

HUELLAS LEGISLATIVAS

BOLETÍN DE LA BIBLIOTECA
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Número 06 – junio 2026



Huellas Legislativas N° 06

Biblioteca del Congreso de la República del Perú

Edición digital disponible en:

www3.congreso.gob.pe/biblioteca/huellaslegislativas

Portada e imágenes:

www.canva.com

Foto de Portada:

Archivo fotográfico del Congreso de la República

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-05623

Mesa Directiva 2025 – 2026

Fernando Miguel Rospigliosi Capurro – Presidente (e)

Waldemar Cerrón Rojas – 2° Vicepresidente

Ilich Fredy López Ureña – 3° Vicepresidente

Oficial Mayor:

Giovanni Carlo Antonio Forno Flórez

Directora General Parlamentaria (e):

Ruth Lévano Acosta

Jefa del Departamento de Biblioteca:

Melissa Yulissa Sánchez Bernaola

Revisión y Corrección de Textos:

Patricia de la Vega Carmona

Jully Vives Chirinos

Diseño y Diagramación:

Iris Sindy Cárdenas Carrasco

Nota: Las opiniones y contenidos expresados en cada uno de los artículos publicados en Huellas Legislativas son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores. La Biblioteca del Congreso de la República no comparte necesariamente dichas opiniones ni asume responsabilidad alguna por el contenido o afirmaciones realizadas por los autores en sus artículos.

Índice

Presentación:

Melissa Yulissa Sánchez Bernaola Página 5

Retorno a la bicameralidad y evaluación de la dinámica intercameral en el proceso legislativo.

Alexis Perea Flores Página 7

El control de convencionalidad y la tutela de los derechos fundamentales: tensiones con el principio de seguridad jurídica.

Elizabeth Zea Marquina Página 19

Desarrollo de la innovación pública en el Perú.

Emilio Solís Anampa Página 27

¿Hacia dónde va el control político? Reingeniería legislativa y debido proceso como pilares de la modernización parlamentaria 2026.

Barbara Lucila Mora Carbajal..... Página 39

Brechas digitales territoriales y acceso a la justicia en el Perú rural.

Publio Francisco Jiménez Belmont Página 47

La residualidad de la infracción constitucional.

Carlos Rodrigo De La Torre Grados Página 59

Entre la inmunidad parlamentaria y la tutela efectiva: El artículo 52-A del Código Procesal Constitucional peruano y la centralidad del contradictorio cautelar.

Cesar Muriche Astorayme Página 69

Sinopsis de obras de lectura sugerida Página 95

Presentación

La presente edición de **Huellas Legislativas** adquiere un significado particular, pues coincide con la culminación del periodo del Congreso unicameral y con el inicio de la transición hacia un nuevo diseño constitucional sustentado en la bicameralidad, lo que constituye una expresión de la evolución institucional del Estado y de la permanente búsqueda por perfeccionar los mecanismos de representación democrática.

La culminación de este ciclo parlamentario bajo un modelo unicameral vigente durante más de tres décadas, caracterizado por una intensa labor legislativa, el ejercicio del control político y el fortalecimiento de una representación nacional, deja importantes enseñanzas y valiosas lecciones que hoy integran el acervo institucional y que contribuyen a fortalecer al nuevo Parlamento.

La bicameralidad busca fortalecer la labor parlamentaria, mejorar los mecanismos de control recíproco, perfeccionar la calidad normativa y consolidar un sistema de contrapesos sólido. Bajo este escenario, el Senado y la Cámara de Diputados asumirán competencias diferenciadas y complementarias que exigirán nuevos estándares de especialización, técnica legislativa y gestión del conocimiento.

Frente a este proceso, el Departamento de Biblioteca ratifica su compromiso de constituirse en un pilar fundamental para la producción, preservación y difusión del conocimiento parlamentario. Nuestra misión se orienta no solo a preservar el patrimonio bibliográfico, sino también a garantizar el acceso oportuno a información especializada.

Cada edición de **Huellas Legislativas** nace con el propósito de convertirse en un espacio de encuentro entre el conocimiento y la función parlamentaria. En sus páginas se reúnen artículos y análisis especializados sobre temas de relevancia nacional e institucional, y su propósito es aportar insumos que fortalezcan la deliberación y la toma de decisiones en el ejercicio de la función legislativa.

Dentro de algunos años, estas páginas serán también un testimonio de la última etapa del Congreso unicameral del Perú. Quienes hoy participamos de esta transición tenemos la responsabilidad de preservar su memoria y de acompañar, con conocimiento y rigor, la construcción del Parlamento que viene. Porque la historia no solo se escribe desde el debate y la legislación; también se conserva, se estudia y se transmite para las generaciones futuras.

Con estas páginas no solo presentamos una nueva edición de **Huellas Legislativas**; también dejamos testimonio del cierre de una etapa institucional que desde hoy forma parte de la historia del Congreso de la República.

Lima, junio de 2026

Melissa Yulissa Sánchez Bernaola
Jefa del Departamento de Biblioteca

Retorno a la bicameralidad y evaluación de la dinámica intercameral en el proceso legislativo.

Alexis Perea Flores

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Egresado de la Maestría en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Jefe de la (ex) Área de Servicios de Información del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP); Jefe del Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal del Departamento de Investigación Parlamentaria (DIP); Jefe del Área de Control Político del Departamento de Comisiones.



1. Resumen

El restablecimiento de la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú constituye una de las reformas institucionales más relevantes introducidas por la Ley N.º 31988. El presente artículo analiza las principales características del nuevo diseño bicameral, la distribución de competencias entre el Senado y la Cámara de Diputados, así como los posibles efectos de esta configuración sobre el proceso legislativo. Asimismo, examina los factores políticos e institucionales que pueden influir en la dinámica intercameral, tales como la fragmentación parlamentaria, la conformación de mayorías y la coordinación entre ambas cámaras. Finalmente, propone un conjunto de indicadores orientados a evaluar el desempeño del nuevo modelo bicameral, con el propósito de generar evidencia empírica que contribuya a identificar fortalezas, riesgos y oportunidades de mejora en el funcionamiento del proceso legislativo.

Palabras clave: bicameralidad, proceso legislativo, Congreso de la República, Senado, evaluación institucional.

1. Abstract

The restoration of bicameralism in the Congress of the Republic of Peru represents one of the most significant institutional reforms introduced by Law No. 31988. This article analyzes the main features of the new bicameral structure, the distribution of powers between the Senate and the Chamber of Deputies, and the potential effects of this institutional design on the legislative process. It also examines the political and institutional factors that may influence inter-chamber dynamics, including parliamentary fragmentation, the formation of legislative majorities, and coordination between both chambers. Finally, the article proposes a set of indicators to assess the performance of the new bicameral model, with the aim of generating empirical evidence to identify its strengths, potential risks, and opportunities for improving the legislative process.

Keywords: bicameralism, legislative process, Congress of the Republic, Senate, institutional evaluation.

2. Antecedentes

Los parlamentos han adoptado diferentes configuraciones institucionales a lo largo del tiempo. En sus orígenes se organizaban predominantemente en torno a una cámara, sin embargo, con el devenir histórico emergieron nuevas variantes institucionales, entre las cuales el modelo bicameral adquirió especial relevancia. En la actualidad, numerosos países han optado por sistemas legislativos bicamerales, particularmente aquellos con organización federal, regímenes presidencialistas y amplia extensión territorial. En contraste, las estructuras unicamerales son más frecuentes en Estados de menor tamaño, con sistemas políticos centralizados y regímenes parlamentarios (Bulmer, 2020: 6).²

Los argumentos teóricos a favor de la bicameralidad destacan su aporte al equilibrio institucional, a la calidad de la legislación y al control del poder político. Al distribuir el poder legislativo entre dos cámaras, se evita su concentración y limita el predominio de mayorías circunstanciales. Asimismo, la existencia de una segunda instancia de revisión contribuye a reducir errores y la toma de decisiones precipitadas respecto de la aprobación de leyes y la aplicación de acciones de control. Sin embargo, también se advierte que esta forma de organización parlamentaria puede generar problemas de ineficiencia y bloqueo institucional (Llanos, 2003: 347-371 y Nolte, 2007: 23-30).

