las cinco experiencias revisadas, se identificaron patrones transversales:

Avances tecnológicos concentrados: Algunas entidades estratégicas (Sunarp, SUNAT, Reniec, EsSalud, PNP) presentan usos innovadores de IA, aunque estos avances no se distribuyen homogéneamente en el aparato estatal.

Ausencia de estándares comunes: Ninguno de los casos cuenta con protocolos institucionalizados de auditoría algorítmica, evaluación de riesgos, reportes de desempeño ni mecanismos de participación ciudadana o supervisión externa.

Brechas de capacidades persistentes: La mayoría de las entidades no dispone de equipos técnicos especializados y depende de proveedores externos, sin criterios transparentes de contratación ética ni exigencias de documentación técnica.

Débil articulación con la Ley N° 31814: Las iniciativas evaluadas funcionan sin lineamientos operativos derivados de la nueva normativa; en la práctica, la ley aún no establece obligaciones concretas para estos proyectos.

Distribución desigual de los avances en el uso de IA en el aparato estatal y su relación con la evaluación de riesgos

El análisis de las experiencias de la Sunarp y la SUNAT evidencia que los avances más significativos en el uso de inteligencia artificial dentro del sector público peruano se concentran en entidades con mayor autonomía técnica, capacidad presupuestal y tradición de innovación administrativa. Estas instituciones han logrado desarrollar o incorporar sistemas de IA con resultados medibles en eficiencia y control, lo que contrasta con la situación de la mayoría de las entidades del aparato estatal, donde la adopción de estas tecnologías es todavía incipiente o inexistente.

Esta distribución desigual revela que la implementación de la IA no responde a una política pública homogénea, sino a capacidades institucionales diferenciadas. En términos normativos, ello guarda relación directa con el enfoque de gestión de riesgos previsto en la Ley N° 31814 y desarrollado en el artículo 22 de su reglamento, que establece un clasificador de riesgos según el uso indebido o el nivel de riesgo alto de los sistemas de IA.

Sin embargo, las experiencias analizadas muestran que, en la práctica, las entidades que lideran la adopción de IA no han implementado de manera sistemática evaluaciones ex ante que permitan clasificar sus sistemas conforme a dicho esquema de riesgos. En el caso de la Sunarp, por ejemplo, los sistemas de apoyo a la elaboración de asientos registrales podrían implicar riesgos medios o altos al incidir en actos con efectos jurídicos sobre derechos de propiedad, sin que exista evidencia pública de una evaluación formal de impacto algorítmico conforme a los parámetros del reglamento. De modo similar, los sistemas predictivos utilizados por la SUNAT inciden en decisiones de fiscalización y control tributario, ámbitos que podrían calificarse como de riesgo elevado si no se acompañan de mecanismos de supervisión humana y control de sesgos.

Esta brecha entre el diseño normativo y su aplicación concreta evidencia que los avances tecnológicos no se han traducido aún en una implementación coherente del enfoque de riesgos establecido por la normativa vigente.

Dependencia de proveedores externos y consecuencias éticas y jurídicas

El análisis comparado de las cinco experiencias seleccionadas permite identificar una tendencia común: la limitada disponibilidad de equipos técnicos especializados en inteligencia artificial dentro de la mayoría de las entidades públicas. Diversos estudios sobre transformación digital en el sector público latinoamericano advierten que los Estados suelen depender de proveedores tecnológicos externos para el diseño, implementación y mantenimiento de sistemas basados en IA, debido a la escasez de personal especializado y a restricciones presupuestales (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020; OCDE, 2021).

Esta dependencia plantea importantes consecuencias éticas y jurídicas en la gestión pública. En primer lugar, la externalización de sistemas algorítmicos sin criterios transparentes de contratación ética ni exigencias claras de

documentación técnica puede generar opacidad en la toma de decisiones automatizadas, dificultando la rendición de cuentas y el control institucional. En segundo lugar, la ausencia de cláusulas contractuales que obliguen a los proveedores a revelar información sobre los datos de entrenamiento, los modelos utilizados o los mecanismos de mitigación de sesgos pueden comprometer el cumplimiento de los principios de transparencia, responsabilidad y seguridad previstos en la Ley N° 31814.

Desde una perspectiva jurídica, esta situación podría traducirse en responsabilidades administrativas o incluso constitucionales para las entidades públicas, en la medida en que decisiones automatizadas afecten derechos fundamentales sin contar con salvaguardas adecuadas ni con supervisión humana efectiva.

Mandatos incumplidos y vacíos normativos identificados a la luz de la Ley N° 31814

El examen de las experiencias analizadas permite identificar tanto incumplimientos normativos como vacíos legales en la implementación de la Ley N° 31814. En primer lugar, si bien la norma establece principios de responsabilidad, transparencia y supervisión humana, no se han desarrollado mandatos operativos claros que obliguen a las entidades a realizar evaluaciones de impacto algorítmico previas a la puesta en marcha de sistemas de IA, especialmente en aquellos casos que podrían clasificarse como de riesgo alto conforme al artículo 22 del reglamento.

En segundo lugar, la ley y su reglamento no precisan procedimientos estandarizados para la auditoría periódica de algoritmos ni definen con claridad las responsabilidades institucionales frente a fallos, sesgos o decisiones erróneas derivadas del uso de IA. Esta ausencia normativa se refleja en las experiencias analizadas, donde no se identifican mecanismos formales de control algorítmico ni instancias independientes de supervisión.

Finalmente, se advierte un vacío en relación con la exigencia de transparencia activa, en la medida en que la normativa no impone de forma expresa la obligación de publicar registros accesibles de los sistemas de IA utilizados por las entidades públicas, sus finalidades específicas y los resultados de las evaluaciones de riesgo. Este vacío limita la posibilidad de control ciudadano y debilita la legitimidad de las decisiones automatizadas del Estado.

CONCLUSIONES

Consolidación de un marco normativo inicial con alcance programático

El análisis de la Ley N° 31814 y su reglamento evidencia que el Perú ha dado un paso relevante en la institucionalización de la inteligencia artificial en la gestión pública, al establecer principios rectores como la dignidad humana, la supervisión humana, la transparencia, la seguridad y la responsabilidad (artículos 3, 4 y 5 de la Ley N° 31814; artículos 4 y 5 del reglamento). No obstante, el contenido normativo mantiene un carácter predominantemente programático, pues si bien define principios y objetivos, no desarrolla de manera suficiente obligaciones operativas concretas para las entidades públicas, especialmente en materia de implementación técnica y control algorítmico (UNESCO, 2021, s.p.; OCDE, 2019, s.p.).

Vacíos normativos en la evaluación de riesgos y control previo de sistemas de IA

Si bien el artículo 22 del Reglamento de la Ley N° 31814 introduce un clasificador de riesgos para los sistemas de inteligencia artificial –distinguiendo entre usos de riesgo mínimo, limitado y alto–, la normativa no establece procedimientos estandarizados para la evaluación ex ante de dichos riesgos, ni define criterios técnicos obligatorios para su categorización. Tampoco se precisa la autoridad responsable de validar estas evaluaciones ni los efectos jurídicos derivados de una incorrecta clasificación del riesgo, lo que constituye un vacío normativo relevante desde la perspectiva de la protección de derechos fundamentales y la seguridad jurídica (BID, 2020, s.p.; Defensoría del Pueblo, 2023, s.p.).

3. Insuficiencia de mandatos vinculantes sobre auditoría algorítmica y rendición de cuentas

Aunque la Ley N.º 31814 consagra el principio de responsabilidad en el uso de la IA (artículo 6), y el reglamento hace referencia a la gestión de riesgos y a la seguridad digital (artículos 25 y 29), no se establecen obligaciones claras sobre auditorías algorítmicas independientes, periodicidad de evaluaciones ni mecanismos de rendición de cuentas frente a decisiones automatizadas. Esta omisión limita la eficacia del marco normativo para prevenir sesgos, discriminación algorítmica o vulneraciones al derecho a la igualdad, al debido proceso administrativo y a la protección de datos personales (OMS, 2021, s.p.; UNESCO, 2021, s.p.).

Débil desarrollo normativo de la transparencia algorítmica y la participación ciudadana

El Reglamento de la Ley N.º 31814 incorpora referencias generales a la transparencia algorítmica (artículo 25); sin embargo, no exige de forma expresa la creación de registros públicos de algoritmos, la publicación de

evaluaciones de impacto ni la obligación de informar a los ciudadanos cuando una decisión administrativa se base total o parcialmente en sistemas automatizados. Esta falta de desarrollo normativo limita la participación ciudadana efectiva y dificulta el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y el control social de la gestión estatal (Defensoría del Pueblo, 2023, s.p.; OCDE, 2019, s.p.).

Brecha entre el diseño normativo y la capacidad institucional del Estado

El análisis de las experiencias institucionales examinadas demuestra que la implementación de sistemas de inteligencia artificial en el sector público peruano es heterogénea y concentrada en entidades con mayores capacidades técnicas y presupuestales. Esta situación evidencia una brecha estructural entre el diseño normativo de la Ley N.º 31814 y las capacidades reales del aparato estatal para cumplir con sus mandatos, particularmente en lo relativo a la gestión ética, la supervisión humana efectiva y la gobernanza algorítmica, lo cual puede comprometer la aplicación uniforme de la norma (BID, 2020, s.p.).

RECOMENDACIONES

Emitir reglamentos técnicos y guías operativas vinculantes para la gestión de la IA en el sector público

Se recomienda que el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales y los organismos reguladores competentes, emita reglamentos técnicos y lineamientos operativos de carácter obligatorio que permitan operacionalizar los principios establecidos en la Ley N.º 31814.

Dichos instrumentos deberían contemplar, como mínimo:

- *Metodologías estandarizadas de evaluación de impacto algorítmico (Algorithmic impact assessment - AIA)*, previas al despliegue de sistemas de IA.
- *Criterios técnicos y jurídicos para la realización de auditorías algorítmicas internas y externas*, especialmente en sistemas clasificados como de alto riesgo.
- *Estándares mínimos de explicabilidad, trazabilidad y documentación técnica*, que permitan la rendición de cuentas.
- *Lineamientos claros para la clasificación de riesgos de los sistemas de IA*, conforme al artículo 22 del Reglamento de la Ley N.º 31814.
- *Requisitos éticos, de seguridad digital y de protección de datos aplicables a la contratación pública* de soluciones basadas en IA.

La adopción de estos instrumentos permitiría superar el carácter predominantemente declarativo del marco normativo vigente y avanzar hacia un modelo de implementación efectiva y controlable.

Fortalecer capacidades del personal público mediante una estrategia nacional de formación

Se requiere una política de desarrollo de talento digital que incluya programas permanentes en:

- Ética y gobernanza de IA.
- Ciencia de datos aplicada al sector público.
- Ciberseguridad y protección de datos.
- Auditoría algorítmica.

Esta formación debe realizarse mediante alianzas con universidades, colegios profesionales, organismos multilaterales y centros de investigación.

Fortalecer las capacidades institucionales mediante una estrategia nacional de formación en inteligencia artificial

Resulta indispensable diseñar e implementar una estrategia nacional de desarrollo de capacidades en IA para el sector público, orientada a reducir la brecha técnica e institucional identificada en el presente estudio. Esta estrategia debería incluir programas permanentes y diferenciados de formación en:

- Ética y gobernanza de la inteligencia artificial.
- Ciencia de datos y analítica aplicada a la gestión pública.
- Ciberseguridad y protección de datos personales.
- Evaluación, supervisión y auditoría algorítmica.

La implementación de esta política formativa debería realizarse mediante alianzas estratégicas con universidades, colegios profesionales, centros de investigación, organismos multilaterales y agencias de cooperación internacional, asegurando una formación continua y sostenible para los servidores públicos.

Crear un sistema nacional de registro y auditoría de algoritmos utilizados por el Estado

Se recomienda la creación de un “Sistema Nacional de Registro y Auditoría de Algoritmos del Estado”, de carácter obligatorio, que funcione como un repositorio público y centralizado de los sistemas de IA utilizados por las entidades públicas.

Este sistema debería permitir registrar, como mínimo:

- Los algoritmos y sistemas de IA empleados por cada entidad.
- La finalidad y el contexto de uso de cada sistema.
- Los tipos de datos utilizados para su entrenamiento y operación.
- Las métricas de desempeño, riesgos identificados y medidas de mitigación.
- Los resultados de auditorías técnicas, éticas y de seguridad.

La implementación de este registro fortalecería la transparencia algorítmica, el control social y la coherencia interinstitucional, además de facilitar la supervisión por parte de los órganos de control y la ciudadanía.

Garantizar una participación ciudadana efectiva y mecanismos de protección de derechos fundamentales

Con el fin de fortalecer la legitimidad democrática del uso de la inteligencia artificial en la gestión pública, se recomienda establecer mecanismos formales de participación ciudadana, especialmente en el despliegue de sistemas clasificados como de alto riesgo.

Ello implica:

- La realización de consultas públicas previas a la implementación de determinados sistemas de IA.
- La participación de grupos potencialmente afectados, incluyendo poblaciones vulnerables.
- El establecimiento de mecanismos de reclamo y revisión humana frente a decisiones automatizadas o semiautomatizadas.
- La adopción de medidas de accesibilidad lingüística, cultural y tecnológica, que eviten nuevas formas de exclusión digital.

Estas acciones contribuirán a fortalecer la confianza ciudadana y a garantizar el respeto efectivo de los derechos fundamentales.

Desarrollar indicadores de innovación pública responsable

Se recomienda diseñar e implementar un sistema de indicadores que permita evaluar los proyectos de inteligencia artificial en el sector público desde una perspectiva integral de innovación responsable. Dichos indicadores deberían medir de manera simultánea:

- La eficiencia y calidad del servicio público.
- El impacto social de los sistemas de IA.
- El respeto y la protección de los derechos fundamentales.
- El nivel de riesgo algorítmico y las medidas de mitigación adoptadas.
- La contribución a la equidad social y a la reducción de brechas.

Este enfoque permitiría una evaluación continua de la pertinencia, sostenibilidad y legitimidad de las iniciativas de IA en el Estado.

Implementar pilotos controlados con evaluación independiente antes del escalamiento nacional

Finalmente, se recomienda que la adopción de sistemas de inteligencia artificial en el sector público se realice, de manera prioritaria, a través de proyectos piloto en entornos controlados o *sandboxes* regulatorios, sujetos a evaluación técnica, jurídica y social independiente.

Los resultados de estos pilotos deberían ser documentados y publicados, con el fin de generar aprendizaje institucional, asegurar la transparencia y permitir ajustes normativos y operativos antes de una implementación a gran escala.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2022). *La inteligencia artificial en el sector público de América Latina*. Washington D.C., pp. 18-25.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Gobernanza de la Inteligencia Artificial: Marco conceptual y recomendaciones para América Latina*. BID.

- Bannister, F., & Connolly, R. (2020). The future ain't what it used to be: Artificial intelligence and the public sector. *Government Information Quarterly*, 37(3).
- CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. (2022). *Transformación digital y uso responsable de IA en el sector público*. CAF.
- CEPAL. (2022). *Inteligencia artificial y automatización en América Latina: riesgos, oportunidades y gobernanza*. CEPAL.
- Congreso Nacional do Brasil. (2023). *Projeto de Lei sobre Inteligência Artificial*. Brasília, s.p.
- Consejo de Europa. (2022). *Guidelines on the responsible use of artificial intelligence in the public sector*. Council of Europe.
- Crawford, K. (2021). *Atlas of AI*. Yale University Press.
- Daniels, J. (2020). *The Algorithmic Society: Technology, Power, and Knowledge*. New York University Press.
- Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Press.
- European Union. (2024). *Recital 102 – Artificial Intelligence Act*. <https://artificialintelligenceact.eu/article/102/>
- European Union. (2024). *Regulation (EU) 2024/1689 – Artificial Intelligence Act*. <https://artificialintelligenceact.eu/es/>
- Floridi, L. & Cowls, J. (2019). *A Unified Framework of Five Principles for AI in Society*. University of Bologna. Italy.
- Floridi, L. (2022). *The Ethics of Artificial Intelligence*. Oxford University Press.
- Gobierno del Perú. (2020). *Decreto Legislativo N.º 1412. Ley de Gobierno Digital*. Diario Oficial El Peruano.
- Gobierno del Perú. (2021). *Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM. Reglamento de la Ley de Gobierno Digital*. PCM.
- Microsoft – IDC. (2023). *The Future of AI in Latin America*.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. (2021). *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*. Gobierno de Chile, pp. 45-52.
- O'Neil, C. (2016). *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. Crown.
- OCDE. (2021). *Artificial Intelligence in the Public Sector: Overview of Use Cases and Trends*. OECD.
- OECD. (2019). *OECD Principles on Artificial Intelligence*. OECD. <https://oecd.ai>
- ONU. (2021). *Roadmap for Digital Cooperation*. United Nations.
- Pasquale, F. (2020). *New Laws of Robotics*. Harvard University Press.
- Perú. Congreso de la República. (2023). *Ley N.º 31814. Ley que promueve el desarrollo de la inteligencia artificial en el país*. Diario Oficial El Peruano.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). *Política Nacional de Transformación Digital al 2030*. PCM.
- Secretaría de Gobierno y Transformación Digital. (2022). *Agenda Digital al 2030*. PCM.
- Undurraga, T., & Velasco, M. (2022). *Gobernanza algorítmica en el sector público: desafíos éticos y regulatorios*. *Revista de Gestión Pública*, 9(2), 45-67.
- UNESCO. (2022). *Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial*. Adoptada el 23 de noviembre de 2021. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa
- Veale, M., & Edwards, L. (2018). *Clarity, transparency and accountability in algorithmic decision-making*. *Big Data & Society*.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism*. PublicAffairs.

LA IRRENUNCIABILIDAD AL CARGO DE CONGRESISTA: ¿GARANTÍA O UN MECANISMO QUE LESIONA DERECHOS FUNDAMENTALES?

THE IRREVOCABILITY OF THE POSITION OF CONGRESSMAN: A GUARANTEE OR A MECHANISM THAT VIOLATES FUNDAMENTAL RIGHTS?