En el Perú, la bicameralidad ha sido la opción prevalente desde que el país se constituyó en república. La Constitución de 1828³ consagró por primera vez el bicameralismo y fue este el esquema que se mantuvo en las posteriores cartas fundamentales, con excepción de las de 1867 y 1993. La Constitución de 1826, también denominada «Constitución Vitalicia» organizaba el Congreso bajo un sistema tricameral (tribunos, senadores y censores) pero su duración fue por un breve lapso de apenas dos meses. Es decir que, de las doce constituciones que han regido los destinos de nuestro país, en nueve de ellas se define y regula una estructura parlamentaria de dos cámaras, una de senadores y otra de diputados (Campos, 2026: 28).

² Cabe precisar que, a nivel mundial el sistema unicameral es el modelo predominante, tanto en países con regímenes presidenciales, semipresidenciales y con sistemas parlamentarios (MERINO, 2021).

³ El artículo 10° de la Constitución de 1828 establecía que «El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores».

A inicios de la década de los noventa, en un contexto marcado por una profunda crisis económica y violencia ejercida por organizaciones terroristas, se produjo una ruptura del orden constitucional que derivó en la suspensión de la vigencia de la Constitución de 1979 y la disolución del Congreso de la República. Posteriormente, se convocó a un Congreso Constituyente Democrático (CCD), que tuvo por encargo ejercer funciones legislativas y elaborar una nueva Constitución Política. La Constitución de 1993, aprobada mediante referéndum, introdujo modificaciones sustantivas en el diseño institucional del país, entre las cuales destacó la sustitución del parlamento bicameral por un sistema unicameral.

3. Reforma constitucional y retorno a la bicameralidad

En 2024 se promulgó la Ley N° 31988, mediante la cual se modificaron diversos artículos de la Constitución Política con el objeto de restablecer la bicameralidad en nuestro país.⁴ En virtud de lo dispuesto, a partir del 28 de julio próximo el Congreso contará con un Senado integrado por sesenta (60) senadores y una Cámara de Diputados compuesta por ciento treinta (130) representantes. Los senadores serán elegidos mediante un sistema mixto, una parte por distrito electoral múltiple (asegurando un representante por cada circunscripción) y el resto por distrito electoral único nacional. Los diputados se elegirán por distrito electoral múltiple, aplicando el sistema de representación proporcional, dividiendo el territorio en veintisiete circunscripciones electorales.

Pero el restablecimiento de un parlamento con dos cámaras no garantiza, por sí mismo, la existencia de un bicameralismo idóneo con un desempeño institucional más eficiente. Por ello, el cambio de la estructura del parlamento requiere ser evaluado no solo por el número de cámaras, sino más bien a partir de la redistribución efectiva de atribuciones, funciones, mecanismos de coordinación, entre otros aspectos.

Según lo que establece la Ley N° 31988, el Senado se constituye como cámara de revisión, control normativo, designación de altos funcionarios y sanción constitucional; en tanto que la Cámara de Diputados concentra la iniciativa legislativa, el control político directo del Ejecutivo y la representación política inmediata.

⁴ La Ley n.° 31988, Ley de Reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú fue publicada el 20 de marzo de 2024.

En cuanto a la función legislativa, corresponde al Senado aprobar, modificar o rechazar proyectos de ley remitidos por la Cámara de Diputados. Por su parte, la Cámara de Diputados tiene derecho de iniciativa legislativa y le compete la aprobación de los proyectos de ley.

La distribución funcional en la que no existe una equivalencia plena de funciones o atribuciones entre las cámaras coincide en parte con un esquema de «bicameralismo asimétrico». Según Liphjart (2000: 192–203), esta forma institucional corresponde a parlamentos en los que la Cámara de Diputados conserva la centralidad política del sistema, en particular en materia de iniciativa legislativa y representación directa, en tanto que el Senado cumple un rol fundamentalmente revisor y de control, con competencias específicas en la segunda votación de leyes, las reformas constitucionales y determinados actos de control político y nombramientos.

Sin embargo, la facultad exclusiva del Senado para modificar o rechazar los proyectos de ley aprobados por la Cámara de Diputados, le otorga en la práctica una alta capacidad de control sobre la función legislativa. Desde una perspectiva institucional, el diseño tiene el potencial de mejorar la calidad del proceso legislativo y reducir la aprobación de normas impulsivas mediante la doble deliberación, pero también puede generar bloqueo, o en determinada situación, el veto sistemático del Senado (Tsebelis, 2002).

Esta distribución de atribuciones difiere de nuestra tradición constitucional, por ejemplo, en la Constitución de 1979 ambas cámaras tenían iniciativa legislativa y los proyectos aprobados por una pasaban a la otra para su revisión. Si una Cámara modificaba o rechazaba un proyecto de ley, la Cámara de origen podía insistir en su texto con el voto de dos tercios de sus miembros. La Cámara revisora podía insistir en su rechazo o modificación con la misma mayoría; si la alcanzaba, el proyecto no se convertía en ley, y si no, prevalecía el texto aprobado por la Cámara de origen.⁵

Por otra parte, en la mayoría de los parlamentos bicamerales de América Latina, ambas cámaras ejercen competencias legislativas similares, que incluyen la iniciativa

⁵ Artículos 190 y 192 de la Constitución Política de 1979.

legislativa –aunque con diferencias importantes según la materia– y la facultad de revisar los proyectos de ley. Asimismo, se prevé la conformación de comisiones mixtas u otros mecanismos de conciliación destinados a resolver las discrepancias que puedan surgir entre las cámaras respecto del contenido de alguna futura norma (García, 2004: 17–55).

Cuando ambas cámaras tienen la capacidad de presentar proyectos de ley, se incrementa la diversidad de propuestas normativas y se fortalece la dinámica deliberativa del proceso legislativo. Asimismo, si las dos cámaras cuentan con atribuciones constitucionales similares (bicameralismo simétrico), ninguna decisión legislativa relevante puede adoptarse sin la deliberación o el consentimiento de ambas, lo que coadyuva a una división real del poder.

En los sistemas bicamerales asimétricos, como el que se ha establecido a partir de la reforma, se busca incorporar las ventajas propias del bicameralismo –como la revisión y la deliberación–, al tiempo que se evitan escenarios de parálisis legislativa asociados a diseños en los que ambas cámaras poseen atribuciones equivalentes. Sin embargo, el conflicto entre cámaras es un riesgo consustancial al bicameralismo. De hecho, la discrepancia puede ser positiva ya que fortalece la deliberación, mejora la calidad normativa, y refleja la pluralidad de intereses. Lo importante no es eliminar las discrepancias, sino administrarlas institucionalmente para que sirvan como espacios de debate e intercambio de opiniones, generando así decisiones más reflexivas.

4. Evaluación de la dinámica intercameral en el proceso legislativo

El 12 de abril pasado se llevó a cabo el proceso electoral a través del cual los peruanos elegimos a los senadores y diputados que integrarán el nuevo Congreso bicameral. A la fecha de presentación de este artículo no se tienen aún los resultados finales sobre la configuración de la representación parlamentaria en cada cámara. Este es un aspecto decisivo en la dinámica intercameral, cuando no existe mayoría absoluta en una o ambas cámaras, o cuando las mayorías políticas son distintas entre ellas se tienden a incrementar los costos de coordinación legislativa y a modificar los equilibrios de poder dentro del proceso de toma de decisiones.

En escenarios de fragmentación parlamentaria cuando ninguna cámara cuenta con mayoría absoluta, la aprobación de iniciativas depende de la capacidad para adoptar acuerdos y/o conformar coaliciones. Por un lado, la fragmentación puede incentivar la negociación y moderar así el contenido de las leyes, pero por el otro, puede generar inestabilidad en los acuerdos, dilación en los tiempos de tramitación y mayor probabilidad de bloqueo legislativo. Asimismo, se incrementa el poder de las bancadas medianas ya que su apoyo es necesario para alcanzar mayorías.

Por el contrario, cuando cada cámara cuenta con mayorías políticas distintas es probable que se produzca un aumento de las tensiones interinstitucionales. En este contexto las cámaras pueden actuar como contrapesos entre sí, lo que contribuye a fortalecer el control recíproco, pero también aumenta la probabilidad de conflicto y veto cruzado⁶. De ser este el caso, debido a la necesidad de conciliar textos divergentes, el proceso legislativo puede volverse más largo y complejo; o, en ausencia de incentivos o mecanismos institucionales que faciliten la cooperación, incrementarse el riesgo de parálisis legislativa.