Recibido: 23 de octubre del 2025 | Aceptado: 5 de febrero del 2026

JOSÉ ANDRÉS TELLO ALFARO¹

RESUMEN

Este artículo analiza la figura jurídica de la irrenunciabilidad del cargo de congresista en Perú haciendo un paralelo entre dos enfoques: por un lado, desde un enfoque garantista que considera a la irrenunciabilidad como una salvaguardia para el ejercicio de la función parlamentaria; y otro, que, por el contrario, considera ello como una limitante al derecho de participación política. Para tal fin, se examinarán dos casos emblemáticos en esta materia, como son los de los excongresistas Javier Valle-Riestra Gonzales-Olaechea y Marco Tulio Falconí Picardo, en los que se advertirá una tensión entre la actual normativa y ciertos derechos fundamentales. También se desarrollará un análisis de la tradición constitucional peruana, así como el bloque de constitucionalidad, y finalmente, se propondrá una reforma constitucional para permitir la renuncia voluntaria de congresistas con una regulación que permita fortalecer la institucionalidad de los partidos políticos y la representación política, y de esta manera consolidar mejor nuestra democracia.

Palabras clave: irrenunciabilidad parlamentaria; mandato legislativo; dimisión en blanco; incumbencia; derecho a la participación política.

ABSTRACT

This article analyzes the legal figure of the inalienability of the position of congressman in Peru, drawing a parallel between two approaches: on the one hand, from a guarantee approach that considers inalienability as a safeguard for the exercise of the parliamentary function; and another, which, on the contrary, considers this as a limitation on the right of political participation. Two emblematic cases in this matter of former congressmen Javier Valle-Riestra Gonzales-Olaechea and Marco Tulio Falconí Picardo will be examined, and in which a tension will be noted between the current regulations and certain fundamental rights. An analysis of the Peruvian constitutional tradition will also be developed, as well as the constitutionality block, and finally, a constitutional reform will be proposed to allow the voluntary resignation of congressmen with a regulation that allows strengthening the institutionalidad of political parties and political representation, so we can better consolidate our democracy.

Keywords: parliamentary inalienability; legislative mandate; blank resignation; incumbency; right to political participation

¹ Abogado especialista en gestión pública y gobierno. Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima. Asociado del Instituto Aklla del Perú. Correo: jtello@ulima.edu.pe
ORCID: 0009-0005-6638-0485

INTRODUCCIÓN

En el Perú, el mandato parlamentario posee una regla que, aunque parezca simple en su formulación, produce efectos complejos en la práctica, que es

la irrenunciabilidad del cargo. El artículo 95 de la Constitución sostiene que el mandato legislativo no puede dejarse voluntariamente, bajo la lógica de asegurar continuidad y blindar al representante frente a presiones externas. Sin embargo, cuando esta prohibición se aplica como un mandato absoluto, sin matices, sin excepciones y sin vías claras para resolver casos límite, deja de operar únicamente como garantía institucional y empieza a tensionarse con derechos y principios igualmente constitucionales, especialmente en situaciones donde la permanencia en el cargo puede volverse incompatible con la vida personal, la salud o decisiones políticas legítimas.

La discusión cobra mayor relevancia si se observa el escenario reciente, donde, pese a la reforma constitucional que reconfigura la estructura del Parlamento y actualiza la redacción del artículo 95, se mantuvo intacta la cláusula de irrenunciabilidad. Al mismo tiempo, el propio Congreso impulsó modificaciones en materia electoral que intentaron abrir, por vías indirectas, espacios de postulación para congresistas en procesos subnacionales, generando antinomias y zonas grises que terminan trasladando a la interpretación, y no al diseño constitucional, la solución de un problema de fondo. En otras palabras, se mantiene una prohibición constitucional rígida, pero se ensayan salidas legales que, en la práctica, rozan sus límites y debilitan la seguridad jurídica.

Este artículo se inserta en ese debate y propone mirar la irrenunciabilidad desde una pregunta concreta: ¿estamos ante una garantía indispensable para la representación o ante una regla que, por su carácter absoluto, puede lesionar derechos fundamentales y distorsionar la competencia democrática? Para responder, se analizan dos casos emblemáticos que revelan los puntos de quiebre de la regulación vigente, uno vinculado al derecho a la salud y al bienestar, y otro asociado al derecho de participación política en su dimensión de sufragio pasivo. A partir de ellos, se examina cómo se comporta la prohibición frente a circunstancias excepcionales y cuáles son sus efectos institucionales.

El trabajo se complementa con una revisión de la tradición constitucional peruana, el rol del bloque de constitucionalidad y un análisis sobre fenómenos asociados, como la incumbencia y ciertos incentivos perversos en periodos electorales. Finalmente, se plantea una propuesta de reforma constitucional que busca equilibrar dos objetivos que no deberían ser incompatibles: (i) preservar la estabilidad y la integridad del mandato representativo; y (ii) permitir la renuncia en supuestos excepcionales debidamente acreditados, como los de salud; además de establecer con claridad la renuncia obligatoria cuando el parlamentario pretenda postular a un cargo de elección popular, incluyendo la reelección, bajo reglas desarrolladas por norma especial.

METODOLOGÍA

La presente investigación posee un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo, y su diseño es el estudio de casos. En primer lugar, realiza una exploración de la figura de la renunciabilidad congresal a lo largo de la tradición constitucional peruana. Seguidamente, analiza el impacto de la vigente irrenunciabilidad del cargo de parlamentario en los derechos fundamentales de los congresistas. Para ello, se toman como casos de estudio de los ex congresistas Javier Valle-Riestra Gonzales-Olaechea y Marco Tulio Falconí Picardo. En estos casos, la renunciabilidad se sustentó en el derecho a la salud y en el derecho a la participación política, respectivamente. Por otra parte, se busca comprender el fenómeno de la incumbencia política producto de la irrenunciabilidad vigente en la integridad de la función pública y el transfuguismo político.

EXPLICACIÓN DEL PROBLEMA

Marco normativo: contexto histórico

Para comprender de mejor manera la normativa vigente que prohíbe la renuncia al cargo de congresista en el Perú, debemos remontarnos primero a la raíz del precepto, que es la Constitución de 1979. A través de ella, se introdujo una nueva disposición que difiere históricamente de las anteriores constituciones, ello con el objetivo de garantizar la estabilidad y continuidad de la labor legislativa, y cabe resaltar que para ese momento se contaba con dos cámaras. La disposición en cuestión se redactó de la siguiente manera:

Artículo 178. El mandato legislativo es irrenunciable. Las sanciones disciplinarias que imponen las Cámaras a sus miembros y que implican supresión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.

Esta disposición disruptiva se estableció en un contexto histórico en el que, tras recurrentes golpes de Estado militar, se buscaba fortalecer las instituciones democráticas y evitar la inestabilidad política que podría derivarse de renuncias frecuentes o estratégicas de los parlamentarios contrarias a su propia voluntad y orquestadas generalmente desde las cúpulas partidarias. En ese sentido, Fernández Segado (1994, p.287) explica que la “*dimisión en blanco*” era una práctica que difería significativamente de acuerdos explícitos de renuncia, ya que ponía en manos del partido un control arbitrario sobre el destino del parlamentario. Esto no solo violaba la autonomía

del representante electo, sino que también socavaba la representación democrática, ya que los parlamentarios podían ser obligados a actuar en contra de su voluntad y convicciones personales bajo la amenaza de una renuncia forzada. Actualmente, dicha práctica no representa una preocupación significativa en el contexto de la renunciabilidad del cargo, en la medida que existen mayores mecanismos de control ciudadano que coadyuvan disuadir del uso de esa mala práctica y favorecen la transparencia, incluyendo el control indirecto que ejercen los medios de prensa, en un contexto de libertad de expresión e información.

De esto se deduce entonces, en aquella época, que la intención de esta prohibición era asegurar que los representantes electos cumplieran con el mandato conferido por los ciudadanos a cabalidad, evitando así la interrupción de la labor legislativa derivada de una posible manipulación o coacción política.

En síntesis, la incorporación del principio de irrenunciabilidad del mandato legislativo en la Constitución de 1979 respondió a un contexto histórico específico marcado por la necesidad de fortalecer la institucionalidad democrática y proteger al parlamentario frente a presiones partidarias y prácticas como la denominada “dimisión en blanco”. No obstante, dicha finalidad estuvo estrechamente vinculada a una coyuntura política hoy superada, lo que impone la necesidad de revisar críticamente la vigencia y proporcionalidad de esta prohibición en el actual Estado constitucional de derecho, caracterizado por un mayor énfasis en la tutela de los derechos fundamentales y en la razonabilidad de las restricciones normativas.

Normativa vigente a la fecha

Tras describir el antecedente normativo más próximo a las disposiciones vigentes en este tema, es menester ahora exponer la regulación constitucional actual. A la fecha el artículo 95 de nuestra Carta Magna del año 1993 establece también que el mandato legislativo es irrenunciable, e incluso se puede afirmar que la redacción de la Constitución de 1979 permanece sin cambios sustanciales, a pesar que recientemente mediante la Ley 31988 (20 de marzo de 2024), Ley de Reforma Constitucional que Reestablece la Bicameralidad en el Perú, se pudo poner a debate el tema y, por qué no, modificarse dicho dispositivo constitucional permitiendo expresamente una renunciabilidad al cargo de diputado o de senador. Siendo que, en su redacción vigente, el artículo 95 de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley N° 31988, dispone lo siguiente:

Artículo 95. El mandato legislativo de senador o diputado es irrenunciable. Las sanciones disciplinarias que imponen las cámaras a sus representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.

Al mantener la irrenunciabilidad al cargo de congresista, se definieron algunas normas dispuestas.

Cabe mencionar que, la actual representación nacional prefirió promulgar por insistencia una norma ambigua, como es el caso de la Ley 32058 (13 de junio de 2024), que, entre otras disposiciones, permitía a los congresistas postular a las elecciones subnacionales, situación que anteriormente era imposible para estos cargos. Asimismo, cabe resaltar que esta norma fue parcialmente derogada, al menos en el punto referido a la posibilidad de que los congresistas postulen a cargos de elecciones municipales, situación que actualmente, con la Ley 32245 (15 de enero de 2025), se limitó solamente a aquellos casos en que el mandato del congresista venza en el mismo año de la elección municipal.

Por otro lado, como se ha advertido, tanto el legislador del 1979, al igual que el legislador de 1993 y el legislador del 2024, mantuvo la irrenunciabilidad en la norma constitucional buscando de esta manera una relativa estabilidad y fortalecimiento de la labor parlamentaria frente a factores externos al cargo que pudieran afectarla.

Sumando argumentos legales, encontramos que el Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso, el cual posee naturaleza de rango constitucional al ser parte del denominado Bloque de la Constitucionalidad, prevé en su artículo 15 que el cargo de congresista de la República es irrenunciable. A esto le suma, las causales expresas y cerradas para la vacancia del cargo de parlamentario. Dice la referida norma lo siguiente:

Artículo 15. El cargo de Congresista es irrenunciable. Sólo vaca por muerte, inhabilitación física o mental permanente que impida ejercer la función y por inhabilitación superior al período parlamentario o destitución en aplicación de lo que establece el artículo 100 de la Constitución Política.

Cabe añadir, a modo de precisión, que el régimen de vacancia del parlamentario presenta un diseño más taxativo que el previsto para el Presidente de la República, en tanto el congresista no se encuentra expuesto a una causal abierta o indeterminada equivalente a la denominada “incapacidad moral”. Esta asimetría normativa resulta relevante para comprender el carácter garantista que históricamente se ha atribuido a la estabilidad del mandato legislativo. Sin embargo, el eventual traslado de una causal semejante al ámbito parlamentario exigiría una delimitación estricta de parámetros de razonabilidad y control, precisamente para evitar usos abusivos o

estratégicos que, bajo el argumento de “fortalecer la institucionalidad”, terminen debilitándola; debate que, por su extensión y complejidad, queda reservado para un desarrollo específico.

Por otro lado, el Bloque de Constitucionalidad es un concepto desarrollado ampliamente por la doctrina constitucional francesa y española, que según Francisco Rubio Llorente (1989) y el propio texto del artículo 78 de la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, emana de un conjunto de normas que, por remisión expresa de la propia Carta Magna, se transforman en normas de desarrollo constitucional excepcionales sobre la determinación de competencias o atribuciones entre los poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos e instancias de gobierno subnacional, así como del ejercicio de derechos fundamentales. Dice la precitada norma:

Artículo 78. Para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, por remisión expresa de la constitución, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.

En ese orden, para ilustrar lo antes indicado nos remitimos a lo establecido por el artículo 31 de nuestra actual Constitución Política al desarrollo del derecho de sufragio mediante ley orgánica, en este caso la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Dice la norma constitucional mencionada:

Artículo 31. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

Estas disposiciones regulatorias de derechos fundamentales como el de participación política se complementan con otras normas electorales. En primer lugar, se identifica a la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, y sus modificatorias, la cual identifica el cargo de congresista de la República como impedimento directo para postularse a comicios municipales. Esto tiene además concordancia con el artículo 14° de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y sus modificatorias, que contiene exactamente la misma prohibición para comicios regionales tal como se puede observar a continuación:

Tabla 1

Análisis de normativa electoral sobre impedimentos de congresistas

LEY	AÑO	DISPOSICIÓN
Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales	1997	Artículo 8.- Impedimentos para postular No pueden ser candidatos en las elecciones municipales: 8.1 Los siguientes ciudadanos: a) El presidente, los vicepresidentes y los congresistas de la República. (...)
Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales	2002	Artículo 14.- Impedimentos para postular No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos: El presidente y los vicepresidentes de la República ni los congresistas de la República. (...)

Nota. Elaboración propia. El cuadro solo resalta el impedimento expreso, pero no establece la salvedad de presentar licencia o en caso el mandato del congresista venza en el mismo año de la elección regional o municipal (Ley 32058 y Ley 32245)

Ambas normativas recién expuestas entienden que la irrenunciabilidad al mandato legislativo hace imposible su participación en la contienda electoral regional y local; ello considerando que ciertos funcionarios y autoridades -excluidos los congresistas- pueden postular a los comicios si renuncian a su cargo o presentan licencia sin

goce de haber. Como podemos inferir de las normas antes glosadas, estamos ante una limitación al derecho de postulación a una elección, lo que es algo diferente a la limitación al derecho a renunciar, por ejemplo, al cargo de congresista de la República.

La precitada Ley 32058, que modifica cuatro leyes (Leyes 26859, 28094, 26864 y 27683), establece entre otros, un mecanismo muy complejo que aparentemente habilitaría a los congresistas a poder postular a las elecciones regionales y municipales. Dicho mecanismo no contraviene el impedimento constitucional ni legal preestablecido, sino que perfila una salida en base a una interpretación sistemática de las normas modificadas, que en su momento van a gestar dos escenarios. El primero, condicionando al Jurado Nacional de Elecciones a reglamentar la norma conforme a sus función establecida en el literal “L” del artículo 5 de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones; y un segundo escenario, más complejo resolver en un determinado caso durante la etapa de inscripción o presentación de tachas, sentando así un criterio sobre la viabilidad o no de la postulación de un congresista de la República a unas próximas elecciones regionales y municipales 2026. Al respecto, al modificar la Ley 26859, mediante la Ley 32058, señala lo siguiente:

Artículo 2. Incorporación del artículo XVI al Título Preliminar, la decimoctava disposición transitoria, y la quinta y sexta disposición final a la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Se incorporan el artículo XVI al Título Preliminar, la decimoctava disposición transitoria, y la quinta y sexta disposición final a la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, los que quedan redactados con el siguiente texto:

(...)

Sexta Disposición Final. En los casos en los que convergen en el mismo año dos procesos electorales de naturaleza distinta, los ciudadanos que lo consideren conveniente pueden postular en ambos al no existir limitación o prohibición alguna al respecto.

Como podemos advertir, existe una redacción genérica que permite que cualquier ciudadano o congresista pueda postular a dos elecciones de diferente naturaleza como lo son las elecciones generales y las elecciones regionales y municipales. Dicha referencia es irrelevante para efectos del ejercicio del derecho de sufragio de cualquier ciudadano (de elegir y ser elegido), pero si es relevante para buscar habilitar a un congresista en ejercicio que desee participar en un proceso electoral subnacional (sufragio pasivo). En ese orden sigue la modificación tanto de la Ley 26864 como de la Ley 27683, modificadas por la Ley 32058, que nos dice:

Artículo 3. Modificación de los artículos 8 y 10 de la Ley 26864, Ley de

Elecciones Municipales

Se modifican los artículos 8 y 10 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, los que quedan redactados en los siguientes términos:

Artículo 8.- Impedimentos para postular

No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:

Los siguientes ciudadanos:

a) El Presidente, los Vicepresidentes y los Congresistas de la República.

(...)

Salvo que renuncien sesenta días antes de la fecha de las elecciones:

(...)

f) Los Congresistas de la República, salvo en los casos en que su mandato vence el mismo año que se desarrollan las elecciones regionales y municipales.

Los alcaldes y regidores que postulen a la reelección no requieren solicitar licencia.

(...)

Artículo 4. Modificación de los artículos 12 y 14 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales

Se modifican los artículos 12 y 14 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, los que quedan redactados en los siguientes términos:

(...)

Artículo 14.- Impedimentos para postular

No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:

1. El Presidente y los Vicepresidentes de la República ni los Congresistas de la República.

(...)

4. Salvo que soliciten licencia sin goce de haber ciento veinte (120) días antes de la fecha de elecciones:

(...)

f) Los congresistas de la República, salvo en los casos en que su mandato vence el mismo año que se desarrollan las elecciones regionales y municipales.

(...). (subrayado propio)

Se observa entonces que se mantiene el impedimento expreso de postulación para congresistas tanto en los artículos 8 y 14 de las antes glosadas leyes 26864 y 27683, pero in fine de ambas normas se permite postular en caso de una renuncia al cargo para postular a las elecciones municipales sesenta (60) días antes del proceso salvo en el caso que su mandato venza el mismo año como ocurriría en el escenario electoral 2026 o solicite una licencia hasta ciento veinte (120) días en caso el parlamentario decida postular a una elección regional en ese mismo escenario a razón de la simultaneidad de ambos procesos.

Cabe resaltar que, pese a que la norma constitucional establece de manera expresa que el cargo de congresista es irrenunciable, la modificación introducida por la Ley 32058 incorporó, de forma contradictoria, la posibilidad de renunciar al mandato parlamentario con la única finalidad de postular a cargos municipales. Esta habilitación resultaba abiertamente incompatible con el artículo 95 de la Constitución, por lo que la norma es materialmente inconstitucional. Ello explica, en parte, por qué el Poder Ejecutivo no procedió a su promulgación directa; sin embargo, resulta igualmente reprochable que tampoco haya formulado observación alguna, permitiendo su entrada en vigor por insistencia y asumiendo, de ese modo, una responsabilidad política compartida frente a una disposición que contravenía el texto constitucional vigente.

En ese contexto, mediante la Ley 32245 (15 de enero de 2025), se derogó el extremo referido a la renuncia congresal. No obstante, dicha corrección normativa resulta tardía y, en términos prácticos, innecesaria para el escenario de las elecciones regionales y municipales 2026, toda vez que la propia Ley 32058 ya contemplaba una salvedad aplicable cuando el mandato congresal vencía el mismo año del proceso electoral, supuesto que neutralizaba cualquier efecto jurídico de la renuncia en dicho proceso.

Aun así, resulta poco responsable que el Congreso de la República apruebe normas que contravienen de manera directa la Constitución, generando incertidumbre jurídica y trasladando el problema al ámbito interpretativo. Si la intención era permitir la renuncia de los congresistas para que postulen a otros cargos de elección subnacional, la vía constitucionalmente correcta era modificar expresamente el artículo 95 de la Constitución, opción que estuvo plenamente disponible durante la aprobación de la reforma de la bicameralidad. En ese sentido, la Ley 32245, sobre la derogatoria de este extremo, señala lo siguiente:

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA ÚNICA.

(...)

Se deroga el literal f) del numeral 8.2 del artículo 8 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS PRIMERA.

(...)“Artículo 8. Impedimentos para postular No pueden ser candidatos en las elecciones municipales: 8.1 Los siguientes ciudadanos: a) El presidente, los vicepresidentes y los congresistas de la República, salvo en los casos en que el mandato de estos últimos venza el mismo año en el que se desarrollan las elecciones regionales y municipales. [...]”.

En esa línea, respecto a los impedimentos y salvedades para que los congresistas postulen a cargos de elección subnacional, la normativa actual establece lo siguiente:

Tabla 2

Análisis de los impedimentos y salvedades para que un congresista pueda postular a cargos de elección popular

		CARGO PÚBLICO INICIAL
		CONGRESISTA
Cargo al que de desea postular	Gobernador	Con la Ley 32058 del 2024, se permitió postular si solicitan licencia sin goce de haber 120 días antes de la elección, en caso su mandato culmine el mismo año de la elección no sería necesario la licencia
	Consejero Regional	
	Alcalde	No pueden, salvo que su mandato terminé el mismo año en que se desarrollen las elecciones municipales, esto último fue agregado recién con la Ley 32245 del 2025
	Regidor	

Nota. Elaboración propia.

Por lo que, por la configuración de los procesos nacionales y subnacionales (4-5 años), la salvedad para pedir una licencia para postular solo se repite cada 20 años; es decir, en este año 2026 o en lapso aún más lejano, en el año 2046, se procederá a eximirlos del pedido de licencia al cargo.

En consecuencia, la Ley 32058, y posteriormente la Ley 32245, no soluciona el problema constitucional de fondo. Esta técnica legislativa, lejos de fortalecer la seguridad jurídica, profundiza la tensión entre la irrenunciabilidad del mandato congresal y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de participación política, reforzando la necesidad de una reforma constitucional clara y coherente del artículo 95 de la Constitución.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Tradición constitucional de la renunciabilidad congresal

La irrenunciabilidad al cargo de parlamentario o congresista de la República es una medida recientemente implementada con las Constituciones de 1979 y 1993, y lo cual va en un sentido opuesto a nuestra tradición constitucional que sí habilitaba la renunciabilidad al cargo de parlamentario cuando este decidía participar en una elección. Téngase en cuenta lo descrito en la siguiente tabla:

Tabla 3

Situación de la renunciabilidad de los congresistas en la tradición constitucional peruana

CONSTITUCIÓN	ARTÍCULO	RENUNCIABILIDAD
1823	Artículo 48.- El cargo de Elector es inexcusable: lo es también el de Diputado, excepto el caso de ser reelegido antes de los cuatro años de haber cesado.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1826	No menciona el tema, salvo el de abandonar las cámaras en caso desempeñen el cargo de ministro de Estado.	
1828	Artículo 46.- Todo senador y diputado puede ser reelegido, y solo en este caso es renunciable al cargo.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1834	Artículo 49.- Los senadores y diputados pueden ser reelegidos; y solo en este caso es renunciable el cargo.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1839	Artículo 24.- Los diputados y senadores pueden ser reelegidos, y solo en este caso es renunciable el cargo.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1856	Artículo 53.- El Congreso se renovará anualmente por terceras partes. Los representantes podrán ser reelectos y solo en este caso será renunciable el cargo.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1860	Artículo 58.- Los diputados y senadores podrán ser reelectos, y sólo en este caso será renunciable el cargo.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1867	Artículo 58. Los representantes podrán ser reelectos; y solo en este caso será renunciable el cargo.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1920	Artículo 82.- Los diputados o senadores podrán ser reelectos y sólo en este caso será renunciable el cargo.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1933	Artículo 96.- El mandato legislativo es irrenunciable, salvo el caso de reelección. La renuncia se presentará a la respectiva Cámara.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.

1979	Artículo 178.- El mandato legislativo es irrenunciable. Las sanciones disciplinarias que imponen las Cámaras a sus miembros y que implican supresión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.	NO
1993	Artículo 95.- El mandato legislativo es irrenunciable.	NO

Nota. Elaboración propia en base a los datos recopilados por Miguel Tinajeros Arteta (2017) en “La renuncia al cargo de congresista”.

De la revisión de la tradición constitucional peruana, se puede advertir que la actual regla de irrenunciabilidad del mandato parlamentario fue incorporada de manera expresa desde 1979, manteniéndose vigente en la Constitución de 1993, por lo que la irrenunciabilidad no ha sido el estándar predominante en nuestra historia constitucional.

En ese sentido, lo que se observa en la mayoría de los textos constitucionales anteriores es un diseño distinto, donde el cargo parlamentario se concebía como una función que, por regla general, debía ejercerse durante el periodo para el que fue conferida; sin embargo, se admitía una salida concreta y delimitada cuando el propio representante decidía participar en un proceso electoral para renovar el mandato.

En esa misma línea, la Tabla 2 refleja con claridad esta pauta. En constituciones tempranas, como la de 1823, se llega incluso a afirmar que el cargo de diputado es “inexcusable”, pero se abre la excepción cuando el parlamentario busca ser reelegido dentro de determinados márgenes temporales, lo que sugiere que el problema no era “permitir renunciaciones” en abstracto, sino evitar que la representación parlamentaria pueda ser renunciada sin causa o sin control.

Más adelante, en textos como los de 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920, reaparece una fórmula prácticamente constante, en la cual el cargo es renunciable solo en caso de reelección. Esta fórmula fue mantenida por décadas, lo que permite sostener que la renunciabilidad, en el constitucionalismo peruano, fue una herramienta delimitada para gestionar el tránsito entre el ejercicio del cargo y la competencia electoral.

Un punto especialmente ilustrativo es el texto de 1933, que introduce una fórmula intermedia, la cual declara que el mandato es “irrenunciable”, pero mantiene la excepción “salvo el caso de reelección”, además de precisar el canal formal para presentar la dimisión ante la Cámara correspondiente.

Dicha redacción es importante porque evidencia que ya existía una preocupación por la estabilidad del mandato y que, aun así, se reconocía que la reelección justificaba un tratamiento distinto, probablemente por la necesidad de separar la condición de representante en funciones de la condición de candidato.

En ese marco, el quiebre de tradición constitucional en la Constitución de 1979 adquiere un significado particular, ya que, por primera vez, se elimina la lógica de excepción y se establece una irrenunciabilidad sin salida, criterio que luego se conserva en 1993.

Por ello, más que una “tradición histórica de la irrenunciabilidad”, lo que el presente análisis permite afirmar es que nuestra tradición fue, mayoritariamente, la de una renunciabilidad condicionada, principalmente ligada a la reelección. Esto se debe a que, de acuerdo con el propio balance presentado, diez de doce constituciones habrían permitido renunciar únicamente bajo ese supuesto, lectura que refuerza la idea de que los constituyentes buscaban reducir la posibilidad de ventajas indebidas durante periodos electorales, es decir, contener el fenómeno de la incumbencia.

Casos emblemáticos relacionados a la irrenunciabilidad congresal

En el presente artículo se tomará en cuenta dos casos emblemáticos para el análisis de la materia: (i) el caso de Javier Valle-Riestra Gonzales-Olaechea versus el Congreso de la República; y, (ii) el caso de la medida cautelar de Marco Tulio Falconí Picardo. Ambos casos ilustran la complejidad del derecho constitucional peruano en relación con la irrenunciabilidad del cargo de congresista y la afectación de derechos fundamentales a la salud y a la participación política respectivamente.

Derecho a la salud y al bienestar: caso Javier Valle-Riestra Gonzales-Olaechea versus el Congreso de la República

El reconocido político, exministro y excongresista de la República, Javier Valle-Riestra Gonzales-Olaechea, además de ser recordado por su gran nivel intelectual y académico y sus importantes aportes a la historia y legislación peruana, ha dejado una de las casuísticas más importantes en materia de renunciabilidad congresal. Él interpuso una demanda de amparo (Expediente N.º 30303-2008) para solicitar que se ordene al Congreso de la República aceptar su renuncia al cargo; ello en razón de que las altas tensiones y frustraciones de un Congreso excesivamente fragmentado afectaban de manera directa su salud e integridad individual. Posteriormente, tras transcurrir diversas instancias, la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Lima resolvió declarar procedente la renuncia y emplazar al accesorio para el cargo.

De este caso se desprende, en primer lugar, que la justicia ordinaria brindó, para ese caso concreto, una solución a esta problemática. En otras palabras, no se requirió recurrir a la instancia del Tribunal Constitucional para resolver el petitorio. Sin embargo, a pesar de ser una casuística relevante en materia judicial, dada su naturaleza particular de solución a un caso concreto, no constituye un precedente vinculante. Y esto es perjudicial dado que, tal como se acaba de describir, se observa con claridad que la normativa constitucional vigente con la Constitución del 1993 hace prevalecer la disposición de irrenunciabilidad frente a afectaciones directas a la salud.

Al respecto, debemos precisar que se observa dos normas constitucionales directamente en conflicto: por un lado, el derecho a la salud, previsto en el artículo 7º de la Carta Magna, que protege la integridad individual de los ciudadanos, y, por otro lado, la irrenunciabilidad al cargo de congresista del artículo 95º, que busca garantizar la estabilidad y continuidad del mandato legislativo. Visto de otra manera, y en este caso concreto, para brindar estricto cumplimiento a la finalidad de cuidar la conservación del cargo de congresista de la República, se estaría inaplicando el derecho universal a la salud, al negar una renuncia por esta causa en específico.

Por lo recién mencionado, se puede señalar que negar una renuncia a futuros casos donde el congresista presenta problemas de salud o reclame su derecho al bienestar personal y/o familiar, al libre desarrollo de su personalidad, entre otros, se convierte en una disposición demasiado rígida, ignorando circunstancias excepcionales que afectan profundamente la integridad física y mental de los congresistas. Esta prohibición se convierte en una carga desproporcionada para los parlamentarios, sometiéndolos a seguir en funciones incluso por encima de su capacidad física o mental.

Ahondando a fondo en la problemática, obligar a permanecer al congresista en el cargo en contra de su voluntad puede constituir una forma moderna de *trabajo forzoso*; cuestión eminentemente prohibida a la actualidad con protección internacional a través de la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas. Adicional a ello, Valle Riestra brindó una entrevista en la Edición 18.ª de la Revista *Advocatus*, y a través de la cual dejó una interrogante digna de ser reflexionada a fondo: “(...) pues si el presidente de la República (cargo individual) puede renunciar, ¿por qué un congresista, siendo ello una función colectiva, no puede hacerlo?”

La precitada alegación revela una contradicción de orden lógico, puesto que, en efecto, si la más alta autoridad pública elegida por sufragio directo puede renunciar al cargo, si el Congreso lo acepta (como lo señala el inciso 3) del art. 113 de la Constitución), con mayor razón, también podría hacerlo un congresista, lo que en teoría general del derecho se conoce como el argumento *ab maioris ad minus* (si algo es válido en un caso más fuerte, también debe ser válido en un caso más débil).

La tesis argumentativa de Javier Valle Riestra trae a la memoria los postulados de la obra *Normas constitucionales inconstitucionales*, del autor alemán Otto Bachof. Comentando su obra, Domingo García Belaunde y Francisco Javier Díaz Revorio señalan lo siguiente:

En efecto, defender la posibilidad de que ciertos preceptos del texto constitucional sean inconstitucionales, implica entender el concepto de Constitución como algo diferente, al menos en parte, del simple conjunto de preceptos jurídicos escritos en dicho texto.

BACHOF parte de la distinción, habitual en muchos autores, aunque no siempre con idéntico sentido, entre Constitución en sentido formal y Constitución en sentido material, para defender la existencia de un “Derecho suprapositivo” que ha de ser respetado por el propio Poder constituyente como condición para la validez de la propia Constitución. Para nuestro autor, el “Derecho supralejal” puede o no estar incorporado al texto constitucional, pero en cualquier caso la incorporación del mismo a la Constitución formal tiene carácter meramente declarativo y no constitutivo. Por ello, la vulneración de este “Derecho supralejal” es una infracción de la Constitución, que convierte en inconstitucional a la disposición infractora.

Desde este especial punto de vista, la defensa de las normas constitucionales inconstitucionales supone el abandono de las tesis más estrictamente positivistas o, si se quiere, del concepto de Constitución en sentido puramente formal. Sin embargo, ello no supone necesariamente suscribir tesis iusnaturalistas, sino solamente encontrar un fundamento a esa superioridad de ciertos valores fundamentales (estén o no en la Constitución formal) sobre los preceptos constitucionales escritos. (...).

En ese orden de ideas, el caso Valle Riestra permite una interpretación de la constitucionalidad de la norma constitucional restrictiva de la renuncia al cargo de congresista, desde una perspectiva sistemática, humanista y finalista, que trasciende la aplicación mecánica e irrazonable del texto normativo.

De este caso se desprende una regla constitucional relevante: la irrenunciabilidad absoluta del mandato parlamentario, aplicada sin distinción de circunstancias personales graves, puede generar una restricción desproporcionada de derechos fundamentales, particularmente del derecho a la salud y a la dignidad humana. La negativa a admitir la renuncia del congresista Valle-Riestra evidencia que la estabilidad institucional no puede preservarse a costa de imponer al representante una obligación de ejercicio forzoso del cargo. En consecuencia, este precedente refuerza la tesis de que la irrenunciabilidad del mandato debe admitir excepciones constitucionalmente justificadas, bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

Derecho a la participación política: caso Marco Tulio Falconí Picardo

Del caso expuesto en líneas anteriores, también se expone otro caso emblemático en materia de renunciabilidad al cargo de congresista; esta vez no relacionado a la integridad física de los parlamentarios, sino a su derecho a participar en la política mediante el sufragio pasivo (postular a un cargo público).

En primer lugar, las normas electorales prohíben que autoridades y funcionarios públicos se presenten en el proceso electoral, a menos que renuncien dentro del plazo indicado. En el caso de los congresistas, la irrenunciabilidad imposibilita la participación electoral al no poder dejar el cargo voluntariamente en un plazo definido. Como consecuencia, el derecho a la participación del congresista se ve limitado, así como su facultad de postular deliberadamente a cargos de elección popular. Ello también entra en contradicción con el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, que sostiene el derecho a elegir y ser elegido libremente.

El político Marco Falconí fue congresista electo para el periodo 2011-2016. En el 2014 comunicó su voluntad de postularse al cargo de gobernador regional de Arequipa por el movimiento regional "Fuerza Arequipa", sin embargo, no podía realizar ello con normalidad dado que ser parlamentario en funciones era una causal de impedimento para participar de dichos comicios. Frente a ello, interpuso un proceso de amparo, y dada la cercanía al cierre del plazo de inscripción de candidaturas, el Décimo Juzgado Especializado en lo Civil de Arequipa dictó una medida cautelar innovativa para suspender el ejercicio de sus funciones como congresista.

Tras ello, una vez levantada la medida cautelar, la justicia electoral se volvió competente para pronunciarse de fondo sobre la candidatura, declarándola improcedente. El Jurado Nacional de Elecciones emitió la Resolución N.º 2313-2014-JNE que dejó fuera de la contienda a Marco Tulio Falconí. El organismo electoral aprobó una tacha en su contra, cuyos argumentos estaban sustentados en el artículo 14 de la Ley de Elecciones Regionales que impide la postulación a cargos como presidente o consejero regional a los congresistas de la República. De igual manera, la Comisión de Constitución del Congreso rechazó el pedido de renuncia, así como el Poder Judicial dejó sin efecto la medida cautelar del Juzgado de Arequipa que permitió la inscripción de candidatura de Marco Tulio Falconí.

En este caso, se evidencia que la prohibición constitucional actuó como límite rígido y vulneró el derecho a la participación política en la modalidad de sufragio pasivo (derecho de ser elegido). El parlamentario enfrentó entonces una restricción a uno de sus derechos constitucionales, como lo es a ser elegido, pero a su vez también la ciudadanía se vio limitada a no poder ejercer su derecho de libertad de elección al ni siquiera declararse procedente la candidatura. Estos derechos a la participación política no únicamente se encuentran previstos en nuestra Carta Magna, sino que son parte de un sistema internacional sólido, incluyendo la Convención Americana de Derechos Humanos.