Sin embargo, también es posible que las discrepancias entre cámaras que tienen mayorías distintas generen la necesidad de implementar mecanismos de resolución de conflictos, como por ejemplo la conformación de comisiones mixtas, el establecimiento de procedimientos sumarísimos para tramitar segundas revisiones, entre otros.

Estando a pocos meses de que se instale el nuevo Congreso bicameral resultaría de suma importancia desarrollar indicadores que en el futuro permitan cuantificar el grado de convergencia o divergencia entre las cámaras, analizar la eficiencia de los procesos parlamentarios y generar evidencia empírica, con el fin de proponer mejoras al diseño institucional y, en específico, al procedimiento legislativo.

Actualmente, los sistemas informáticos existentes facilitan el registro y sistematización de información sobre cada etapa del proceso legislativo.

⁶ El veto cruzado ocurre cuando una cámara aprueba un proyecto de ley, pero la otra tiene la capacidad de rechazarlo, modificarlo sustancialmente o simplemente no darle trámite, impidiendo su aprobación. En este caso ninguna de las dos cámaras puede imponer su posición sin negociar.

En tal sentido, es absolutamente factible que en el marco de la bicameralidad se compile información precisa sobre el número de proyectos de ley aprobados por la Cámara de Diputados y desestimados por el Senado —es decir, que son archivados o rechazados—, la cantidad de días que se emplean para su trámite en el Senado, y la proporción de los proyectos aprobados por la Cámara de Diputados que terminan en leyes promulgadas.

La tasa de proyectos archivados por el Senado mide la proporción de iniciativas que, habiendo sido aprobadas por la Cámara de Diputados, no logran culminar el trámite legislativo. Este indicador se calcula dividiendo el número de proyectos archivados en el Senado entre el total de iniciativas remitidas a dicha cámara. Su aplicación permitiría observar, de manera directa, el nivel de rechazo definitivo que el Senado ejerce sobre la producción normativa originada en la Cámara de Diputados. De este modo, se obtiene información tangible respecto del desempeño del Senado como instancia final del proceso de elaboración de las leyes, así como sobre la eventual ocurrencia de bloqueo institucional.

El tiempo promedio de revisión, expresado en días por proyecto, constituye un indicador orientado a evaluar el grado de eficiencia con que la cámara revisora ejerce su función. Su cálculo se realiza a partir de la suma del total de días que cada iniciativa permanece en revisión en el Senado, dividida entre el número total de proyectos analizados. Mediante este parámetro se pueden identificar eventuales retrasos y cuellos de botella en el proceso legislativo o, en su defecto, evidenciar la existencia de dinámicas eficientes en la tramitación de las iniciativas.

Por otra parte, la proporción de proyectos aprobados por la Cámara de Diputados que culminan en leyes promulgadas mide el nivel de desfase entre la producción legislativa inicial y el resultado final del proceso en el marco del sistema bicameral. Se calcula restando el número de leyes promulgadas del total de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados, y dividiendo el resultado entre este mismo total. En este caso lo que se procura examinar es la brecha existente entre las decisiones adoptadas por la Cámara de Diputados y el resultado final del proceso legislativo.

Estos indicadores permiten evaluar la capacidad del Congreso bicameral para transformar las decisiones políticas en normas jurídicas efectivamente vigentes. Asimismo, facilitan el análisis del grado de divergencia entre la Cámara de Diputados y el Senado, así como de la manera en que dicha interacción incide en el desempeño del proceso legislativo, con el fin de identificar eventuales bloqueos o problemas de carácter estructural que puedan afectar su funcionamiento. La anticipación de escenarios de conflicto entre ambas cámaras y la priorización de riesgos según su probabilidad e impacto contribuyen al diseño de respuestas institucionales preventivas y constituyen un insumo relevante para la mejora de los reglamentos y la implementación de reformas legales e institucionales.

Finalmente, la información registrada posibilitaría un análisis estadístico más preciso de las tensiones entre ambas cámaras, así como compararlas en función de otros factores institucionales y políticos. Entre estos se incluyen la configuración de la representación parlamentaria, el grado de fragmentación del sistema de partidos, los niveles de cohesión y disciplina partidaria, la duración y complejidad del trámite legislativo y la eficacia de los mecanismos de conciliación o resolución de controversias.

5. Reflexión final

El retorno a la bicameralidad en nuestro país constituye una reforma de gran trascendencia institucional cuyo impacto dependerá sobre todo de la forma como se articule y se gestione la relación entre ambas cámaras. En lo que concierne a la producción legislativa, el diseño adoptado asigna a cada cámara roles diferenciados con el objeto de fortalecer la deliberación y mejorar la calidad de las leyes. Sin embargo, su implementación también incorpora riesgos asociados a la fragmentación, el conflicto intercameral y eventuales situaciones de bloqueo.

La configuración de la representación parlamentaria, el grado de fragmentación y la eventual divergencia de mayorías entre ambas cámaras son factores determinantes de la dinámica legislativa, en tanto condicionan los niveles de coordinación, la duración de los trámites y la posibilidad de alcanzar acuerdos. Tales elementos pueden traducirse en procesos deliberativos más amplios y en la implementación de

mecanismos institucionales de coordinación o en mayores riesgos de dilación e incluso bloqueo.

Por ello, es indispensable implementar herramientas de seguimiento y evaluación que permitan medir el desempeño del nuevo esquema bicameral sobre la base de evidencia empírica. La construcción de indicadores y el uso sistemático de información permitirían no solo identificar posibles disfuncionalidades, sino también orientar eventuales ajustes normativos e institucionales. El éxito de la bicameralidad no radica únicamente en su diseño formal, sino más bien en la capacidad del modelo institucional para traducir la pluralidad política en decisiones legislativas eficaces, legítimas y oportunas, así como para adaptarse a coyunturas políticas cambiantes y a dinámicas propias del proceso legislativo.

6. Referencias

Bertino, M. P. (2012). Los estudios legislativos y la cuestión bicameral. *POSTData*, 17(1), 195–207.

Bulmer, E. (2020). Guía introductoria 2 para la elaboración constitucional. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

Campos Ramos, M. (2026). Bicameralismo y elecciones generales 2026 (1.^a ed.). Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. (Serie Cátedra Democracia Perú. Domingo García Rada, n.º 10).

García Montero, M. (2004). El procedimiento legislativo en América Latina. *América Latina Hoy*, 38, 17–55. <https://doi.org/10.14201/alh.10318>

Lijphart, A. (2000). Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Ariel.

Llanos, M. (2003). El bicameralismo en América Latina. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2003* (pp. 347–371). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Nolte, D. (2007). ¿Son dos cámaras mejor que una? Los sistemas bicamerales de América Latina. En *El estudio del Poder Legislativo: Apuntes para revalorar a un actor olvidado* (Serie Reflexiones de Política Democrática, pp. 15–48). Instituto Electoral del Estado de México.

Perea Flores, A. (2022). Funciones de la Cámara Alta o Senado (Informe temático N° 131/2021–Congreso de la República). Congreso de la República del Perú.

Reynoso, D. (2010). La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 35.

Tsebelis, G. (2002). *Actores con poder de veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*. Princeton University Press.

El control de convencionalidad y la tutela de los derechos fundamentales: tensiones con el principio de seguridad jurídica.

Elizabeth Zea Marquina

Abogada y magíster en Derecho de los Negocios (USMP). Maestría en Gestión Pública (UP). Doctorando en Derecho (USMP). Especialista en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Arbitraje Internacional por la American University, Washington College of Law. Egresada del IAP-International Academic Program Research Symposia for Spanish and Latin-American Academics Universidad Autónoma de Madrid-Harvard University. Ha sido asesora en el Congreso de la República. Ha ocupado el cargo de Adjunta en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo. Actualmente es Directora del Instituto de Derechos Humanos y Desarrollo de la Universidad de San Martín de Porres.