De tal manera, el caso Falconí Picardo permite identificar una consecuencia normativa distinta pero complementaria: la prohibición de renuncia al cargo congresal, en contextos de postulación a otros cargos de representación, produce una afectación directa al derecho de participación política en su dimensión pasiva. Al impedir que el parlamentario pueda optar por otro cargo de elección popular, aun cuando cuente con respaldo ciudadano, la irrenunciabilidad absoluta opera como una barrera normativa injustificada. Este caso demuestra que la regulación vigente no solo incide en derechos individuales, sino que distorsiona el principio democrático, al restringir indebidamente las alternativas de representación política disponibles para el electorado.

Incumbencia y renunciabilidad al cargo de congresista

Definición y relevancia de la renunciabilidad para los casos de estudio

Respecto a la figura de la incumbencia en el ámbito político, Córdova e Incio (2013) lo definen de la siguiente manera:

La incumbencia se refiere al fenómeno de la presencia de candidatos en busca de una reelección en un proceso determinado. Los incumbentes son aquellos que han ejercido un cargo de elección popular y se presentan en competencia para renovar su presencia por un período consecutivo de funciones. (p.2).

En referencia a ello, la irrenunciabilidad al cargo de congresista de la República en el razonamiento de los constituyentes de los textos constitucionales de 1979 y el vigente de 1993 buscaba proteger a los legisladores a que sean obligados a renunciar a sus cargos por grupos de interés. Este cambio a la irrenunciabilidad inició en el debate de la Constitución de 1979, de acuerdo con la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979 (1980): "(...) si ponemos el concepto 'renunciable', exponemos a presiones al diputado y al senador" (p. 103).

El excongresista Chirinos Soto (1995) señaló que la finalidad de este cambio fue proteger al congresista "de las presiones de cualquier clase que pudieran ejercer sobre él". (1995, p. 163.). En esa misma línea, León (2005) destacó: Se puede afirmar, por lo tanto, que el fundamento de la irrenunciabilidad del mandato parlamentario radica, por un lado, en el intento de proteger al congresista de las presiones que se pudieran ejercer sobre él; en segundo lugar, en no permitir que sus decisiones se vean mediatizadas por los intereses de un grupo de electores, de sus partidos políticos o del grupo parlamentario del cual forma parte, lo cual impediría el libre ejercicio de la función parlamentaria. (pp. 106).

De manera contraria, y tal como se mencionó en el numeral anterior, al examinar la historia constitucional del país se observa que en tiempos pasados se permitió la renunciabilidad al cargo de congresista únicamente en las circunstancias en que se desee renovar el mandato legislativo. Si analizamos a detalle este aspecto, se puede comprender entonces que se trata de una disposición lógica que buscaba salvaguardar la integridad de la función pública. Mientras existe la posibilidad de un parlamentario de ser reelegido, se puede caer en una situación de clara ventaja al poder emplear recursos y redes establecidas para aumentar las posibilidades de reelección o de ser elegido en un cargo de elección popular. En otras palabras, la renuncia obligatoria de un congresista en aras de postularse nuevamente a un cargo público busca evitar el abuso de recursos públicos con fines electorales.

Para demostrar que la incumbencia es un asunto de preocupación que no se aleja de la realidad peruana, se analizó la data de proyectos de ley del Congreso de la República durante los periodos parlamentarios 2011-2016, 2016-2021 para exponer que, a medida que nos acercamos a periodos electorales, se presentan más proyectos para la creación de distritos que pueden impulsar un beneficio electoral. Se evidencia que el uso del mandato legislativo podría aumentar las posibilidades de ganar una elección a través de creación de distritos.

Figura 1

Proyectos de ley presentados para la creación de distritos o provincias



Nota. Elaboración propia en base a los datos extraídos del portal de Congreso de la República

Tabla 4

Cantidad de congresistas en los periodos 2016-2020 y 2020-2021 que postularon a las elecciones regionales y municipales 2022 (ERM 2022)

DESCRIPCIÓN	TOTAL	PORCENTAJE
Congresistas del periodo 2016-2020 que postularon a un cargo en las ERM 2022	20	15%
Congresistas del periodo 2020-2021 que postularon a un cargo en las ERM 2022	40	31%

Nota. Elaboración propia en base a los datos extraídos de infogob-jne.

A continuación, de las tablas recién mostrados se puede interpretar:

- *Primero*, cuando aún se permitía la reelección congresal, existía un especial interés de crear más distritos para optar por la reelección parlamentaria en las Elecciones Generales 2016. En la gráfica mostrada se observa que en las vísperas de las elecciones (los años 2015 y 2016) se dio una subida en el intento de crear nuevos distritos. La teoría de la incumbencia, en este caso, se demuestra.
- *Segundo*, se muestra que también podría existir incumbencia por parte de los congresistas para participar en las Elecciones Regionales y Municipales 2022. Esto se demuestra a través de la data expuesta. Tanto en el año 2020 y 2021, nuevamente vísperas de las elecciones subnacionales, se ve un claro aumento del intento de crear nuevos distritos. Eso se termina de confirmar al entender, por ejemplo, que casi la tercera parte de los parlamentarios del periodo legislativo extraordinario 2020-2021 tenían expectativa de participar en las elecciones del año venidero.

Entonces, hasta el año pasado, la incumbencia en la reelección de congresistas parecía no presentar mayor riesgo; ello porque, hasta antes del año 2024, la reelección se encontraba prohibida de acuerdo con los resultados del Referéndum Nacional 2018. Sin embargo, en marzo 2024 se publicó la Ley 31988, que nuevamente habilita la reelección parlamentaria. Por lo que esta reciente aprobación muestra la necesidad de habilitar la renunciabilidad, e incluso establecer la obligatoriedad en casos de postulación a cargos de elección pública a nivel nacional o subnacional (recordemos que hubo cuestionamientos a congresistas que postularon a la Presidencia de la República).

Por otro lado, aunque no se hubiera aprobado nuevamente la reelección congresal, se afirma que también puede existir una incumbencia y beneficio del mandato legislativo de cara a elecciones subnacionales. Prueba de ello es lo que sucedió el año 2022, y que se acaba de exponer con data concreta.

La renunciabilidad a favor de la integridad de la función pública

Como se acaba de afirmar, la renunciabilidad puede constituir un elemento esencial para proteger la labor de la función pública, y ello en vista de evitar el aprovechamiento del cargo para obtener mayores y desiguales beneficios de cara a una cercana época electoral. Al respecto, cabe recordar los principios básicos de la función pública a los cuales está sujeta la carrera pública:

Que, la Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, reconoce en su artículo 3° que la función pública debe buscar alcanzar los mayores niveles del aparato estatal. Entonces, si un congresista de la República tiene en mente ser reelegido en el próximo periodo, ¿cómo es que se asegura que brinde su máximo potencial en el cargo en el tiempo restante? Por ello, promover la renuncia obligatoria al menos seis (06) meses antes de comicios nacionales o subnacionales permite cumplir con los fines de la función pública. Además, que prevendrá un posible abuso del cargo en favor de la postulación que pretende.

Asimismo, la norma en mención expone que la carrera pública debe regirse bajo los principios de probidad, eficiencia, idoneidad, justicia y equidad. Como se demostró antes, existe un margen importante de posibilidad donde los congresistas pueden emplear recursos estatales para asegurar su reelección meses antes de los comicios. Nuevamente, para evitar esta escena de incumbencia, se puede impulsar la renuncia obligatoria meses antes de las elecciones.

La renunciabilidad y el transfuguismo partidario

Uno de los desafíos que presenta nuestra democracia actual es la lucha contra el transfuguismo parlamentario que se da con suma frecuencia en el Poder Legislativo. La irrenunciabilidad, tal como se prevé ahora, convierte

al congresista en una especie de “dueño” de la curul, haciendo que persista en su cargo incluso al renunciar a la bancada o al partido que lo postuló.

Al respecto, y como reflexión con cargo a profundizar este tema más adelante en el espacio académico, podría considerarse como una reforma normativa interesante y útil para promover la solidez partidaria el hecho de condicionar la renuncia a la bancada con la renuncia a la curul. No se comprendería la renuncia al partido porque la norma prevé que existan parlamentarios no partidarios, en rigor, independientes. Ello podría analizarse contrastando simultáneamente que, de aplicarse esta reforma, los congresistas podrían perder cierto nivel de independencia en las decisiones, pero a cambio podríamos tener un fortalecimiento institucional de los partidos políticos con bancadas en el Congreso de la república, algo que a la luz de la experiencia que nos deja el actual modelo institucional vigente, urge de cambiar.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Que, sobre la reelección congresal, nuestro máximo intérprete constitucional también ha reconocido que existen límites que deben ser trazados. Para efectos del presente artículo, se ha sostenido que la reelección debe llevar a una renuncia obligatoria de mínimo seis (06) meses antes de la celebración de comicios. Esto con la finalidad de evitar una ventaja desigual y discriminatoria entre los postulantes, así como también evitar el uso de recursos indebidos de la función congresal.

Cabe agregar, que en múltiples pronunciamientos el Tribunal Constitucional ha reconocido que los límites a la reelección no constituyen una afectación a la participación política porque este derecho no es absoluto. Ergo, se puede condicionar a cualquier diputado o senador que para postular a una elección general (reelección como parlamentario o elección como presidente de la República) o una elección regional o municipal se debe renunciar al cargo seis (06) meses antes de tales comicios. A continuación, se brinda un resumen sobre algunos precedentes:

Tabla 5

Análisis de jurisprudencia para limitar la reelección congresal

EXPEDIENTE	AÑO	JURISPRUDENCIA
Expediente 0008-2018-PI/TC	2018	“Considerando 39.- Como bien señalan disposiciones como el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 3 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (previsto, justo es decirlo, para los parlamentarios o congresistas), la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde el caso “Gitonas y otras versus Grecia”, y el artículo 23 (1b y 2) de la Convención Americana, el derecho de ser elegido no es absoluto y admite límites”
Expediente 00001-2023-PI/TC	2023	“Considerando 65.- De lo hasta aquí expuesto, cabe concluir que, en principio, limitar la reelección parlamentaria no es inconstitucional, no trasgrede el derecho constitucional de participación política, ni vulnera el derecho a elegir y el derecho a ser elegido, ni infringe los presupuestos de la democracia constitucional o del derecho a vivir en democracia.”

Nota. Elaboración propia.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha desarrollado los principios de la función congresal, y demostró la importancia de la naturaleza del mandato legislativo señalando en su Expediente N.º 001-2018-PI/TC que: “39. (...) De allí que, si la representación política es un compromiso entre estatalidad y democracia, el mandato parlamentario es el instrumento político constitucional, al servicio de la representación misma.”

Por lo que, de lo recién desarrollado, se demuestra que el Tribunal Constitucional ha brindado alcances para comprender que el cargo debe ser ejercido con voluntad y vocación, dada su relevancia para la sociedad, y no obligado en contra de la conciencia del parlamentario o a costa de su salud o de otro derecho fundamental.

De los precedentes citados se desprende una regla jurisprudencial clara: el derecho de participación política, aun en su dimensión pasiva, admite restricciones siempre que estas sean razonables, proporcionales y persigan fines constitucionalmente legítimos, como la protección de la igualdad en la contienda electoral o la preservación de

la función representativa. El propio Tribunal Constitucional ha enfatizado que tales límites no pueden vaciar de contenido esencial dicho derecho.

Sin embargo, esta línea jurisprudencial revela una tensión no resuelta cuando se contrasta con la prohibición absoluta de renuncia al mandato parlamentario. Mientras el Tribunal exige que toda restricción a la participación política sea evaluada caso por caso bajo criterios de proporcionalidad, la irrenunciabilidad del cargo congresal se aplica de manera uniforme e incondicionada, sin distinguir entre supuestos ordinarios y circunstancias excepcionales vinculadas a derechos fundamentales como la salud, la dignidad o la libertad de conciencia.

En ese sentido, aun cuando el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado de forma expresa sobre la constitucionalidad de la renunciabilidad del mandato parlamentario, de sus propios criterios se desprende implícitamente que una prohibición absoluta, carente de mecanismos de ponderación, resulta difícilmente conciliable con el estándar constitucional que el mismo Tribunal ha desarrollado en materia de derechos políticos y función representativa. Esta lectura refuerza la tesis central del presente artículo, en cuanto a la necesidad de replantear la irrenunciabilidad del mandato congresal desde una perspectiva constitucionalmente más equilibrada.

Proyectos de ley relacionados

En materia de renunciabilidad, en los últimos años destacó el Proyecto de Ley 1507/2016-CR que planteaba modificar el artículo 95° de la Constitución para prohibir la reelección continua e indefinida, y hacer efectiva la renunciabilidad de los congresistas. Ello fue impulsado en el año 2017 por congresistas de la bancada "*Grupo Parlamentarios Peruanos por el Cambio (PPK)*".

En la exposición de motivos se señala que, a través de esta reforma, se buscaba uniformizar la configuración de las instituciones presidencial y congresal; ello dado que en el caso de la presidencia de la República sí se permitía renunciar. Por ello, este proyecto tenía el objeto de promover la coherencia normativa, y ajustar el derecho al principio de igualdad.

Se afirmó también que la actual normativa afectaba la libertad de quienes pretendan postular a cargos de elección popular, y ante esto el grupo parlamentario planteó la siguiente fórmula:

Propuesta de fórmula constitucional de bancada PPK (2017)

Artículo 95.- El mandato legislativo es renunciable y surte efectos jurídicos a partir de que es aceptada por el Congreso. El Congresista puede ser reelegido inmediatamente para un periodo adicional. Transcurrido un periodo como mínimo pueden postular nuevamente, bajo las mismas condiciones. (...)"

Cabe resaltar que, en el último periodo legislativo vigente a la fecha, no se ha presentado ningún proyecto de ley para la reforma de la irrenunciabilidad congresal.

Irrenunciabilidad: vulneración al derecho de participación política

La participación política es un derecho fundamental reconocido en los artículos 2, numeral 17 y 31 de nuestra Constitución, así como en numerosas fuentes del derecho internacional. Este derecho contempla a los ciudadanos no solo votar y ser elegidos, sino también influir en la toma de decisiones políticas y en la dirección de sus gobiernos. La Carta Democrática Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos destacan la importancia de la participación política como pilar esencial de la democracia.

Según el Diccionario Electoral CAPEL (2017, p. 809), la participación política se define como cualquier actividad realizada por los ciudadanos que tiene el fin de intervenir en la elección de sus gobernantes o influir en la formulación de la política estatal. Esto abarca acciones tanto colectivas como individuales, a través de las cuales se busca influir en las decisiones sobre el tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera en que se administra el Estado en ese país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales.

Al respecto, la participación política engloba el sufragio activo y pasivo, que para fines de la presente investigación solo se ahondará en el último. El sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegido para ocupar cargos públicos, lo cual implica no solo ser elegible, es decir, cumplir con todos los requisitos y no estar sujeto a inelegibilidades, sino también la capacidad de presentarse como candidato en las elecciones. La efectividad del sufragio pasivo depende de que las reglas del sistema electoral sean razonables y proporcionadas, permitiendo a los candidatos no solo postularse, sino también tener una oportunidad real de ser elegidos. Todo esto busca asegurar que el proceso electoral sea inclusivo y representativo, evitando la discriminación.

La irrenunciabilidad del cargo de congresista, como está estipulada en la Constitución Política del Perú, plantea una serie de problemas que pueden afectar directamente el derecho a la participación política del sufragio pasivo, pues afectan la posibilidad real de los candidatos de ser elegidos. Esta normativa restringe la capacidad de los congresistas para renunciar voluntariamente, incluso en situaciones donde su salud, bienestar personal o convicciones políticas han cambiado significativamente; y tal como advertimos, restringe los derechos de participación política en comicios nacionales o subnacionales. En otras palabras, la irrenunciabilidad tal como se tiene prevista a la actualidad, limita la libertad para decidir sobre su continuidad en el cargo a través de la reelección y participar en otros procesos políticos.

Complementario a ello, se puede también afirmar que, cuando los legisladores no pueden renunciar, incluso si ya no están en condiciones de cumplir con sus funciones de manera efectiva, se afecta directamente la representatividad del Congreso. Esto puede resultar en una disminución de la confianza pública en las instituciones democráticas y en un debilitamiento de la legitimidad del poder legislativo. Además, legisladores obligados a permanecer en su cargo en contra de su voluntad pueden ser menos efectivos y comprometidos con su labor, lo cual afecta la calidad de la deliberación y la toma de decisiones en el Congreso. Es por ello que, se indica que la irrenunciabilidad busca proteger la función pública del parlamentario, pero en la práctica termina teniendo el efecto contrario en la práctica.

Inclusive, de permitirse que, por ejemplo, por razones de decoro, un congresista pueda renunciar, ello coadyuvaría a proteger al propio Congreso de la República como institución: imaginemos que se produce una situación personal que, sin ser delito o una falta ética, en sentido estricto, generan una crisis de legitimidad social, en un caso como ese, el congresista, podría preferir su derecho al bienestar personal o familiar, a la paz, al libre desarrollo de su personalidad y/o hasta podría preferir proteger la legitimidad de su partido, bancada o del propio congreso y pacificar una situación de crisis personal, institucional mediante su renuncia voluntaria. No permitirselo, vulneraría, sin duda alguna, sus precitados derechos fundamentales.

Inclusive razones como la necesidad de acompañar a un familiar o ser querido con problemas de salud, dedicar tiempo de calidad a su familia, entre otras situaciones vitales en su esfera de derechos personalísimos distintos a la salud propia o aspiraciones políticas, podrían justificar su deseo de renunciar al cargo de congresista, sin que ello

Legislación comparada

En un análisis comparativo con otros países de América Latina, se observa que la irrenunciabilidad del cargo de parlamentario no es una norma universal. En muchas naciones, se permite la renuncia voluntaria de los legisladores bajo regulaciones específicas, lo que sugiere que es posible diseñar un marco normativo que permita la renuncia sin comprometer la estabilidad legislativa. Este contraste evidencia la necesidad de revisar y modificar el marco constitucional y normas legales para alinearla con los estándares internacionales de derechos humanos y prácticas democráticas.