1. Resumen

La protección de los derechos y libertades fundamentales constituye uno de los pilares del Estado constitucional y democrático de derecho. En el Perú, si bien existen mecanismos jurídicos destinados a garantizar su tutela, las limitaciones del sistema judicial han fortalecido el papel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y, en particular, del control de convencionalidad como instrumento para la protección de los derechos humanos. A partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este mecanismo ha ampliado los estándares de protección y ha fortalecido la internacionalización del derecho constitucional. No obstante, su aplicación también ha generado importantes debates respecto de su impacto en el principio de seguridad jurídica, especialmente en lo concerniente a la estabilidad normativa, la predictibilidad y la certeza de las decisiones estatales. El presente artículo analiza las principales tensiones entre el control de convencionalidad y la seguridad jurídica dentro del Estado constitucional contemporáneo, examinando los fundamentos de ambas instituciones y los desafíos que plantea su necesaria armonización para garantizar, simultáneamente, la protección de los derechos humanos y la estabilidad del ordenamiento jurídico.

Palabras clave: control de convencionalidad, derechos humanos, derecho constitucional, seguridad jurídica.

1. Abstract

The protection of fundamental rights and freedoms is one of the cornerstones of the constitutional and democratic rule of law. In Peru, although legal mechanisms exist to safeguard these rights, the limitations of the judicial system have reinforced the role of the Inter-American Human Rights System and, in particular, conventionality control as a mechanism for protecting human rights. Based on the case law of the Inter-American Court of Human Rights, this mechanism has broadened the standards of protection and strengthened the internationalization of constitutional law. However, its application has also generated significant debate regarding its impact on the principle of legal certainty, particularly in relation to normative stability,

predictability, and the certainty of State actions. This article analyzes the main tensions between conventionality control and legal certainty within the contemporary constitutional State, examining the foundations of both institutions and the challenges involved in harmonizing them to ensure both the effective protection of human rights and the stability of the legal system.

Keywords: conventionality control, legal certainty, human rights, constitutional law, Inter-American Court of Human Rights.

2. Introducción

La Segunda Guerra Mundial planteó un escenario nuevo de retos y compromisos para los ordenamientos jurídicos de las naciones. El reconocimiento de la violación sistemática de derechos durante el exterminio nazi se plasmó en la creación de un orden global que estableció reglas universales y obligaciones para los Estados que reconocieran a la persona y a su dignidad como el centro de actuación del poder político. La internacionalización de los derechos trae consigo el surgimiento de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Si bien la aparición de estos organismos se dio en distintos momentos, su existencia responde a la necesidad de impulsar lazos de cooperación y de coordinación que refuercen la unidad hemisférica frente a amenazas externas e internas de orden político o económico, con el objetivo de consolidar la paz y la seguridad entre los pueblos a través de la adhesión a tratados internacionales de derechos humanos que reconocieran a la persona y su dignidad como centro de la actuación estatal.

A partir de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), adoptaron compromisos de protección, reconocimiento y garantía de los derechos bajo la supervisión de los dos órganos cuasi judiciales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), como son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Los derechos ahí declarados se han incorporado en nuestro ordenamiento jurídico plasmándose como derechos fundamentales cuya interpretación por los operadores de justicia no solo estaría sometida al contenido dogmático constitucional, sino a la interpretación de la Convención desarrollada por la Corte IDH, en función a su labor de control concentrado de convencionalidad.

3. La aplicación estatal del control de convencionalidad difuso

El principal vehículo de incorporación de los estándares interamericanos en materia de derechos humanos, ha sido el denominado control de convencionalidad, mecanismo desarrollado por la Corte IDH a partir del Caso Almonacid Arellano vs. Chile², estableciendo, posteriormente, su aplicación obligatoria por los jueces nacionales³. Este consiste en someter a un examen de compatibilidad entre la actuación estatal y el contenido de la CADH, de los tratados, principios y jurisprudencia que forman parte del denominado corpus juris interamericano, conduciéndonos a un proceso de asimilación de los pronunciamientos de la Corte IDH que no ha sido pacífico, sino complejo y con claras tensiones institucionales dado que, la obligatoriedad de su aplicación se ha extendido a todos los poderes del Estado, sobrepasando principios basilares del Estado democrático de Derecho.

Es decir, y parafraseando al juez Ad Hoc Eduardo Ferrer Mac-Gregor: el juez nacional hace las veces de un juez interamericano, es decir se convierte en un primer y auténtico guardián de la Convención Americana, no solo va más allá de su compromiso funcional de no vulnerar derechos constitucionales, sino que, adquiere la misión de salvaguardar los derechos humanos, valores y principios contenidos en la CADH (Corte IDH, Cabrera García y Montiel Flores vs. México, 2010). En la línea de lo expresado por el magistrado, para el Perú, el carácter vinculante de la ratio decidendi de las sentencias de la Corte IDH, aún en casos en los que el Perú no haya sido parte, tiene como fundamento el artículo 62.3 de la Convención y la Cuarta Disposición Final Transitoria de nuestra constitución política, estableciendo este deber de obligatoria y observancia en los poderes públicos⁴.

De otro lado, el fundamento jurídico del control convencional se encuentra principalmente en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, que imponen a los Estados la obligación de respetar los derechos reconocidos en ella y adecuar su derecho interno. Bajo esta lógica, el incumplimiento de las obligaciones convencionales no solo compromete la responsabilidad internacional del Estado, sino transformadora del Sistema Interamericano, operando como un mecanismo corrector

² Corte IDH, Caso Almonacid Arellano vs Chile, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, serie C, N° 154, sentencia del 24 de septiembre de 2006, parr.124.

³ Corte IDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso y otros vs. Perú. Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, serie C, N° 158, 24 de noviembre de 2006.

⁴ Tribunal Constitucional. Exp. 02730-2006-PA/TC. Fundamento 14.

frente a normas, prácticas o decisiones incompatibles que provienen de las funciones legislativas o políticas soberanas de configuración constitucional.

4. Tensiones con el principio de seguridad jurídica

La expansión jurisprudencial también ha generado una importante tensión con el principio de seguridad jurídica, especialmente cuando el control de convencionalidad difuso no permite aplicar normas internas, incluso aquellas emanadas de órganos democráticos o consolidadas por la jurisprudencia nacional. El principio de seguridad jurídica constituye uno de los pilares esenciales del Estado Constitucional de Derecho. Este principio exige previsibilidad, estabilidad normativa y confianza legítima de los ciudadanos respecto del contenido y aplicación del derecho.

La seguridad implica que las personas puedan conocer anticipadamente las consecuencias jurídicas de sus actos y confiar en la estabilidad de las decisiones estatales. Desde una perspectiva constitucional, este principio se vincula estrechamente con el principio de legalidad, la interdicción de la arbitrariedad, la cosa juzgada y la estabilidad de las decisiones jurisdiccionales. En el ámbito interamericano, la propia Corte IDH ha reconocido la importancia de la seguridad jurídica como elemento inherente al Estado de Derecho.

Sin embargo, la expansión del control de convencionalidad ha generado tensiones pues la interpretación convencional afecta decisiones firmes, leyes vigentes y criterios jurisprudenciales consolidados en la jurisdicción interna de los Estados. En el caso *Gelman vs. Uruguay*, si bien la Corte privilegió la tutela de los derechos humanos frente a las denominadas leyes de amnistía, debido a su incompatibilidad con la Convención, también evidenció la tensión existente entre el deber de protección convencional y la seguridad jurídica derivada de normas internas consolidadas. La Corte determinó la invalidez convencional de tales leyes a pesar de su ratificación mediante mecanismos constitucionales y democráticos como el referéndum (Corte IDH, *Gelman vs. Uruguay*, 2011, párr. 238).

En relación al principio de legalidad penal, en el caso *Liakat Ali Alibux vs. Suriname*, la Corte hizo una distinción en la aplicación del principio de legalidad entre normas penales sustantivas y normas procesales⁵. La Corte explicó que las normas

⁵ Corte IDH. Caso *Liakat Ali Alibux vs. Suriname*. Sentencia de fondo, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, serie C No. 277, 30 de enero, 2014.

procesales se rigen por el principio *tempus regit actum*, esto significa que cada acto procesal se regula por la norma vigente al momento de realizarse el acto, y no necesariamente por la norma existente al momento de cometerse el delito. Por ello, la aplicación inmediata de una nueva norma procesal no constituye, por sí misma, una violación del principio de legalidad⁶.