Como un subapartado del presente artículo, se considera necesario observar a los vecinos de la región, en lo que respecta a su tratamiento de la renuncia de los congresistas o los que hagan a sus veces. Al respecto, se verifico en 5 países de la región sudamericana: Chile, Ecuador, Colombia, Venezuela y Argentina. Dichos países se escogieron como una muestra significativa a analizar.

Tabla 6

Derecho comparado en Latinoamérica sobre la renuncia y la reelección de parlamentarios

PAÍS	CONSTITUCIÓN	PERMITE RENUNCIA	PERMITE REELECCIÓN
CHILE	Constitución Política de la República de Chile	Art. 60. (...) Los diputados y senadores podrán renunciar a sus cargos cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlos y así lo califique el Tribunal Constitucional	Art. 51. (...) Los diputados podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos periodos; los senadores podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por un periodo. Para estos efectos se entenderá que los diputados y senadores han ejercido su cargo durante un periodo cuando han cumplido más de la mitad de su mandato. (...)

ECUADOR	Constitución de la República de Ecuador	Art. 114.-"Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan".	
COLOMBIA	Constitución Política de la República de Colombia	Art. 134. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.	Art. 132. Los senadores y los representantes serán elegidos para un periodo de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección.
VENEZUELA	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	Art. 200. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional gozarán de inmunidad en el ejercicio de sus funciones desde su proclamación hasta la conclusión de su mandato o la renuncia del mismo. (...)	Art. 192. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegidos o reelegidas por dos periodos consecutivos como máximo.
ARGENTINA	Constitución de la Nación Argentina	Art. 62.- Cuando vacase alguna plaza de senador por muerte, renuncia u otra causa, el Gobierno a que corresponda la vacante hace proceder inmediatamente a la elección de un nuevo miembro.	Art. 56.- Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

Nota. Elaboración propia en base a los datos recopilados en las 5 constituciones de los 5 países mencionados.

De lo advertido, se puede señalar que la irrenunciabilidad absoluta del mandato parlamentario, tal como se presenta en el caso peruano, no constituye una regla general en la región, sino más bien una opción particular. En la experiencia latinoamericana es frecuente encontrar modelos que admiten la renuncia bajo causales estrictas, generalmente vinculadas a situaciones personales de especial gravedad; y, por otro lado, existen modelos que utilizan la renuncia (o la separación del cargo) como herramienta de integridad electoral cuando un representante pretende competir por otra función pública. En ambos casos, el punto en común es que la renuncia no se entiende como una amenaza a la estabilidad institucional.

El caso chileno es ilustrativo de una salida constitucional cuidadosamente controlada, dado que no se concibe la renuncia como un acto libre y discrecional, sino como una medida excepcional ligada a una causa objetiva (enfermedad grave) y sometida a verificación por un órgano de cierre. En términos prácticos, el modelo chileno muestra que es posible reconocer la salud como razón legítima para dejar el mandato sin abrir la puerta a renunciadas estratégicas o negociadas, precisamente porque el procedimiento eleva el estándar de acreditación y desplaza la decisión fuera del terreno estrictamente político.

En el caso ecuatoriano se observa una lógica distinta; en este caso, la renuncia aparece como mecanismo vinculado a la competencia electoral y a la neutralidad del cargo. Allí se exige que, si una autoridad de elección popular busca competir por un puesto diferente, se separe del cargo que ocupa. La regla no está pensada principalmente para "resolver casos personales", sino para evitar que el titular del mandato compita con una ventaja estructural frente a otros candidatos o que utilice el poder, la exposición pública o los recursos simbólicos del cargo como plataforma de campaña. Esta idea conecta directamente con el problema de la incumbencia; en otras palabras, la renuncia no se entiende como un "beneficio" del político, sino como una condición de equidad democrática.

Colombia, por su parte, ofrece una advertencia relevante, donde no solo se gira en torno a permitir o no permitir renunciar, sino también a cómo evitar que la renuncia sea usada como estrategia de impunidad o evasión de responsabilidades. Su normativa constitucional, en materia de reemplazos y efectos de la renuncia, pone el énfasis en que determinadas dimisiones no pueden convertirse en un atajo para alterar consecuencias jurídicas o para modificar el funcionamiento del régimen de sustituciones.

Por otro lado, los ejemplos de Venezuela y Argentina muestran un enfoque todavía más “normalizado”, esto debido a que la renuncia es tratada como un supuesto ordinario de vacancia, similar a la muerte u otras causas, y se integra al diseño institucional. En Venezuela, además, la regulación de la reelección introduce límites a la permanencia continuada; y en Argentina se asume la renuncia como un hecho posible que debe ser gestionado mediante reglas de reemplazo para no afectar la continuidad del órgano legislativo.

En consecuencia, la revisión comparada permite señalar que, en la región sudamericana, lo excepcional no es la prohibición de renunciar, sino prohibirlo de manera absoluta. En los modelos revisados, la renuncia aparece como una institución jurídicamente admisible, aunque sujeta a distintos grados de restricción según el objetivo que se persiga, ya sea proteger derechos fundamentales (salud), asegurar equidad electoral (postulación a otros cargos o reelección) o preservar la integridad pública (evitar usos estratégicos).

PROPUESTA: FÓRMULA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Frente a todo ello, el presente artículo, siempre desde una visión propositiva y de mejora para el país, contempla una propuesta de reforma al modelo constitucional en materia de renunciabilidad de parlamentarios, ahora considerando la última modificación a favor de la bicameralidad quedando el texto planteado de la siguiente manera:

Tabla 6

Fórmula de reforma constitucional

FÓRMULA ACTUAL	PROPUESTA NORMATIVA
<p>“Artículo 95.- El mandato legislativo de senador o diputado es irrenunciable. Las sanciones disciplinarias que imponen las cámaras a sus representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.”</p>	<p>“Artículo 95.- El mandato legislativo de senador o diputado es renunciable por causal de salud debidamente acreditadas, según norma especial; asimismo, en los supuestos de reelección de diputados o senadores o de postulación a la Presidencia o Vicepresidencia de la República, al Parlamento Andino o a cualquier cargo de elección popular en los ámbitos nacional, regional o local, la renuncia al mandato legislativo será obligatoria y deberá presentarse con una anticipación no menor de seis (06) meses a la fecha de celebración de los comicios, de acuerdo con lo dispuesto por la norma especial que regule la materia. Las sanciones disciplinarias que imponen las cámaras a sus representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.”</p>

Tal como se observa, la disposición constitucional propuesta deja abierta la posibilidad de regir las causales precisas de renuncia, como el caso de la causal de salud, las cuales serán precisadas a través de los reglamentos de ambas cámaras, que son normas que tiene rango de ley orgánica. Además, la presente propuesta regula constitucionalmente la renuncia política; es decir, esa renuncia para reelegirse en el cargo o postular a uno distinto en instancias nacionales, regionales o municipales. Ello permitirá, entonces: (i) evitar circunstancias de aprovechamiento del cargo ante la reelección congresal o su postulación a cualquier cargo de elección popular; y (ii) brindará garantía a la integridad de la función pública, teniendo parlamentarios que realmente puedan y quieran cumplir a cabalidad con el mandato legislativo.

CONCLUSIONES

La irrenunciabilidad del cargo de parlamentario en Perú, introducida con las Constituciones de 1979 y 1993, representa un cambio significativo respecto a la tradición constitucional anterior del país. Antes de estas reformas, diez de doce constituciones permitían la renuncia de los parlamentarios, especialmente en casos de reelección. Lo que demuestra que se buscaba evitar la ventaja del incumbente, promoviendo así una mayor rotación y renovación en el poder legislativo.

La decisión de implementar la irrenunciabilidad en las constituciones más recientes se fundamentó en la necesidad de proteger la función pública de los legisladores de presiones externas. Sin embargo, este cambio llega a tener un efecto contraproducente, pues al obligar al congresista a mantenerse en el cargo incluso en contra de su voluntad, plantea una labor estatal poco dedicada y efectiva. Asimismo, esta disposición ha generado cuestionamientos sobre la flexibilidad del sistema jurídico, el cual pondera la integridad de la función pública por encima de derechos fundamentales como la salud, o de participación política; prueba de ello fueron los análisis detallados de los casos emblemáticos de Javier Valle-Riestra Gonzales-Olaechea y Marco Tulio Falconí.

Desde una perspectiva prospectiva, la incorporación de una regulación constitucional expresa sobre la renunciabilidad del mandato parlamentario, debidamente acotada a supuestos excepcionales, como las afectaciones graves a la salud, y complementada con la exigencia de renuncia obligatoria para los casos de reelección o postulación a otros cargos de elección popular, no solo resulta compatible con el Estado constitucional de derecho, sino que se presenta como una medida necesaria para el fortalecimiento del sistema representativo y de la legitimidad democrática de las instituciones. Lejos de debilitar la estabilidad del Congreso, una reforma de esta naturaleza permitiría corregir los efectos distorsivos de la incumbencia, garantizar condiciones de mayor equidad en la competencia electoral y armonizar la función representativa con la tutela efectiva de los derechos fundamentales. En ese sentido, el replanteamiento de la irrenunciabilidad del mandato congresal deja de ser una opción meramente doctrinaria para convertirse en una exigencia de coherencia constitucional, orientada a consolidar un diseño normativo más razonable, responsable y acorde con los principios que rigen un auténtico Estado constitucional de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- Bachof, O. (2010). *¿Normas constitucionales inconstitucionales?* (L. Álvarez Álvarez, Trad.). Palestra Editores.
- Chirinos Soto, E. (1995). *Constitución de 1993: Lectura y comentario* (2.^a ed.). Editorial Nerman S. A.
- Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. (1980). *Diario de Debates* (Tomo V). Edición oficial.
- Constitución de la Nación Argentina [Const.]. Artículos 56 y 62 (1 de mayo de 1853).
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [Const.]. Artículos 192 y 200 (30 de diciembre de 1999).
- Constitución de la República de Chile [Const.]. Artículos 51 y 60 (21 de octubre de 1980).
- Constitución de la República de Colombia [Const.]. Artículos 132 y 134 (20 de julio de 1991).
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. Artículo 114 (20 de octubre de 2008).
- Constitución Política del Perú [Const.]. Artículo 95 (29 de diciembre de 1993).
- Córdova, B., & Incio, J. (2013). La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: Un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú. *Papel Político*, 18(2), 415-436. <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v18n2/v18n2a02.pdf>
- Fernández Segado, F. (1994). Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo. En *El poder legislativo en la actualidad* (p. 287). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2017). *Diccionario electoral* (3.^a ed.). <https://www2.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html>
- Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (21 de junio de 1995).
- Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales (14 de octubre de 1997).
- Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales (15 de marzo de 2002).
- Ley N.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública (12 de agosto de 2002).
- Ley N.º 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional (21 de julio de 2021).
- Ley N.º 31988, Ley de Reforma Constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú (14 de marzo de 2024).
- Ley N.º 32058, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Organizaciones Políticas a fin de establecer medidas para la optimización del proceso electoral (13 de junio de 2024).
- Mamani, J. (2019). La doble dimensionalidad del derecho de sufragio pasivo: Alcances y límites a su ejercicio. *Elecciones*, 18(19), 155-186. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2019.v18n19.06>
- Rubio Llorente, F. (1989). El bloque de la constitucionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 9(27), 9-35. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79403.pdf>
- Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República del Perú (30 de mayo de 1998).
- Tinajeros Arteta, M. (2017). La renuncia al cargo de congresista. *YachaQ: Revista de Derecho*, (8), 91-106.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2018, 10 de julio). *Sentencia del Expediente N.º 0001-2018-PI/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00001-2018-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2018, 4 de octubre). *Sentencia del Expediente N.º 0008-2018-PI/TC* <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00008-2018-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2023, 20 de octubre). *Sentencia del Expediente N.º 00001-2023-PI/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00001-2023-AI.pdf>
- Valle-Riestra González-Olaechea, J. (2008). No todo lo que está en la Constitución es constitucional: A propósito de la renunciabilidad al cargo de congresista de la República. *Advocatus*, (18), 11-16. <https://revistas.ultima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/view/2959>

POLÍTICA JURISDICCIONAL Y EFICIENCIA INSTITUCIONAL EN LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA: LA LIQUIDACIÓN DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DE 1940

JUDICIAL POLICY AND INSTITUTIONAL EFFICIENCY IN THE LIMA SUPERIOR COURT OF JUSTICE: THE LIQUIDATION OF THE 1940 CODE OF CRIMINAL PROCEDURE

Recibido: 30 de noviembre del 2025 | Aceptado: 5 de febrero del 2026

DIEGO ALONSO NORONHA
VAL¹
DENNY IVÁN RIMARACHÍN
GAMARRA²

RESUMEN

El estudio analiza la liquidación de procesos penales tramitados bajo el Código de Procedimientos Penales de 1940 como condición pendiente de la reforma procesal penal peruana. Mediante una revisión sistemática de literatura en Hispanoamérica (SCOPUS, PROQUEST y CEJA), se identifican tres estudios cualitativos sobre reformas procesales. A partir de ellos se describen los principales problemas estructurales: persistencia de una cultura jurídica burocrática e inquisitiva, coexistencia desordenada entre el sistema antiguo y el modelo acusatorio, y déficits de gestión estratégica e instrumentos modernos de administración judicial. La comparación con la realidad de la Corte Superior de Justicia de Lima evidencia la ausencia de una autoridad responsable de la liquidación, de órganos jurisdiccionales especializados, de reglas claras de competencia y de mecanismos eficaces para causas inactivas. Se concluye que la culminación de la liquidación es un objetivo institucional implícito y esencial para garantizar eficiencia, igualdad y tutela efectiva de los derechos fundamentales.

Palabras clave: reforma procesal penal, liquidación del Código de 1940, modelo inquisitivo y acusatorio, Corte Superior de Justicia de Lima.

ABSTRACT

This article examines the liquidation of criminal cases processed under Peru's 1940 Code of Criminal Procedure as the unfinished core of criminal procedure reform. Using a systematic review of specialized literature from Latin America (SCOPUS, PROQUEST and CEJA), it identifies three qualitative studies on procedural reforms and reconstructs shared structural challenges: a persistent bureaucratic-inquisitorial legal culture, disordered coexistence between the old written system and the new accusatory model, and chronic deficits in strategic management and modern judicial administration tools. When contrasted with the current situation of the Lima Superior Court, the evidence reveals the lack of a designated liquidation authority, specialized courts, clear transitional jurisdictional rules, and effective mechanisms for inactive cases. The study argues that completing liquidation is an implicit yet essential institutional objective to achieve constitutional and conventional efficiency, ensure equal access to justice, and fully consolidate the accusatory criminal procedure system.

Keywords: criminal procedural reform, abolition of the 1940 Code, inquisitorial and accusatory models, Superior Court of Lima.

- 1 Secretario de Confianza en la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República. Maestro en Gestión Pública, IGGP, USMP. Correo: diego.noronha@unmsm.edu.pe ORCID: 0009-0007-3358-6641
- 2 Secretario Judicial en la Décima Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Lima. Maestro en Gestión Pública, IGGP, USMP. Correo: drimarachin@unitru.edu.pe ORCID: 0009-0005-2821-8778

INTRODUCCIÓN

La regulación procesal penal peruana ha atravesado sucesivas transformaciones que han redefinido la forma de investigar, juzgar y resolver los conflictos penales. Cada cambio normativo implicó más que la mera sustitución de reglas: supuso la necesidad de adaptar prácticas institucionales, reorganizar estructuras y modificar patrones culturales arraigados en la administración de justicia. La implementación del Código Procesal Penal de 2004 – que introdujo un modelo predominantemente acusatorio en reemplazo del esquema inquisitivo del Código de Procedimientos Penales de 1940 – constituye el hito más reciente y profundo de este proceso de reingeniería jurídica.

Sin embargo, la reforma procesal penal no puede comprenderse únicamente como la puesta en marcha de un nuevo código. La vigencia formal del modelo acusatorio carece de eficacia plena mientras subsistan causas tramitadas bajo la normativa derogada. La coexistencia simultánea de dos sistemas con lógicas opuestas – uno escrito, burocrático y formalista; otro oral, ágil y orientado a audiencias – genera tensiones institucionales que afectan la igualdad en el acceso a la justicia, distorsionan la gestión judicial y prolongan mecanismos propios de un paradigma superado. En esta perspectiva, la liquidación de los expedientes del Código de 1940 constituye el núcleo pendiente de la reforma penal peruana y la condición imprescindible para alcanzar la coherencia normativa y funcional del sistema.

Aunque el Código Procesal Penal se aplica ya en todo el territorio nacional, luego de un proceso de implementación progresiva que culminó en Lima en 2021, la culminación de la liquidación del sistema anterior no ha seguido el mismo ritmo. Diecinueve años después del inicio de la reforma, la Corte Superior de Justicia de Lima mantiene aún un volumen significativo de expedientes antiguos³ cuya permanencia revela problemas estructurales persistentes: prácticas burocráticas heredadas del modelo inquisitivo, ausencia de órganos especializados, indefiniciones competenciales y falta de estrategias para abordar causas inactivas o rezagadas. Estas circunstancias hacen necesario un examen objetivo y actualizado del estado de la liquidación, especialmente en el distrito judicial más grande y complejo del país.

En este contexto, el presente trabajo tiene por finalidad ofrecer un diagnóstico descriptivo y verificado sobre el desarrollo reciente de la actividad liquidadora en la Corte Superior de Justicia de Lima, a partir de la evidencia obtenida mediante una revisión sistemática de estudios regionales y de su contraste con la práctica jurisdiccional limeña. Los resultados presentan los hallazgos centrales identificados en la literatura especializada; la discusión analiza cómo estos problemas estructurales se expresan en la realidad limeña y cuáles son sus implicancias para la reforma; y las conclusiones sintetizan dicha convergencia, destacando los factores que explican la prolongada ineficiencia de la liquidación del sistema procesal anterior. No se propone aquí un análisis normativo prescriptivo ni la formulación de soluciones específicas – lo cual requiere un estudio cuantitativo adicional –, sino la clarificación del panorama vigente para fundamentar futuras investigaciones y políticas jurisdiccionales orientadas a garantizar que la culminación de los procesos regidos por el Código de 1940 se realice con criterios de razonabilidad, eficiencia constitucional y respeto irrestricto de los derechos fundamentales de las personas sometidas a proceso penal.

DESARROLLO

Reforma histórica del proceso penal y liquidación procesal

San Martín (2004, p. 27) recuerda que el proceso penal peruano ha atravesado una evolución permanente a lo largo de la República, en un esfuerzo continuo por definir un modelo idóneo para resolver los conflictos penales. Este desarrollo se remonta a los primeros años tras la independencia: aunque la Constitución de Cádiz de 1812 fijó principios básicos del enjuiciamiento criminal que influyeron en la Constitución peruana de 1823, en la práctica subsistió la *Legislación de Indias* hasta bien avanzado el siglo XIX. Como señala Bravo (1984, p. 5), la ruptura política con la monarquía no implicó la inmediata desaparición del derecho indiano, cuya vigencia se mantuvo un tiempo importante en los nuevos Estados; posteriormente, tales disposiciones dejaron de operar como parte del orden castellano-indiano para incorporarse al emergente derecho nacional (Levaggi, 2003, p. 258).

Basadre (1985, p. 275) advertía la complejidad de interpretar la *Recopilación de Leyes de Indias* de 1680 debido a su carácter heterogéneo, pues combinaba normas materiales con reglas administrativas. En materia penal, dicho cuerpo incluía disposiciones sustantivas, pero no una regulación orgánica del proceso criminal (Torres, 2008, p. 258). Estas limitaciones, junto con las demandas del nuevo contexto republicano, hicieron imprescindible la

3 El Poder Judicial del Perú (s. f.), a través de su Portal Estadístico, informa que en la Corte Superior de Justicia de Lima permanecen en trámite 1 671 expedientes en primera instancia y 2 080 expedientes en segunda instancia; además, se registran 3 015 expedientes en etapa de ejecución en los juzgados y 71 expedientes en ejecución en las salas superiores.

elaboración de un código propio coherente con la Constitución y las necesidades del momento. Así surgió el *Código de Enjuiciamiento en Materia Penal* de 1863, puesto en vigencia el 1 de marzo de ese año, considerado el primer intento formal de reorganizar la justicia penal en el Perú. No obstante, Hurtado y Prado (2011, p. 98) subrayan que su fuente inmediata fue el *Reglamento Provisional* español de 1835, lo cual evidencia la persistencia del influjo jurídico peninsular. Esa impronta se reflejó en su marcado carácter inquisitivo, que San Martín (2004, p. 28) describe a través de elementos como la escritura predominante, la prisión preventiva casi automática, la mínima protección del imputado, la prueba tasada y el rol central del juez instructor.

Tras más de cinco décadas de vigencia, este modelo fue sustituido por el Código de Procedimientos en Materia Criminal de 1920, promulgado bajo el gobierno de Augusto B. Leguía. Dentro de las reformas impulsadas por el régimen, la procesal penal destacó especialmente porque introdujo por primera vez rasgos acusatorios en el sistema peruano. Aunque el modelo inquisitivo no desapareció, sí fue modernizado de manera sustancial (Ramos, 2015, p. 84). La influencia francesa se hizo evidente, en especial en la manera de concebir la instrucción y en la incorporación de un debate público y oral. Ramos (2015, p. 85) explica que la instrucción debía limitarse a recabar datos indispensables para que el juicio oral esclareciera los hechos, lo que constituyó una innovación clave en un sistema que carecía de esta etapa.

El Código de 1920 buscó dos objetivos centrales: reducir la población penitenciaria sin condena y garantizar juicios más ágiles (San Martín, 2004, p. 28). Para ello, se amplió la posibilidad de libertad bajo fianza cuando la pena no superaba los dos años, e incluso en ilícitos graves si la lesividad era reducida (Ramos, 2015, p. 85). Sin embargo, su aplicación generó resistencia. El presidente de la Corte Suprema, Carlos Erasquin, consideró que el modelo era inaplicable a la realidad nacional (Ramos, 2015, p. 87). La crítica se reforzó con cifras citadas por San Martín: la producción judicial disminuyó drásticamente entre 1920 y 1936, y el aumento de causas sin resolver fue atribuido al nuevo Código en vez de a las deficiencias estructurales del sistema.

Ello condujo a una contrarreforma. La comisión dirigida por Carlos Zavala Loayza elaboró el proyecto que originó el Código de Procedimientos Penales de 1940, promulgado por la Ley N.º 9024. Aunque se presentó como un sistema mixto, su configuración mantuvo un predominio inquisitivo (Miranda-Estrampes, 2005, p. 444). Si bien Oré-Guardia asocia esta tendencia a reformas posteriores, como el proceso sumario (2006, p. 63), San Martín (2004, p. 35) advierte que el sesgo inquisitivo ya estaba en el texto original, en especial por la equiparación entre actos de investigación y prueba, que convirtió el juicio en una instancia sustentada en lectura documental más que en debate oral. El Decreto Legislativo N.º 124 de 1981 profundizó esta lógica mediante la generalización del juicio sumario.

La promesa de celeridad no se cumplió. Delgado (2010, p. 65), citando el informe *Carga y Descarga Procesal en el Poder Judicial, 1996-2005*, muestra que el nivel anual de resolución era apenas del 43%, lo que produjo una severa acumulación de expedientes. Al respecto, San Martín, citando a Cubas-Villanueva, indicó que los procesos sumarios, además, vulneraban garantías constitucionales básicas, hasta el punto de desconocer el derecho a ser juzgado antes de la imposición de una sanción (2004, p. 37). Ello, como señala también San Martín, citando a Oré-Guardia, dado que cerca del 90% de casos seguía estos procedimientos (2004, p. 37), el problema adquiría dimensiones críticas.

Durante la vigencia del Código de 1940 surgió un nuevo intento de reforma: el Código Procesal Penal de 1991, aprobado mediante Decreto Legislativo N.º 638, inspirado en el *Código Procesal Modelo para Iberoamérica*. Sin embargo, no logró consolidar un sistema acusatorio: no distinguió adecuadamente entre actos de investigación y prueba, no definió el rol probatorio del juicio oral y permitió la lectura en audiencia de actuaciones sumariales (San Martín, 2004, p. 46). Su aplicación fue suspendida por la Ley N.º 26299 en 1994, bajo argumentos presupuestarios y técnicos, pero esencialmente por falta de voluntad política.

La necesidad de una reforma integral resurgió tras el retorno a la democracia. En ese marco se aprobó el Código Procesal Penal de 2004, promulgado mediante Decreto Legislativo N.º 957. Ponce (2008, p. 27) destaca que el objetivo principal fue dismantelar las prácticas inquisitivas y consolidar un modelo acusatorio, oral y contradictorio. Oré-Guardia (2006, p. 07) explica que la reforma fue impulsada por la sobrecarga procesal, la cantidad de personas sin condena, la duración excesiva de las investigaciones y las audiencias centradas en la lectura.

No obstante, la transición no podía ejecutarse sin antes concluir los procesos regidos por el sistema que había operado por más de setenta años. A esta labor se le denominó liquidación procesal, desarrollada de manera progresiva mediante órganos especializados —algunos exclusivos, otros con competencia mixta—. Aunque las reformas procesales históricas también requirieron mecanismos de cierre, no existen estudios exhaustivos sobre dichas experiencias, lo que explica la escasez de análisis sobre esta dimensión crucial de la reforma actual.

La liquidación procesal como objetivo institucional implícito

La reforma integral del proceso penal peruano no se limita a la actualización de las normas de procedimiento. Para que la transformación sea efectiva, resulta imprescindible que la implementación del nuevo modelo vaya acompañada del cierre definitivo del sistema que pretende sustituirse, de modo que exista coherencia y uniformidad normativa. Ambas tareas son complementarias: el nuevo esquema procesal no alcanzará plena operatividad mientras continúe vigente —aunque sea de manera residual— el régimen anterior. Por ello, cualquier balance serio de la reforma debe considerar simultáneamente la puesta en marcha del Código Procesal Penal de 2004 y la liquidación del Código de Procedimientos Penales de 1940, pues solo así es posible observar la dimensión real del sistema procesal penal peruano y evitar una percepción errónea de eficacia derivada únicamente del funcionamiento del modelo acusatorio.

Pese a su importancia, la liquidación ha sido abordada mayormente desde un enfoque operativo, como si se tratara de un mecanismo técnico de descarga y no de un componente sustantivo de la reforma. Así, Arbulú (2015, p. 28-29) apenas precisa que el antiguo Código se encuentra en proceso de cierre en todo el país, con órganos especializados encargados de dicha labor; y Delgado (2010, p. 89) destaca la necesidad de programas de descarga para distritos con alta carga procesal. En ambos casos, la doctrina la concibe como una tarea accesoria, sin advertir su trascendencia dentro del rediseño del sistema penal. La figura del “remate” de los procesos del código derogado carece de desarrollo teórico; la ausencia de estudios monográficos demuestra la escasa atención académica que ha recibido, a pesar de constituir una pieza inherente a toda reforma histórica. De ahí el valor de investigaciones que articulen información conceptual y estadística sobre esta actividad, como base para futuras políticas públicas. En este sentido, Escobar, Noronha y Ríos (2024, p. 194) entienden la liquidación como la labor atribuida a determinados órganos judiciales para tramitar y concluir los procesos regidos por el Código de Procedimientos Penales de 1940, lo que permite identificar una dimensión funcional y otra institucional orientada a completar la transición hacia el nuevo modelo.

Bajo esta perspectiva, la liquidación no puede comprenderse como una simple gestión administrativa de expedientes. Su finalidad se vincula con la culminación misma del proceso de reforma penal: no se trata únicamente de sustituir técnicas procesales, sino de consolidar un sistema de justicia acorde con la Constitución y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Por ello, más allá del diseño normativo de cada Código, prevalece el programa constitucional y convencional que informa el proceso penal. San Martín (2004, p. 64) subraya que el eje de la reforma descansa en los mandatos de la Constitución y en los instrumentos internacionales —DUDH, CADH, PIDCP—, especialmente en los artículos 2 y 139 de la Constitución y en los numerales 14 del PIDCP y 8 de la CADH, insistencia recogida reiteradamente por el Tribunal Constitucional.

En consecuencia, la finalidad institucional de la liquidación se articula en torno a dos vectores. El primero alude a la reducción de los costos de transacción propios de mantener procesos bajo un modelo ya superado, lo que corresponde a un análisis económico de la función jurisdiccional. El segundo se refiere a la necesidad de que dicha actividad cumpla con los parámetros constitucionales y convencionales, actuando como criterio de validez y legitimación de las actuaciones judiciales en causas tramitadas bajo un esquema inquisitivo. Ambos factores convergen en la noción de eficiencia.

La eficiencia no debe confundirse con metas numéricas o indicadores administrativos, pues su contenido se define por el grado de efectividad con que se tutelan las garantías previstas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Cuando la liquidación no incorpora estos estándares, se debilita el sistema de garantías del Estado constitucional y aumentan los costos de transacción asociados al funcionamiento judicial. Comprender esta doble dimensión —económica y jurídico-constitucional— es esencial para diseñar políticas jurisdiccionales que permitan concluir la transición y privilegiar una visión del proceso penal como límite al poder punitivo del Estado, donde la protección de los derechos prevalezca sobre objetivos instrumentalistas. El desempeño de los órganos liquidadores debe evaluarse desde esa prioridad. Incluso si la liquidación no está expresamente reconocida como objetivo institucional, la práctica jurisdiccional de los últimos diecinueve años evidencia que constituye una meta implícita y estructural dentro del proceso de reforma.

Desde una aproximación económica, Escobar, Noronha y Ríos (2024, p. 195-196) sostienen que un proceso penal democrático exige su adecuación a la ciencia procesal moderna, lo que solo se logrará con una liquidación rápida y eficaz, especialmente en Lima. En sus palabras, contribuir a la transición reduce los costos de transacción asociados al mantenimiento de un código menos garantista; por el contrario, una liquidación ineficiente incrementa esos costos y produce un estado de cosas constitucionalmente inadecuado. De su planteamiento se desprende que eficiencia y adecuación constitucional se retroalimentan: la eficacia en la tutela de derechos permite reducir costos, y la reducción de costos se manifiesta en una mayor conformidad con las garantías del sistema interamericano. En suma, la labor liquidadora debe minimizar el riesgo de afectación de derechos derivado de reglas procesales

alejadas de la ciencia procesal y del derecho internacional contemporáneo. Como afirman estos autores, “si se está ante un código más garantista, las pérdidas, producto de una ineficiente labor liquidadora, recaerán en la tutela de los derechos fundamentales de los justiciables”.

Por ello, la adecuación constitucional sustenta la concepción de la liquidación como objetivo institucional, aunque no aparezca formulado explícitamente. La comunidad jurídica, y en particular el Poder Judicial, debe reconocer dicha finalidad y orientar sus decisiones en esa dirección. Esto implica promover políticas que favorezcan una liquidación eficiente y evitar actuaciones que generen demoras injustificadas – como nulidades reiteradas – que obstaculizan la culminación del régimen anterior. Solo mediante esta comprensión será posible cerrar definitivamente el ciclo del Código de 1940 y lograr la plena vigencia del modelo procesal penal instaurado en 2004.

Reto histórico: La liquidación definitiva del Código de Procedimientos Penales de 1940

Con motivo del bicentenario de la Corte Superior de Justicia de Lima surge un desafío de especial relevancia: culminar, de una vez por todas, la liquidación de los procesos tramitados bajo el Código de Procedimientos Penales de 1940. La prolongación de esta etapa transitoria – mucho más extensa de lo previsto – demuestra que el cierre del antiguo sistema resultó ser una tarea más compleja de lo anticipado. El mantenimiento de un volumen considerable de expedientes pendientes evidencia la falta de una planificación adecuada, recursos insuficientes y, al mismo tiempo, la dificultad institucional de clausurar un ciclo procesal que marcó profundamente la historia judicial del país.

La coexistencia prolongada del régimen derogado con el nuevo modelo procesal ha generado una transición incompleta. Esta superposición produce un tratamiento desigual entre ciudadanos: mientras algunos litigios se resuelven conforme a un modelo moderno, otros siguen sujetos a un esquema desfasado e incompatible con los estándares actuales de tutela jurisdiccional efectiva. Aunque el Código de 1940 fue durante décadas la base del sistema penal, su orientación inquisitiva y las limitaciones en materia de derechos fundamentales lo volvieron obsoleto frente a las exigencias constitucionales vigentes. Que aún existan procesos abiertos bajo ese marco impide que la reforma penal alcance la plenitud esperada.

En este contexto, la liquidación no constituye una tarea secundaria, sino una condición imprescindible para consolidar el nuevo sistema penal. Mientras persista un grupo significativo de expedientes en trámite conforme al antiguo código, la estructura judicial seguirá fragmentada, con distorsiones normativas y diferencias prácticas en la tramitación de causas similares. La situación es especialmente crítica en la Corte Superior de Justicia de Lima, la más grande del país, donde la carga acumulada bajo el modelo de 1940 es aún elevada. La existencia de este tipo de procesos genera un escenario de desigualdad: quienes litigan en ellos reciben una protección procesal menor a la prevista en el modelo acusatorio, lo que afecta tanto la percepción como la realidad de justicia.

Aunque el nuevo Código Procesal Penal se implementó de manera progresiva, la fase de transición –que inicialmente debía ser breve– se convirtió en un obstáculo persistente para la modernización del sistema. La lentitud en la reducción del stock de expedientes revela la ausencia de una estrategia eficaz para cerrar definitivamente el régimen anterior. Así, la persistencia de órganos mixtos –liquidadores y del nuevo código– durante más tiempo del razonable compromete el principio de igualdad y genera inconsistencias en la aplicación de normas sustantivas y procesales.

Frente a este panorama, resulta imprescindible replantear los mecanismos de liquidación. Es necesario redistribuir expedientes en órganos especializados, mejorar la gestión institucional y optimizar los recursos humanos y materiales disponibles. La Corte Superior de Justicia de Lima necesita adoptar un plan integral que permita avanzar de forma acelerada y sostenida, garantizando al mismo tiempo decisiones de calidad. Sin una estrategia clara –que combine especialización, eficiencia operativa, y respeto de garantías– el cierre definitivo del sistema anterior seguirá postergándose.