La Corte afirmó que el proceso penal es una “secuencia jurídica en constante movimiento”, donde los actos procesales se agotan conforme avanza el procedimiento (Corte IDH, *Liakat Ali Alibux vs. Suriname*, 2014). Sin embargo, la distinción que hace la Corte desconoce el impacto de las normas procesales en los derechos fundamentales del imputado, por lo que, si un juez penal aplicase lo establecido por la Corte vía control de convencionalidad, podría afectar reglas sobre la competencia judicial, los recursos impugnatorios, la prescripción de la pena, los estándares probatorios, entre otros, y, en consecuencia, vulnerar los derechos al debido proceso y a las garantías judiciales. La seguridad jurídica exige que las personas puedan conocer anticipadamente no solo los delitos y las penas, sino también las reglas esenciales bajo las cuales serán juzgadas. Si durante el proceso cambian las reglas de competencia o las condiciones del juzgamiento, el ciudadano podría enfrentar un escenario distinto al existente cuando ocurrieron los hechos.

Ahora, si trasladamos la discusión al ámbito económico, la Corte IDH ya ha reconocido el derecho de propiedad comunal indígena incluso cuando el territorio no estaba formalmente titulado por el Estado, condicionando a su demarcación, delimitación y titulación cualquier tipo de intervención del Estado o de terceros en la zona geográfica donde las comunidades indígenas habitan y realizan sus actividades (Corte IDH, *Comunidad Mayagua (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, 2001). Así también ha reconocido el derecho a la consulta previa conforme a “sus costumbres y tradiciones”, así como el otorgamiento de beneficios razonables a las comunidades indígenas cuyos territorios, se vean afectados por actividades de explotación como madereras o mineras, incluso así se trate de concesiones previamente otorgadas por el Estado (Corte IDH, *Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, 2007). Sentencias de este alcance, generan preocupación en sectores extractivos porque eleva considerablemente los costos de proyectos de minería, hidrocarburos e infraestructura de gran envergadura, además de generar incertidumbre sobre concesiones ya otorgadas, lo cual no favorece a la estabilidad económica tan necesaria para la generación de oportunidades y el cierre de brechas en cumplimiento del fin social del Estado peruano.

⁶ *Ibidem*, párr.69.

5. Reflexión final

La relación entre el control de convencionalidad y la seguridad jurídica constituye uno de los debates más complejos del constitucionalismo contemporáneo. Si bien es cierto, ambos persiguen fines legítimos favorables a los derechos humanos, las tensiones entre ambos se generan ante la pretensión de cambiar normas, decisiones judiciales firmes y prácticas estatales por la aplicación del control de convencionalidad, sin prever las consecuencias jurídicas, afectando las expectativas legítimas de los ciudadanos.

No se pretende plantear esta relación compleja como una oposición irreconciliable, pues ambos deben armonizarse de forma prudente y razonable. Es decir, considerar que el ejercicio del control de convencionalidad sin criterios de previsibilidad podría debilitar la confianza en el ordenamiento jurídico y que la seguridad jurídica, entendida como una inmutabilidad absoluta podría convertirse en una barrera para corregir situaciones específicas de injusticia, generando impunidad frente a las violaciones de derechos.

6. Referencias

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). Caso Gelman vs. Uruguay. Sentencia de 24 de febrero de 2011.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname. Sentencia de 30 de enero de 2014.

Desarrollo de la innovación pública en el Perú.

Emilio Solís Anampa

Asesor de la Comisión Especial Multipartidaria Conmemorativa del Bicentenario de la Independencia del Perú. Magíster en Gestión Pública en la Universidad del Pacífico. Licenciado en Administración en la UNMSM. Cuento con experiencia en planeamiento estratégico, presupuesto y modernización de la gestión pública en gobiernos locales y en el Congreso de la República. Además, cuento estudios de especialización en Innovación Pública, Planeamiento Estratégico, Gestión por Procesos, Programación Multianual de Inversiones, Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública. Ex becario del Programa de las Naciones Unidas en el I Programa Internacional de Formación en Excelencia Gerencial Premio Amartya Sen.



1. Resumen

En un contexto dinámico en donde los Estados requieren de la innovación para mejorar sus políticas públicas, la innovación pública ha cobrado relevancia teórica y práctica, tanto para entender las nuevas dinámicas sociales como para incorporar las nuevas tecnologías de la información y comunicación en beneficio de los ciudadanos. El Estado peruano no es ajeno a estas necesidades y ha implementado desde hace algunos años herramientas de innovación pública. El presente artículo desarrolla este proceso haciendo énfasis en los lineamientos establecidos por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Palabras clave: innovación pública, modernización del Estado, gestión pública

1. ABSTRACT

In a dynamic context in which States require innovation to improve public policies, public innovation has gained both theoretical and practical relevance as a means of understanding new social dynamics and incorporating information and communication technologies for the benefit of citizens. Peru is no exception to these needs and has implemented public innovation tools over the past few years. This article examines this process, with particular emphasis on the guidelines established by the Secretariat of Public Management of the Presidency of the Council of Ministers.

Keywords: public innovation, State modernization, public management.

2. Introducción

La creciente complejidad de los problemas públicos y de las demandas ciudadanas ha evidenciado que los modelos tradicionales de gestión estatal ya no siempre logran responder de manera eficiente a las necesidades de la población.

Frente a este escenario, la innovación pública surge como una herramienta importante para impulsar la modernización del Estado, fortalecer la capacidad de las instituciones públicas y mejorar la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía.

En los últimos años, diversos organismos internacionales han resaltado la importancia de innovar dentro de las instituciones públicas para enfrentar los cambios sociales, tecnológicos y económicos. La transformación digital, la participación ciudadana y la necesidad de recuperar la confianza en las instituciones han impulsado a los gobiernos a adoptar nuevas formas de gestión más flexibles y colaborativas.

El Perú no es ajeno a este interés por modernizar los servicios públicos. Este artículo pretende recoger algunas ideas para entender esta tendencia y su práctica reciente.

3. Sobre el concepto de innovación

De acuerdo con Criado (2016) la innovación es parte de un nuevo paradigma de gobernanza inteligente. Propone ejemplos de plataformas de crowdsourcing ciudadano (challenge.gov y Santander City Brain) y plataformas de colaboración abierta (NovaGob y GitHub).

Por su parte Waissbluth (2021) define a la innovación como “nuevas soluciones, distintas a las existentes, y de muy diferentes envergaduras, que son implementadas exitosamente por o para una o varias instituciones a fin de generar valor público”. (p. 381)

Otro aspecto que aporta Waissbluth (2021) es que “Todas las innovaciones, todas, una vez pasada la fase de su concepción y/o del prototipado, y decidida la solución final, se transforman en un proyecto de implementación”. (p. 380)

4. La innovación en otros Estados

Los países del norte de Europa son considerados referentes mundiales en innovación pública y gobierno digital debido a sus altos niveles de digitalización estatal y enfoque centrado en el ciudadano. Países como Estonia, Finlandia, Dinamarca y Suecia han desarrollado modelos de gestión pública donde la tecnología se encuentra integrada de manera transversal en los servicios estatales.

Uno de los casos más reconocidos es Estonia, considerado uno de los gobiernos digitales más avanzados del mundo. Este país implementó plataformas interoperables que permiten a los ciudadanos acceder a servicios de salud, educación, impuestos y diversos procedimientos administrativos mediante una sola identidad digital. Gracias a ello, gran parte de los trámites pueden realizarse de manera virtual,

Asimismo, varios países europeos han impulsado políticas de datos abiertos y herramientas de colaboración digital dentro del sector público. Lnenicka et al. (2023) analizaron distintas iniciativas de datos abiertos desarrolladas en Europa y concluyeron que los ecosistemas de gobierno abierto contribuyen a fortalecer la transparencia institucional, la participación ciudadana y la sostenibilidad de las políticas públicas. Los autores también señalan que los países más avanzados en innovación pública comparten características como liderazgo institucional, interoperabilidad digital y colaboración entre distintos actores públicos y privados.

A nivel internacional, diversos países han desarrollado experiencias relevantes relacionadas con innovación pública y modernización estatal. En Sudamérica, uno de los casos más representativos es Chile, particularmente a través del Laboratorio de Gobierno, con la finalidad de impulsar procesos de innovación dentro de las instituciones públicas mediante metodologías ágiles, diseño centrado en el usuario y trabajo colaborativo.