En definitiva, el futuro del proceso penal peruano depende de la capacidad institucional para clausurar, de manera definitiva y razonable, la vigencia del Código de 1940. La Corte Superior de Justicia de Lima, como eje central del sistema de cierre, tiene la responsabilidad de liderar este proceso y garantizar que la reforma se complete. Se tiene un reto histórico que ofrece una oportunidad excepcional para reflexionar sobre los avances y deudas del sistema judicial y para reafirmar el compromiso con un proceso penal coherente, igualitario y eficiente. Culminar la liquidación pendiente no es solo un requerimiento de modernización institucional, sino un acto básico de justicia para quienes han esperado durante años una

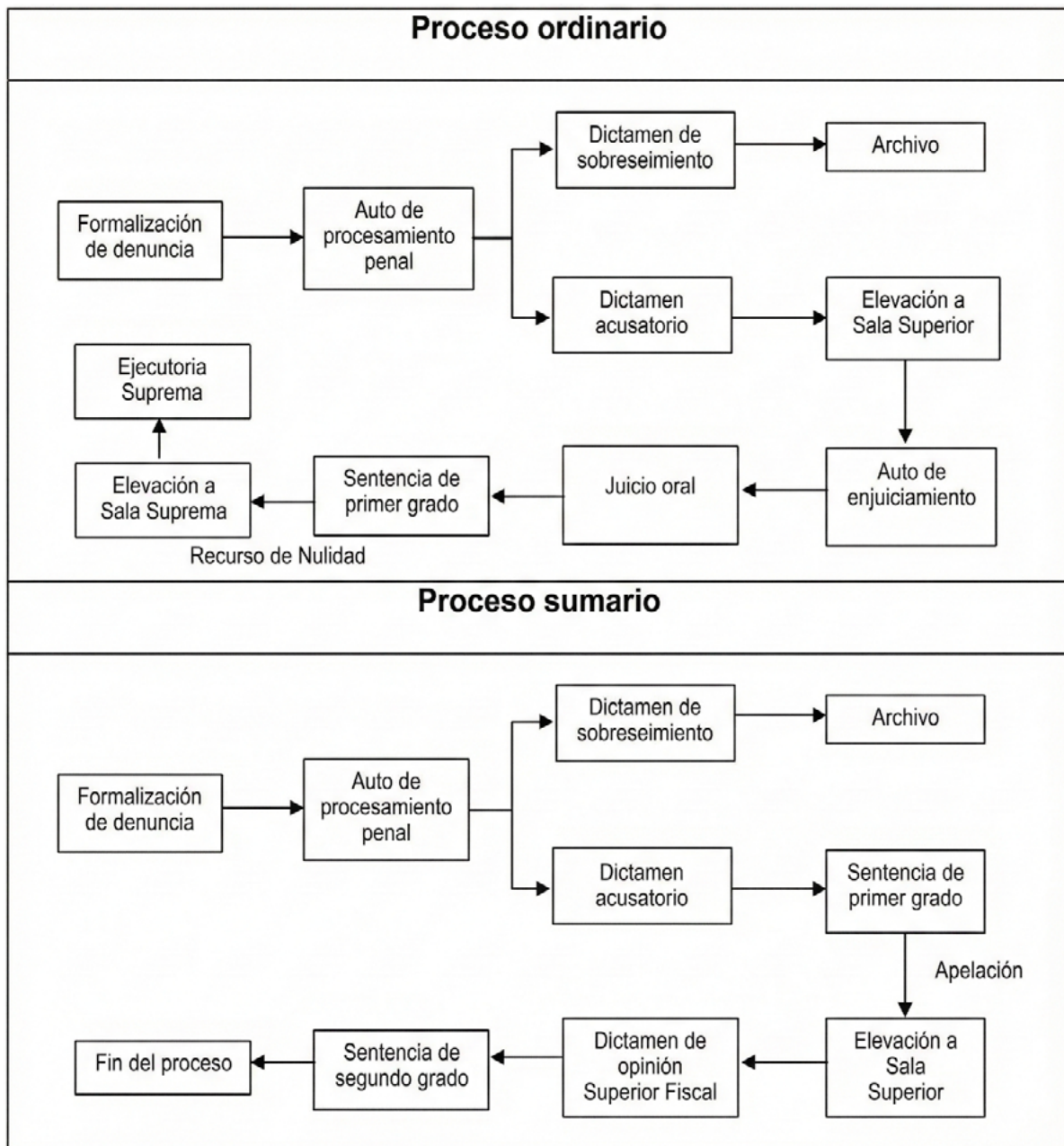
decisión definitiva. Alcanzarlo exige convicción, planificación rigurosa y un trabajo articulado entre todos los operadores judiciales.

Estructura de los procesos previstos bajo el antiguo régimen procesal penal

Para fines didácticos, se incorpora el siguiente flujograma con el objetivo de representar el trámite de los tipos de procesos [ordinario y sumario] conforme a las reglas del antiguo régimen procesal penal empleado por Noronha y Rimarachín (2025) en su estudio sobre la liquidación de dicho cuerpo normativo en la Corte Superior de Justicia de Lima.

Figura 1

Flujograma de los procesos ordinario y sumario



Adaptado de Liquidación del Código de Procedimientos Penales en la Corte Superior de Justicia de Lima 2021-2024: Diagnóstico y propuestas para una política jurisdiccional eficaz, por Noronha y Rimarachín, 2025.

METODOLOGÍA

Diseño metodológico

El presente estudio se clasifica como una investigación de naturaleza teórica, dado que se sustenta en la recopilación y análisis de fuentes primarias relacionadas con un tema específico: la liquidación o cierre de procesos penales tramitados bajo normativas procesales históricas en países hispanoamericanos. Este tipo de estudio no requiere la obtención de datos empíricos originales. A la vez, el diseño empleado corresponde a una revisión sistemática, pues el trabajo tiene por finalidad examinar de manera ordenada estudios previos seleccionados mediante un procedimiento estructurado de búsqueda, sin recurrir a técnicas estadísticas (Ato et al., 2013, pp. 1041-1042). Cabe destacar que toda revisión sistemática se inicia a partir de una pregunta claramente formulada, a cuyo propósito se realiza una búsqueda exhaustiva de literatura científica que luego es organizada, estudiada y sintetizada. Esta metodología resulta especialmente valiosa porque permite identificar el panorama actual del conocimiento sobre una temática, resolver las cuestiones que se derivan de ella e identificar vacíos teóricos que ameriten investigaciones adicionales. Por ello es reconocida como una vía sólida para generar conocimiento en diversas áreas, particularmente en las ciencias sociales, de la salud y en el ámbito de la gestión pública, donde contribuye a evaluar la eficacia e impacto de políticas implementadas y a orientar la formulación de nuevas estrategias (Sánchez-Meca, 2022, p. 31).

Para garantizar la rigurosidad de esta revisión sistemática, se siguieron una serie de etapas. En primer término, se elaboró la pregunta de investigación utilizando la técnica PICO, cuyos componentes –población (P), intervención o indicador (I), comparación (C) y resultado (O)– permiten estructurar interrogantes precisas y orientar la búsqueda documental (Roever, 2018, p. 1). Posteriormente, se definieron el objetivo general y los objetivos específicos que guiaron la respuesta a la pregunta planteada. Seguidamente, se determinaron los criterios de inclusión y exclusión, así como las bases de datos que serían consultadas. Se seleccionaron SCOPUS y PROQUEST debido a su reconocido prestigio internacional como repositorios de artículos científicos indexados en revistas de alto impacto. Ambas plataformas destacan por sus estrictos procesos de evaluación editorial, en los cuales expertos disciplinares examinan en detalle el contenido de los trabajos antes de su incorporación (Baas et al., 2020, p. 4). Asimismo, se recurrió a la biblioteca virtual del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), institución especializada en la investigación sobre reformas procesales penales en Hispanoamérica, cuya colección ofrece material altamente relevante para la temática estudiada.

El proceso de búsqueda se desarrolló en junio de 2025. Se empleó la siguiente fórmula de búsqueda: *“procedural system” OR “justice system” OR “legal system” OR “judicial system” AND “reform” OR “transition” OR “elimination” OR “dismantling” AND “Latin America” OR “América Latina”*. Se utilizaron sinónimos de los conceptos principales y se replicó la búsqueda en cada base seleccionada. Se obtuvieron cuatrocientos cuarenta y seis (446) registros, los cuales fueron inicialmente filtrados por título, resumen y palabras clave. Tras esta primera revisión, seis (6) estudios fueron examinados a texto completo. Estos fueron los siguientes:

Tabla 1

Estudios examinados a texto completo

N.º	TÍTULO	AUTORES	AÑO	SELECCIÓN	OBSERVACIÓN
1	Analizando la reforma a la justicia criminal en Chile: Un estudio empírico entre el nuevo y el antiguo sistema penal	División de Estudios, evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión - Ministerio Público de Chile, Vera Institute of Justice	2004	No	La investigación desarrolla un tema que no está directamente relacionado con el objeto de estudio.
2	Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento - Volumen III	Ledezma et al	2005	Sí	La investigación desarrolla la temática propuesta para el estudio, aportando a este.
3	Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento	CEJA	2003	Sí	La investigación desarrolla la temática propuesta para el estudio, aportando a este.

4	Sistema inquisitivo versus adversarial: Cultural legal y perspectivas de la reforma procesal penal en Chile	De la Barra	1999	No	La investigación desarrolla un tema que no está directamente relacionado con el objeto de estudio.
5	Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento, IV Etapa	Riega	2007	Si	La investigación desarrolla la temática propuesta para el estudio, aportando a este.
6	Visión integrada de la reforma procesal penal en Chile	Alfaro	2004	No	La investigación desarrolla un tema que no está directamente relacionado con el objeto de estudio.

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, tres (3) investigaciones fueron seleccionadas como muestra final. La información relevante de cada una de ellas fue organizada en una tabla que consignó título, autoría, año, país, tipo de estudio, diseño metodológico y principales resultados. Concluida esta etapa, se procedió al análisis, síntesis e interpretación de la información para la elaboración de los apartados del estudio.

Es importante resaltar que la revisión se realizó siguiendo la metodología de la guía PRISMA en su versión 2020, ampliamente reconocida por la comunidad científica como uno de los estándares metodológicos más sólidos para revisiones sistemáticas. Esta guía, utilizada en más de 60 000 publicaciones y respaldada por más de 200 revistas científicas, garantiza transparencia y reproducibilidad. Para ello, se consideraron íntegramente los 27 ítems y subítems que establece, así como la plantilla para la construcción del flujograma que describe cada etapa de identificación, cribado y selección de estudios incluidos. En consecuencia, el uso de PRISMA aseguró orden, claridad y rigor en la búsqueda, la evaluación y la presentación final de la información (Page et al., 2021, p. 793).

Procedimientos de muestreo

La unidad de análisis de este estudio está constituida por los estudios primarios identificados en el proceso de búsqueda (Sánchez-Meca, 2022, p. 10). Tras aplicar los criterios definidos, se seleccionaron tres (3) trabajos finales. Los criterios de elegibilidad fueron los siguientes:

1. investigaciones que presentaran estrategias concretas para la liquidación o culminación de procesos penales tramitados con códigos adjetivos antiguos;
2. estudios cualitativos, cuantitativos o mixtos realizados en Hispanoamérica;
3. publicaciones editadas entre 1995 y 2024;
4. estudios incluidos en las bases seleccionadas (SCOPUS, PROQUEST y CEJA);
5. trabajos con publicación final;
6. investigaciones vinculadas a reformas procesales penales en la región;
7. documentos en inglés o español.

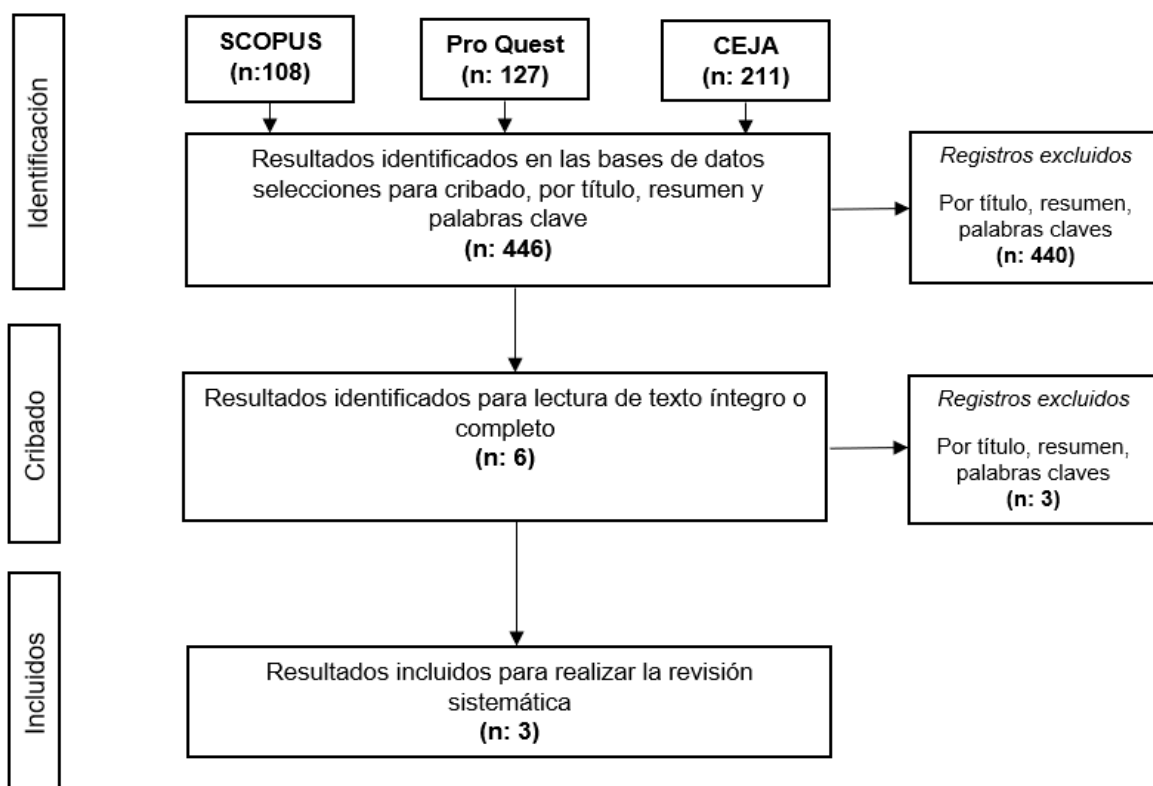
Por el contrario, se excluyeron todas las fuentes que no correspondieran a artículos de investigación (tesis, ponencias, informes técnicos, otras revisiones sistemáticas, entre otros).

Resultados y discusión

En la revisión sistemática se localizaron tres (3) estudios que cumplen con los criterios de inclusión establecidos. En la Figura 1 se representa, mediante un flujograma, el recorrido seguido para la identificación, selección y depuración de los trabajos analizados.

Figura 1

Flujograma del proceso de revisión sistemática



Nota: "n" = número

Elaboración propia.

Las tres investigaciones finalmente incorporadas corresponden a estudios de enfoque cualitativo y alcance descriptivo. Todas fueron difundidas entre los años 2003 y 2007, dentro del contexto latinoamericano, concretamente en Chile. A continuación se sintetizan sus principales características.

- **Estudio 1:** *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento, Volumen III* (Ledezma et al., 2004), publicado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Investigación cualitativa, descriptivo-analítica. La unidad de análisis está constituida por las reformas procesales penales en diversos países de Hispanoamérica y las experiencias de innovación asociadas. Para la recolección de información se emplearon análisis documental, observación de procesos judiciales, entrevistas y/o grupos focales, así como la recopilación de indicadores. El tratamiento de la información se efectuó mediante análisis descriptivo y comparativo.
- **Estudio 2:** *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento* (Vargas, 2005), también publicado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Comparte el mismo tipo y diseño metodológico que el estudio anterior (cualitativo, descriptivo y analítico), con igual definición de muestra y uso de herramientas: revisión de documentos, observación de audiencias, entrevistas, grupos focales y levantamiento de indicadores. El análisis de datos se desarrolla igualmente desde una perspectiva descriptivo-comparativa.
- **Estudio 3:** *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento, IV Etapa* (Riega, 2007), editado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Mantiene el mismo enfoque cualitativo y diseño descriptivo-analítico. La muestra se orienta a las reformas penales en distintos países de la región y a las innovaciones institucionales vinculadas, recurriéndose a las mismas técnicas e instrumentos que en los trabajos anteriores y a un análisis de datos de corte descriptivo y comparado.

El examen conjunto de los tres estudios permite advertir un escenario complejo en torno a la definición de estrategias para consolidar la liquidación de las causas tramitadas con códigos procesales penales derogados o reformados en el ámbito interamericano. Si bien ninguno de los trabajos presenta, de manera directa, un "manual" de pautas normativas o de gestión para culminar dicha liquidación, de su contenido se desprenden,

por un lado, los problemas estructurales recurrentes y, por otro, algunas respuestas institucionales que ciertos países han puesto en práctica.

Un primer denominador común identificado es la existencia de una abultada carga procesal penal tramitada bajo los códigos adjetivos anteriores. Los estudios señalan que la puesta en marcha de códigos modernos, de matriz acusatoria, no supuso la desaparición automática de los procesos iniciados con la normativa previa. La convivencia de ambos modelos, aunque inevitable, añadió una capa extra de complejidad a la reforma, poniendo en tensión la capacidad de gestión de los poderes judiciales. Ello se vio agravado por la tradicional ineficiencia del sistema inquisitivo, caracterizado por la lentitud y el arrastre de expedientes durante largos periodos. Este fenómeno, subrayan los autores de los estudios elegidos en referencia, no solo tiene impacto cuantitativo (número de causas), sino también cualitativo, al incidir en la confianza pública y en la percepción de eficacia de la justicia penal.

De la revisión se desprenden, de manera convergente, tres grandes grupos de causas que explican los retrasos en la liquidación de los sistemas antiguos:

- a. **Persistencia de una cultura jurídica burocrática y formalista.** Los trabajos coinciden en describir una fuerte inercia institucional y resistencia al cambio por parte de los operadores de justicia. La tradición inquisitiva, apoyada en la escritura exhaustiva, el expediente voluminoso y el formalismo extremo, creó hábitos y rutinas que se mantuvieron incluso después de la reforma. Los jueces, fiscales, defensores y personal auxiliar continuaron actuando según parámetros burocráticos, alejados de las exigencias de celeridad, flexibilidad y transparencia propias de los modelos acusatorios. La sobrecarga de causas antiguas, lejos de verse como una oportunidad para innovar y agilizar la gestión, fue utilizada como argumento para justificar la ausencia de cambios profundos. De ello se deduce que la cultura jurídica heredada de los antiguos códigos dificultó la adopción de nuevas prácticas y, con ello, obstaculizó una liquidación rápida y eficiente de los expedientes.
- b. **Coexistencia desordenada de dos sistemas procesales.** En segundo lugar, los estudios advierten que la necesaria coexistencia del sistema derogado (inquisitivo) con el nuevo modelo (acusatorio) generó importantes problemas operativos y organizacionales. Los recursos humanos y materiales debían atender, simultáneamente, procesos regidos por marcos normativos distintos. En muchas experiencias, los mismos jueces, fiscales y defensores se veían obligados a tramitar expedientes del sistema antiguo y del nuevo, lo que dificultaba la interiorización de la lógica de audiencias y la gestión propia del modelo acusatorio. La conclusión compartida es clara: al aplicarse la misma lógica burocrática del sistema antiguo para gestionar su propia liquidación, en vez de aprovechar las herramientas del nuevo modelo, se reforzó la tendencia a la ralentización y al estancamiento.
- c. **Déficits de gestión estratégica y ausencia de herramientas modernas de administración.** En tercer término, las investigaciones señalan que la liquidación de los sistemas antiguos se vio obstaculizada por la falta de una gestión proactiva del cambio y por la inexistencia de una cultura de administración orientada al servicio. Los sistemas tradicionales no estaban diseñados para ser eficientes ni para colocar al usuario en el centro de la operación; se comportaban más bien como aparatos reactivos, centrados en el cumplimiento formal de trámites. Los estudios concluyen que no se aprovecharon herramientas de administración modernas (uso de tecnologías, indicadores de desempeño, sistemas de información, rendición de cuentas), ni se asumió una perspectiva multidisciplinaria que incorporara, además del análisis jurídico, variables de gestión, cultura organizacional y cambio de prácticas cotidianas.

En ese contexto, la investigación de Vargas (2005) resulta especialmente relevante porque proporciona ejemplos concretos de cómo algunos países latinoamericanos – Bolivia, Nicaragua y República Dominicana – abordaron el problema de la liquidación de casos regidos por antiguos códigos procesales penales. El autor identifica cuatro ejes estratégicos:

4. Designación de una autoridad responsable de la liquidación.
5. Asignación de los expedientes antiguos a órganos especializados.
6. Definición de la competencia de estos órganos dentro de la reforma.
7. Diseño de mecanismos para resolver causas inactivas o rezagadas.

Estas categorías, propuestas originalmente por Vargas (2005) a partir del análisis de Nicaragua, República Dominicana y Bolivia, sirven como marco interpretativo para confrontar la teoría con la realidad limeña.

Cabe resaltar, en ese sentido, que la comparación de la situación actual en la ciudad de Lima con la realidad de los tres países en referencia es pertinente en tanto en todos los casos i) construyeron su sistema de procesamiento penal o criminal conforme a la tradición del *civil law*, lo que los hace compartir rasgos característicos en sus respectivos modelos de búsqueda de verdad; ii) comparten contextos normativos transicionales en cuanto al sistema de justicia penal, esto es, procurando culminar con el trámite de los procesos penales tramitados con sus respectivos códigos adjetivos antiguos y, iii) además de tener el mismo sistema tradicional de fuentes como

soporte, especialmente la Constitución como fuente matriz, pertenecen al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, lo que los hace estados convencionalizados.

Autoridad responsable del proceso de liquidación

La evidencia regional muestra que la inexistencia de un ente rector con mandato específico para conducir la liquidación constituye un déficit estructural. Las reformas procesales penales más exitosas han contado con una instancia de coordinación –comisiones, unidades técnicas o direcciones especializadas– que fija objetivos, monitorea el avance y ajusta las estrategias cuando es necesario.

En República Dominicana, por ejemplo, la Comisión Nacional de Implementación de la Reforma Procesal Penal asumió simultáneamente la tarea de impulsar el nuevo sistema acusatorio y la de cerrar progresivamente el sistema anterior. Esa doble función permitió elaborar políticas unificadas y coordinar la redistribución de causas, así como definir indicadores claros para medir progresos.

En contraste, el caso peruano, y en particular el de la Corte Superior de Justicia de Lima, revela la ausencia de una instancia análoga. No existe una autoridad distrital o nacional que haya asumido oficialmente la conducción técnica de la liquidación del Código de Procedimientos Penales de 1940. La tarea ha quedado fragmentada en manos de cada órgano jurisdiccional o juez con función liquidadora, sin un plan general, sin metas públicas verificables y sin indicadores institucionales de cumplimiento.

De ello se desprende una primera propuesta: la creación formal de una Comisión Distrital de Liquidación del Código de Procedimientos Penales de 1940 en Lima, integrada por jueces superiores (representantes de la presidencia de la Corte), personal técnico y enlaces con la Fiscalía, dotada de atribuciones para supervisar, redistribuir carga y coordinar recursos, así como para reportar periódicamente resultados al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Asignación de casos a órganos específicos y especializados

La segunda categoría apunta a la necesidad de concentrar la tramitación de las causas antiguas en órganos jurisdiccionales exclusivos, evitando que sean vistas por despachos que también conocen procesos del nuevo sistema. La literatura comparada muestra que los países que han avanzado más en la liquidación de los sistemas antiguos optaron por crear “estructuras liquidadoras” separadas.

Vargas (2005) señala que en Bolivia, Nicaragua y República Dominicana se establecieron juzgados, salas o grupos de jueces dedicados exclusivamente a la liquidación. Esta separación redujo la interferencia entre ambos modelos procesales y permitió que el nuevo sistema acusatorio se desarrollara sin quedar atrapado en el rezago del sistema inquisitivo.

En Lima, sin embargo, los órganos jurisdiccionales de la Corte Superior de Justicia de Lima al 2025 tienen competencias mixtas, que atienden tanto expedientes del Código de Procedimientos Penales como causas del Código Procesal Penal. Esta situación genera una doble carga difícil de manejar, lo que contribuye a que las causas antiguas queden relegadas. Es prioritario la creación de una unidad especializada para la liquidación. Por ello, una política jurisdiccional coherente debería reorganizar temporalmente el mapa judicial, concentrando los expedientes del antiguo código en un grupo definido de salas y juzgados, dotados de recursos suficientes y desligados del conocimiento de causas del nuevo sistema. Esto no solo agilizaría la descarga, sino que también facilitaría el monitoreo institucional y permitiría la extinción progresiva de esos órganos una vez culminada su tarea.

Competencia de los órganos de liquidación en el proceso de reforma

La tercera categoría se refiere a la delimitación precisa del ámbito de actuación de los órganos de liquidación. La experiencia comparada advierte que, cuando no se establece claramente qué órgano conoce qué tipo de asuntos, surgen conflictos de competencia, duplicidades y confusiones en la aplicación de las normas.

En Nicaragua y República Dominicana, las reformas incluyeron disposiciones transitorias que asignaron todos los procesos del sistema anterior a órganos específicos, mientras que los nuevos casos eran tramitados por los tribunales del modelo acusatorio. Esto permitió que cada estructura se concentrara en un solo cuerpo normativo.

En Bolivia, en cambio, la indefinición competencial ocasionó que jueces y fiscales tuvieran que tramitar simultáneamente causas de ambos sistemas, con los consiguientes problemas de organización y eficiencia.

El escenario peruano se asemeja más a este último caso. En la Corte Superior de Justicia de Lima los despachos conocen procesos antiguos y nuevos, lo que dispersa su tiempo y atención. Desde la perspectiva de una política pública jurisdiccional, esto revela una omisión normativa relevante: no se han dictado reglas transitorias que ordenen el traslado completo de todos los expedientes del Código de 1940 a órganos liquidadoras exclusivos hasta su conclusión. La ausencia de tal medida limita la especialización, dificulta el control institucional y prolonga innecesariamente la vigencia de un modelo procesal que se pretende superar.

Estrategias para casos inactivos o rezagados

La cuarta categoría abordada por Vargas (2005) se refiere a las respuestas normativas e institucionales frente a las causas que permanecen inactivas durante largos periodos. Se trata de procesos que no registran actuación relevante, muchas veces por contumacia de los imputados, dificultades probatorias o simple olvido institucional, pero que continúan formalmente abiertos [en reserva] y consumiendo recursos.

Los estudios comparados coinciden en que la mera gestión administrativa no basta para resolver este problema. Es necesario incorporar herramientas extraordinarias de depuración, basadas en principios como el plazo razonable, la economía procesal y el interés penal real. Entre estas herramientas se encuentran:

- Aplicación efectiva de la prescripción sin suspensiones indefinidas.
- Regulación de figuras de caducidad o abandono procesal penal.
- Uso del criterio de oportunidad para causas de escasa lesividad o sin futuro procesal.
- Institución de mecanismos especiales, como la “extinción extraordinaria” dominicana para procesos antiguos e inactivos, con salvaguarda de los casos graves.

En la Corte Superior de Justicia de Lima es posible implementar mecanismos de cierre anticipado únicamente para delitos de menor gravedad, excluyendo hechos de alta lesividad social, lo que coincide con las soluciones observadas en República Dominicana. En síntesis, se está culminando la liquidación del sistema anterior sin una política clara frente a los expedientes inactivos. Sin este componente, el sistema queda atrapado en un volumen de procesos que, en la práctica, no se resolverán nunca, pero tampoco se cierran.

En conjunto, la evidencia teórica, y la práctica jurisdiccional convergen en un punto: la liquidación del Código de Procedimientos Penales de 1940, concebida como objetivo institucional, debe orientarse por criterios de eficiencia entendida no solo en clave económica, sino también constitucional y convencional. Es decir, la reforma procesal penal no se agota en la vigencia formal del nuevo código, sino que exige culminar, en el menor tiempo razonable posible, el ciclo del sistema anterior para garantizar un acceso igualitario y efectivo a un proceso penal acorde con los estándares del Estado Constitucional de Derecho.

CONCLUSIONES

La revisión sistemática permitió constatar que, pese a la amplia búsqueda realizada en bases de datos de alto impacto académico, solo tres estudios cumplían con los criterios de selección establecidos, lo que evidencia una escasa producción científica especializada en mecanismos de liquidación de sistemas procesales penales antiguos en Hispanoamérica. Esta limitación no resta valor a los trabajos encontrados, pues todos convergen en diagnósticos sólidos que permiten comprender los desafíos estructurales vinculados al cierre de códigos procesales derogados. El proceso ilustrado en el flujograma confirma, además, que la literatura disponible se concentra en un periodo temporal relativamente acotado (2003–2007), lo que subraya la necesidad de nuevas investigaciones actualizadas.

Los tres estudios incluidos muestran un panorama común: la coexistencia prolongada entre el modelo inquisitivo tradicional y los sistemas acusatorios modernos genera una compleja superposición de cargas y obligaciones que ralentiza la liquidación del sistema anterior. La evidencia cualitativa examinada demuestra que las reformas penales en la región no lograron eliminar de manera automática la herencia del procedimiento escrito e investigativo, cuyo arrastre de expedientes sigue representando un obstáculo significativo para la consolidación de los nuevos modelos. Esta lectura regional aporta un marco interpretativo indispensable para comprender la situación vigente en la Corte Superior de Justicia de Lima.

Los resultados revelan que la persistencia de prácticas burocráticas propias del sistema inquisitivo —como el formalismo excesivo, la escritura predominante y la rigidez organizacional— constituye una de las principales causas del retraso en la liquidación de expedientes. Los estudios revisados coinciden en que la cultura institucional, más que la normativa, ha sido el factor que más ha dificultado la transición. Esta inercia cultural ha obstaculizado la adopción de prácticas modernas de gestión, incluso en contextos donde el nuevo sistema procesal ya estaba plenamente vigente. La realidad limeña, confirma que estas resistencias siguen presentes y afectan directamente la eficiencia del proceso de cierre del Código de 1940.

Asimismo, la revisión evidencia que la coexistencia desordenada de ambos sistemas procesales genera una doble carga para operadores judiciales y administrativos, quienes deben alternar entre lógicas incompatibles: un procedimiento escrito y formalista frente a otro oral y orientado a audiencias. Esta duplicidad no solo disminuye la productividad institucional, sino que también diluye la especialización necesaria para resolver expedientes antiguos con mayor celeridad. La discusión muestra que este problema afecta especialmente a Lima, donde los órganos jurisdiccionales mantienen competencias mixtas, lo cual explica la ralentización crónica observada en la liquidación.

El análisis también pone de manifiesto que la ausencia de una gestión estratégica sólida y de herramientas modernas de administración judicial ha perpetuado las limitaciones del sistema anterior. Los estudios revisados destacan que la falta de indicadores, sistemas de información, seguimiento institucional y mecanismos de control impide que la liquidación avance a un ritmo razonable. Esta conclusión es reforzada por la práctica jurisdiccional limeña, donde la falta de planificación, especialización y supervisión son los principales factores que frenan la culminación del proceso.

La experiencia comparada estudiada — particularmente los casos de Bolivia, Nicaragua y República Dominicana — ofrece lecciones clave que respaldan lo observado en la discusión: la liquidación solo puede avanzar cuando existe una autoridad responsable, órganos especializados, delimitación competencial clara y herramientas normativas para gestionar casos inactivos. La evidencia empírica demuestra que estos cuatro ejes generan avances medibles en la descarga procesal. Su inexistencia en Lima explica, en buena medida, la prolongación del problema y la dificultad del Poder Judicial para cerrar definitivamente el ciclo del Código de Procedimientos Penales de 1940.

En conjunto, los resultados y la discusión conducen a una conclusión contundente: la liquidación del sistema procesal anterior no es un trámite accesorio, sino una condición indispensable para la vigencia plena del nuevo modelo penal. La eficiencia en esta tarea — entendida desde criterios constitucionales, convencionales y administrativos — es esencial para garantizar igualdad en el acceso a la justicia, coherencia normativa y respeto al plazo razonable. La Corte Superior de Justicia de Lima enfrenta el reto histórico de completar esta transición; hacerlo requiere adoptar estrategias estructurales basadas en evidencia, mejorar la gestión institucional y asumir la liquidación como un objetivo prioritario de política pública jurisdiccional.

BIBLIOGRAFÍA

- Arbulú, V. (2015). Derecho procesal penal, un enfoque doctrinario y jurisprudencial T. I. *Gaceta jurídica*.
- Ato, M., López, J. y Benavente, A. (2013). Un sistema de clasificación de los diseños de investigación en psicología. *Anales de psicología*, 29(3), pp. 1038-1059 <http://dx.doi.org/10.6018/analesps.29.3.178511>
- Baas, J., Schotten, M., Plume, A., Coté, G. y Karimi, R. (2020). Scopus as a curated, high-quality bibliometric data source for academic research in quantitative science studies. *Quantitative Science Studies, Advance publication* https://doi.org/10.1162/qss_a_00019
- Basadre, J. (1985), *Historia del Derecho Peruano*. EDIGRAF.
- Bravo, B. (1984). El Derecho indiano después de la independencia en América Española: Legislación y doctrina jurídica. *Historia*, 19(1), 5-52, Recuperado a partir de <https://www.revistadelaconstruccion.uc.cl/index.php/rhis/article/view/15587>.
- Delgado, M. (2010). La reforma procesal penal en el Perú: rompiendo moldes, conquistando metas y enfrentando pendientes. *Derecho PUCP*, 65(2010), 69-91.
- Escobar, C., Noronha, D. y Ríos, W. (2024). La labor de las salas de liquidación judicial como expresión obligatoria de eficiencia en la administración de justicia penal y la necesidad de acelerarla. *Actualidad Penal*. 119(24), 185-200.
- Hurtado, J. y Prado, V. (2011). *Manual de Derecho Penal Parte General*. Editorial IDEMSA.
- Ledezma, T. y Zalamea, D. (2005). Reformas Procesales Penales en América Latina: experiencia de innovación. Volumen III. *Centro de Estudios de Justicia de las Américas*.
- Levaggi, A. (2003). La formación del derecho procesal indiano y su influencia en los derechos modernos. *Boletín del Instituto Riva-Agüero*, 30(2003), 247-2003, Recuperado a partir de <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/114380/9937-Texto%20del%20art%C3%ADculo-39331-1-10-20140803.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Noronha, D., & Rimarachín, D. (2025). Liquidación del Código de Procedimientos Penales en la Corte Superior de Justicia de Lima 2021-2024: Diagnóstico y propuestas para una política jurisdiccional eficaz [Trabajo de investigación para optar el grado académico de Maestro en Gestión Pública, Universidad de San Martín de Porres]. Repositorio institucional de la Universidad de San Martín de Porres <https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/18911>

- Miranda-Estrampes, M. (2005). El Juez de Garantías vs. El Juez de Instrucción en el sistema procesal penal acusatorio. en *Revista peruana de ciencias penales*, 17(2005), 409-458.
- Oré-Guardia, A. (2006). *Derecho Procesal Penal peruano: Análisis y comentarios al Código Procesal Penal T1*. Editorial Gaceta jurídica.
- Poder Judicial del Perú. (s. f.). Portal estadístico del Poder Judicial: Carga procesal. Recuperado en noviembre de 2025, de <https://portalestadistico.pj.gob.pe/dashboards/carga-procesal/>
- Ponce, N. (2008). *La reforma procesal penal en Perú: Avances y desafíos a partir de las experiencias en Huaura y La Libertad*. CEJA - JSCA.
- Ramos, C. (2015). *Ley y justicia en el Oncenio de Leguía*. Editorial PUCP.
- Sánchez-Meca, J. (2022). Revisiones sistemáticas y meta-análisis en Educación: un tutorial. *RiITE Revista interuniversitaria de investigación en Tecnología Educativa*, pp. 5-40 <https://doi.org/10.6018/riite.545451>
- Riega, C. (2007). *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento, IV etapa*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Roever, L. (2018) PICO: Model for clinical questions. *Brazilian Evidence-Based Health Network*, 3(115). 10.4172/2471-9919.1000115
- San Martín, C. (2004). *La reforma procesal penal peruana: Evolución y perspectivas*. En Hurtado, J. (Dir.). *La reforma del proceso penal peruano, Anuario de Derecho Penal 2004*. Editorial PUCP, p. 27-68.
- Torres, J. (2008). Poder y justicia penal en Lima: 1761-1821. *Investigaciones Sociales*, 7(20), 249-279, Recuperado a partir de https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/inv_sociales/N20_2008/pdf/a14.pdf
- Vargas, J. E. (2005). *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

**REVISTA
GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA**

SE DIAGRAMÓ EN EL

FONDO EDITORIAL USMP

JR. LAS CALANDRIAS 151-291, SANTA ANITA, LIMA 43 -PERÚ

CORREO ELECTRÓNICO: FONDOEDITORIAL@USMP.PE

TELÉFONO: (51-1) 362-0064 ANEXO: 3262

MARZO 2026 LIMA - PERÚ



REVISTA
GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Lima, Perú | Vol. XIII | N° 1

Enero - junio 2026