Se destaca el Índice de Innovación Pública de Chile, impulsado por el Laboratorio de Gobierno y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este instrumento busca medir las capacidades de innovación dentro de las entidades públicas y generar evidencia para fortalecer la toma de decisiones. El índice evalúa aspectos como liderazgo, cultura organizacional, colaboración institucional y capacidades para innovar, permitiendo identificar fortalezas y limitaciones dentro de las instituciones públicas chilenas.

De acuerdo con Arros y Ramírez-Alujas (2020), la experiencia chilena demuestra que la innovación pública no depende únicamente de incorporar tecnología, sino principalmente de transformar la cultura organizacional dentro del Estado. Los autores sostienen que algunas de las principales barreras para innovar en el sector público son el exceso de burocracia, la resistencia institucional al cambio y el temor al error, factores que limitan la generación de nuevas soluciones dentro de las entidades públicas.

Figura 1

Modelo del proceso de innovación pública chileno



Nota. El modelo articula cinco fases (0 a 4) en torno a tres ciclos: descubrir-definir, idear-prototipar-testear y diseñar-pilotear-evaluar. De Metodología Innovación Pública, por Laboratorio de Gobierno de Chile, s. f. (<https://www.lab.gob.cl/consultoria-agil/metodologia>). Derechos de autor por Laboratorio de Gobierno de Chile.

Por otro lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reconoció el Índice de Innovación Pública de Chile como una herramienta pionera en América Latina para fortalecer capacidades de innovación y adaptar las instituciones públicas a nuevas demandas ciudadanas. Esto evidencia que la innovación pública requiere no solo cambios normativos, sino también mecanismos de evaluación y aprendizaje institucional que permitan consolidar procesos de mejora continua.

De igual manera, Colombia ha desarrollado importantes avances relacionados con gobierno digital e inteligencia artificial aplicada a la gestión pública. Durante los últimos años, el gobierno colombiano impulsó estrategias orientadas a simplificar trámites y fortalecer la interacción entre ciudadanos y entidades públicas mediante plataformas digitales integradas. Según Ospina y Zambrano (2023), estas políticas permitieron avanzar en interoperabilidad, automatización de servicios y uso estratégico de datos para mejorar la toma de decisiones dentro del sector público.

Además, dichos autores sostienen que la transformación digital colombiana demuestra cómo la innovación pública puede contribuir a fortalecer la eficiencia del Estado y mejorar la relación entre ciudadanía y gobierno. Esto resulta relevante para el Perú, ya que evidencia que la innovación pública no depende únicamente de tecnología, sino también de liderazgo institucional, fortalecimiento de capacidades y continuidad de políticas públicas.

5. Experiencias de innovación pública en el Perú

El Observatorio de Innovación del Sector Público (OPSI) de la OCDE registra casos de estudio a nivel nacional, demostrando que, si se realiza innovación en el país, aunque muchas veces de forma poco visible. Se tiene al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), que con su Portal de Contrataciones Abiertas y su Ficha Única del Proveedor logró ordenar y abrir información clave sobre los proveedores del Estado, mejorando la transparencia con estándares internacionales.

Los gobiernos locales también han aportado experiencias en lo que a innovación pública refiere. La Municipalidad de San Isidro implementó un laboratorio de innovación y aprobó una Carta de innovación y gobierno abierto, a través del Acuerdo de Concejo N° 052-2015-MSI. Por su parte, la Municipalidad de Miraflores creó su propio Centro de Innovación Miraflores, a través del cual convocaba a funcionarios, vecinos y autoridades para buscar iniciativas innovadoras que dieran solución a problemas como la seguridad ciudadana, tráfico, etc. Esta última experiencia combinó esfuerzos con otras entidades, a través de convenios, para potenciar sus actividades; así, en convenio con la PUCP desarrollaron un taller “Desafío Miraflores” – Piscina Lob y en convenio con la Universidad del Pacífico desarrollaron un desafío denominado “experiencia de innovación”.

6. Marco normativo nacional

Como parte del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, las normas sobre innovación en el Perú son de corta data. En 2021 se publicó la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 009-2021-PCM/SGP que aprobó los Lineamientos N° 001-2021-SGP que establecen orientaciones para una Gestión Pública Innovadora.

En 2023 se aprobaron la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2023-PCM/SGP, que aprobó los Lineamientos N° 001-2023-PCM-SGP que establecen orientaciones para el desarrollo de concursos de innovación pública, y la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 005-2023-PCM/SGP, que aprobó los Lineamientos N° 002-2023-PCM-SGP que establecen orientaciones para el desarrollo de proyectos de innovación pública.

En agosto de 2025, mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 007-2025-PCM/SGP, se aprobó la primera Norma Técnica para la Gestión de la Innovación

Pública (NT-GIP), documento que brinda a las entidades públicas mejores condiciones para innovar; así como se dejó sin efecto la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 009-2021-PCM/SGP.

7. Norma técnica para la gestión de la innovación en las entidades del Estado

Esta norma técnica establece disposiciones para la gestión de la innovación pública en el marco del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, de carácter obligatorio, y tiene como ente rector a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de la Secretaría de Gestión Pública (SGP).

Uno de los aspectos más relevantes de la Norma Técnica para la Gestión de la Innovación Pública es el enfoque centrado en las personas que incorpora dentro de la gestión estatal. Este enfoque plantea que las iniciativas de innovación deben partir de las necesidades reales de la ciudadanía y no únicamente desde la lógica administrativa de las entidades públicas. Es decir, se busca que los servicios públicos sean diseñados considerando la experiencia de las personas, sus dificultades y expectativas respecto a su relación con el Estado. De esta manera, la innovación pública deja de enfocarse únicamente en procesos internos y comienza a priorizar soluciones que generen valor público y mejoren la atención ciudadana.

Asimismo, la norma reconoce que innovar dentro del sector público representa un desafío importante debido a las características propias de muchas instituciones estatales. En múltiples casos predominan estructuras rígidas, exceso de procedimientos burocráticos y limitados espacios para experimentar nuevas ideas. A ello se suma el temor a cometer errores o asumir riesgos por posibles responsabilidades administrativas, situación que muchas veces desalienta la implementación de iniciativas innovadoras. Frente a ello, la NT-GIP propone la creación de espacios seguros y controlados que permitan desarrollar pilotos, prototipos y procesos de experimentación antes de implementar soluciones de manera definitiva. Este enfoque busca promover una cultura organizacional más flexible, orientada al aprendizaje y a la mejora continua.

Define a la innovación pública como un “conjunto de acciones que permite resolver problemas públicos, a través de la implementación de nuevas soluciones o de mejoras significativas y viables, que tienen por finalidad generar valor (...)” (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2025).

Contempla incentivos para los mandos medios y superiores para facilitar la innovación y asumir riesgos en espacios seguros y controlados, sujetos a condiciones institucionales; estos comprenden reconocimientos (agradecimientos y premios), compensación no económica (condiciones laborales), crecimiento profesional (capacitaciones, becas, etc.), beneficios de bienestar social (descuentos en tiendas) o financiamiento para sus proyectos de innovación pública (prototipos, pilotos, implementación o escalamiento).

Las iniciativas de innovación conforman un **ecosistema de innovación pública** y se centran en las personas, en ámbitos como la innovación pública en servicios, en bienes, en procesos administrativos, en la gestión del talento, en el marco normativo y en políticas públicas.

En cuanto al modelo de gestión propuesto por la norma técnica, considera la participación de las entidades públicas, sector privado, sociedad civil y academia. Respecto a los roles que deben ejecutarse en las entidades públicas considera a la alta dirección (titular de la entidad y máxima autoridad administrativa), a la unidad de organización responsable del sistema administrativo de modernización; asimismo, considera la conformación de un equipo responsable del proyecto de innovación pública, designado por la máxima autoridad administrativa, responsable de la gestión del proyecto de innovación. También considera que pueden desarrollarse laboratorios de innovación o unidades de organización especiales para la gestión de proyectos de innovación pública.

La implementación se propone como un proceso de tres etapas: 1) Presentación de iniciativas de innovación pública, 2) Ejecución ágil de actividades para gestionar un proyecto de innovación pública, y 3) Evaluación de proyectos de innovación pública y de la gestión de la innovación.

La primera etapa consiste en la presentación de las iniciativas, a través de una ficha, ante la unidad de modernización de la entidad, que evalúa la propuesta y emite opinión técnica. El órgano proponente debe definir el problema público, las intervenciones, actores y capacidades de los servidores que ejecutarán la iniciativa.

En la segunda etapa, la agilidad es clave, a través de un proceso de iteración, productos parciales y un producto final con propuestas de solución con evidencia o sustentada en la implementación con los recursos disponibles. En esa etapa se recomienda

generar evidencia a través de diferentes matrices anexas a los lineamientos.

La tercera etapa busca conocer los resultados del proyecto de innovación pública tanto a nivel de resultados del proyecto (indicadores) como a nivel de la gestión de la innovación pública (desempeño y resultados institucionales).

8. Conclusiones

La innovación pública es un nuevo enfoque para solucionar problemas públicos, optimizar la gestión pública y responder de forma ágil y oportuna ante las necesidades de la ciudadanía.

En el Perú se han desarrollado iniciativas para implementar innovación pública en diferentes entidades públicas y se cuenta con lineamientos provenientes del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

Existen muchas experiencias internacionales y nacionales de innovación pública, lo que da cuenta del potencial de desarrollo que tiene la administración pública; sin embargo, es necesario que exista voluntad política para impulsar y sostener las iniciativas de innovación para así consolidar un ecosistema sostenible en beneficio de los ciudadanos.

9. Referencias

Arros, V., & Ramírez-Alujas, Á. (2020). Innovación en el sector público chileno: la experiencia y aprendizajes del laboratorio de gobierno. *Revista De Gestión Pública*, 6(1), 43–80. <https://doi.org/10.22370/rgp.2017.6.1.2215>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). Evaluación del Índice de Innovación Pública de Chile. <https://www.cepal.org/es/notas/cepal-presento-evaluacion-indice-innovacion-publica-chile-herramienta-pionera-desarrollada>

Criado, J. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. *Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. Revista de estudios políticos*, (173), 245–275. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5698479>

Laboratorio de Gobierno de Chile. (s. f.-a). Índice de Innovación Pública. <https://indice.lab.gob.cl/que-es-el-indice>

Laboratorio de Gobierno de Chile. (s. f.-b). Metodología Innovación Pública.
<https://www.lab.gob.cl/consultoria-agil/metodologia>

Lnenicka, M., Nikiforova, A., Luterek, M., Milic, P., Rudmark, D., Neumaier, S., Santoro, C., Casiano Flores, C., Janssen, M., & Rodríguez Bolívar, M. (2024). Identifying patterns and recommendations of and for sustainable open data initiatives: A benchmarking-driven analysis of open government data initiatives among European countries. *Government Information Quarterly*, 41(1). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101898>

OECD Observatory of Public Sector Innovation. (s. f.). Case studies: Peru.
https://oecd-opsi.org/case_type/opsi/?_countries=peru

Ospina Diaz, M., & Zambrano Ospina, K. J. (2023). Gobierno digital e inteligencia artificial, una mirada al caso colombiano. *Administración & Desarrollo*, 53(1), 1-34.
<https://doi.org/10.22431/25005227.vol53n1.2>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2025). Norma Técnica para la Gestión de la Innovación Pública.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8525660/7064290-nt_innovacion_publicaf.pdf

Waissbluth, M. (2021). Introducción a la gestión pública (1a ed.). Penguin Random House Grupo Editorial

¿Hacia dónde va el control político? Reingeniería legislativa y debido proceso como pilares de la modernización parlamentaria 2026.

Barbara Lucila Mora Carbajal

Doctora en derecho – Profesional de la
Comisión de Producción, Micro y Pequeña
Empresa y Cooperativas.



1. Resumen

El regreso de la bicameralidad en el 2026 nos pone ante un desafío histórico. Por años, el control político en el Perú ha oscilado constantemente entre la fiscalización legítima y el riesgo de la arbitrariedad procedimental. Bajo ese contexto y apoyándonos en la jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional, propongo una estrategia clara para blindar los nuevos reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados, poniendo al debido proceso como eje central, esto, se sostiene en tres pilares: el rigor en las reglas de votación, una protección real al ciudadano investigado y el respeto absoluto a la autonomía de las demás instituciones del Estado. En el presente análisis, pretendo evidenciar que la necesidad de delimitar con precisión las infracciones y digitalizar el voto son reformas urgentes; solo así evitaremos que las decisiones del Congreso terminen anuladas en los juzgados, garantizando procesos transparentes que recuperen la confianza de la ciudadanía.

Palabras clave: Control político; Bicameralidad; Debido proceso; Reingeniería legislativa; Tribunal Constitucional; Modernización parlamentaria.

1. Abstract

The return of bicameralism in 2026 presents us with a historic challenge. For years, political control in Peru has constantly oscillated between legitimate oversight and the risk of procedural arbitrariness. Within this context and drawing support from the binding jurisprudence of the Constitutional Court, I propose a clear strategy to shield the new regulations of the Senate and the Chamber of Deputies, placing due process at the core. This strategy rests on three pillars: rigor in voting rules, genuine protection for investigated citizens, and absolute respect for the autonomy of other State institutions. In this analysis, I intend to demonstrate that the need to precisely define infractions and to digitalize voting are urgent reforms; only then will we prevent

Congressional decisions from being overturned in court, thereby guaranteeing transparent processes that restore public trust.

Keywords: Political control; Bicameralism; Due process; Legislative reengineering; Constitutional Court; Parliamentary modernization.

2. Introducción

El sistema democrático peruano se encuentra a las puertas de atravesar un punto de inflexión histórico y normativo con el retorno al sistema bicameral (Rubio Correa, 2013). En la historia republicana del país, el ejercicio del control político en el parlamento nacional ha oscilado de manera constante entre la fiscalización necesaria para el equilibrio de poderes y el riesgo inminente de la arbitrariedad procedimental. Sin embargo, a partir de los criterios jurisprudenciales vinculantes emitidos por el Tribunal Constitucional del Perú (Tribunal Constitucional del Perú, 2012, Exp. N° 00156-2012-PHC/TC; es posible establecer de forma categórica que en el ordenamiento constitucional peruano no existen "zonas exentas de control" ni espacios de absoluta discrecionalidad que resulten ajenos a la revisión judicial (García Toma, 2019).

Bajo esta premisa, el presente artículo pretende postular cómo las garantías del debido proceso deben constituir el eje dogmático y operativo central en la redacción de los nuevos reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado. El objetivo principal de esta propuesta es mitigar la constante judicialización de las decisiones políticas, una práctica recurrente que debilita la legitimidad y la imagen institucional del Poder Legislativo ante la ciudadanía. A través del examen de la dogmática constitucional contemporánea y los instrumentos de gestión pública parlamentaria, se identifican tres pilares fundamentales para la reforma reglamentaria, las que confrontan la teoría del derecho procesal constitucional con la compleja realidad política y legislativa del país.

3. Pilares para la reforma reglamentaria

Volver a la bicameralidad nos exige renovar los procesos del Congreso con un enfoque garantista; solo así el control político será eficiente y resistirá cualquier revisión en los juzgados. Bajo esta mirada, analizamos tres pilares clave: la legitimidad procedimental

y transformación digital, la protección reforzada del ciudadano investigado, y la autonomía institucional junto con la tipicidad del fuero parlamentario.

a. Legitimidad procedimental y transformación digital en las reglas adjetivas

La legitimidad y eficacia jurídica del control político parlamentario dependen del respeto irrestricto a las reglas adjetivas del procedimiento, asegurando que las comisiones investigadoras alcancen solidez técnica al ceñirse a las reglas de las mayorías y votaciones previstas en el Reglamento del Congreso (Delgado-Guembes, 2012; Flores Nano, 2014; Tribunal Constitucional del Perú, 2023, Exp. N° 00007-2021-PCC/TC). En la gestión pública, la verificación del quórum y la transparencia en el conteo de votos son componentes críticos de integridad; por ello, implementar la transformación digital en el procedimiento legislativo optimiza la eficiencia y actúa como una salvaguarda contra fallas informáticas o arbitrariedades (Flores Nano, 2014). Al garantizar un registro exacto de las voluntades frente a discrecionalidades de las mesas directivas, se consolida un efectivo accountability parlamentario que legitima las decisiones de trascendencia estatal ante la ciudadanía.

b. Protección reforzada de los derechos del ciudadano investigado

La naturaleza subjetiva del control político exige una protección reforzada a los derechos de los investigados, dado que el Tribunal Constitucional del Perú (2012, Exp. N° 00156-2012-PHC/TC) estableció que las garantías del debido proceso son plenamente aplicables a las comisiones legislativas. Este mandato obliga a asegurar notificaciones claras y pormenorizadas de las imputaciones (García Toma, 2019), así como a garantizar la imparcialidad y una defensa técnica calificada en el futuro modelo bicameral. Observar estas directrices jurisprudenciales impide que el Parlamento opere como un foro de condena anticipada, transformándolo en un verdadero mecanismo de justicia institucional que respete la dignidad humana (Tribunal Constitucional del Perú, 2012, Exp. N° 00156-2012-PHC/TC).

c. Autonomía institucional, tipicidad y límites del fuero parlamentario

El diseño de la transición hacia la bicameralidad refleja el compromiso del Congreso por consolidar el equilibrio de poderes y optimizar la cooperación armónica con las demás

instituciones. La doctrina constitucional destaca que delimitar las funciones parlamentarias frente a las competencias del Poder Judicial o el Sistema Electoral robustece la seguridad jurídica del Estado (Flores Nano, 2014; Rubio Correa, 2013). Asimismo, al alinearse con el principio de legalidad que exige tipificar las conductas de manera clara y expresa (Tribunal Constitucional del Perú, 2023, Exp. N° 00007-2021-PCC/TC), el nuevo reglamento parlamentario unificado garantizará la predictibilidad de sus procedimientos, evitando la duplicidad de fueros y respetando las decisiones firmes de la justicia ordinaria. Este respeto recíproco entre los órganos del Estado asegura la estabilidad democrática y previene conflictos competenciales, elevando el prestigio técnico del Parlamento (Tribunal Constitucional del Perú, 2023, Exp. N° 00007-2021-PCC/TC).

4. Enfoque garantista ante la bicameralidad 2026

La puesta en marcha del modelo bicameral en el año 2026 trasciende el plano logístico y se constituye como una oportunidad para implementar un modelo de vanguardia en el garantismo procesal parlamentario. Desde la perspectiva teórica de Ferrajoli (2011), la democracia se fortalece mediante límites normativos diseñados para tutelar los derechos fundamentales y asegurar la coherencia del sistema jurídico. Bajo este enfoque garantista, resulta idóneo precisar la tipicidad de las "infracciones constitucionales", pues como sostiene Flores Nano (2014), el desarrollo de una normativa taxativa dota al juicio político de la máxima objetividad y predictibilidad, afianzando el principio de legalidad sancionatoria (Flores Nano, 2014; Tribunal Constitucional del Perú, 2012, Exp. N° 00156-2012-PHC/TC). Asimismo, ante el trabajo conjunto de la Cámara de Diputados y el Senado, incorporar reglas precisas sobre el principio de la non bis in ídem optimiza la eficiencia de los procesos y evita la duplicidad de investigaciones sobre un mismo caso (Delgado-Guembes, 2012), lo que aclara las funciones de cada cámara para lograr una transición ordenada (Tribunal Constitucional del Perú, 2023, Exp. N° 00007-2021-PCC/TC).

Con miras a este fortalecimiento institucional, la nueva normativa del Congreso debe proteger al ciudadano investigado informándole de forma detallada sus cargos para evitar su indefensión, garantizando además la seguridad jurídica con mecanismos inmediatos que permitan al legislador rectificar su voto antes del cierre definitivo de

las actas. De igual forma, según los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional del Perú (2012, Exp. N° 00156-2012-PHC/TC), cualquier levantamiento de secretos en las comisiones parlamentarias debe quedar estrictamente condicionado a una motivación fáctica y jurídica que resulte indispensable, proporcional y pertinente al caso. Por su parte, como bien explica Ferrajoli (2011), el garantismo subordina las decisiones de las mayorías a la protección de los derechos fundamentales de "lo indecible", por lo que adoptar estos altos estándares de transparencia es la herramienta técnica idónea para prevenir futuras demandas de amparo y declaraciones de nulidad por vicios de procedimiento, consolidando así la profesionalización del control político y la predictibilidad de la actividad parlamentaria (Ferrajoli, 2011; Tribunal Constitucional del Perú, 2012, Exp. N° 00156-2012-PHC/TC; Tribunal Constitucional del Perú, 2023, Exp. N° 00007-2021-PCC/TC).

5. Conclusiones

En primer lugar, sostengo que el retorno a la estructura bicameral en el año 2026 constituye una oportunidad histórica insoslayable para diseñar un parlamento de alta deliberación constitucional y técnica; por ello, considero que alinear la labor legislativa con el marco constitucional a través de reglas claras y precisas es el camino idóneo para fortalecer la seguridad jurídica y respaldar la legitimidad sistémica de la reforma. Bajo esa premisa, asumo el debido proceso como la garantía primordial de institucionalidad en el ejercicio de nuestras funciones públicas, demostrando que la sujeción de la fiscalización a los estándares fijados por el Tribunal Constitucional dota a las decisiones del Congreso de un blindaje técnico frente a la constante judicialización y los vicios de procedimiento.

En segundo lugar, planteo la necesidad de implementar la transformación digital en el registro y la rectificación del voto como una salvaguarda indispensable contra la arbitrariedad administrativa en las mesas directivas; mediante esta propuesta, busco asegurar que la manifestación de la representación nacional sea milimétrica y transparente, consolidando así un real accountability público que legitime nuestras decisiones de alta trascendencia estatal ante la ciudadanía.

Finalmente, concluyo que la delimitación taxativa de las infracciones constitucionales y la incorporación expresa del principio non bis in idem entre la Cámara de Diputados y el Senado son reformas urgentes para dotar de predictibilidad y eficiencia al juicio político; de este modo, la propuesta no solo salvaguarda las competencias exclusivas de otros órganos estatales, sino que garantiza una protección reforzada a la dignidad de los ciudadanos investigados dentro del fuero parlamentario.

6. Referencias

Delgado-Guembes, C. (2012). ¿Qué es el derecho parlamentario? Tratado introductorio a la teoría y práctica del reglamento del Congreso. Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Ferrajoli, L. (2011). Poderes salvajes: La crisis de la democracia constitucional. Trota.

Flores Nano, L. (2014). El control constitucional sobre el antejuicio y el juicio político parlamentarios. *Gaceta Constitucional*, (68), 268–279.

García Toma, V. (2019). Los derechos fundamentales en el Perú: Doctrina y jurisprudencia. Fondo Editorial de la Universidad de Lima.

Rubio Correa, M. (2013). El sistema jurídico: Introducción al derecho. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Tribunal Constitucional del Perú. (2012, 17 de abril). Sentencia del Pleno Jurisdiccional en el Expediente 00156–2012–PHC/TC (Caso César Humberto Tineo Cabrera). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156–2012–HC.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2023, 25 de julio). Sentencia del Pleno Jurisdiccional en el Expediente 00007–2021–PCC/TC (Caso Jurado Nacional de Elecciones contra el Congreso de la República). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00007–2021–CC.pdf>

Brechas digitales territoriales y acceso a la justicia en el Perú rural.

Publio Francisco Jiménez Belmont

Abogado por la Universidad Inca Garcilaso de la
Vega / publiojibel@gmail.com.



1. Resumen

El estudio analizó cómo las brechas digitales territoriales inciden en el acceso a la justicia en el Perú rural, considerando las limitaciones de conectividad, alfabetización digital y acceso tecnológico. La problemática se relaciona con las desigualdades entre zonas rurales y urbanas en el acceso a servicios judiciales digitales. Se aplicó una metodología cuantitativa, descriptiva y correlacional, mediante análisis documental y estadístico. Los resultados evidenciaron que solo el 51,8% de la población rural accede a internet, mientras Lima Metropolitana alcanza el 96,5%. De este modo, persisten limitaciones para utilizar plataformas judiciales virtuales. Se determinó que las desigualdades digitales continúan restringiendo el acceso equitativo a la justicia.

Palabras clave: Digitalización, justicia, conectividad rural, internet.

1. ABSTRACT

This study analyzed how territorial digital divides affect access to justice in rural Peru, considering limitations in connectivity, digital literacy, and technological access. The problem is related to inequalities between rural and urban areas in access to digital judicial services. A quantitative, descriptive, and correlational methodology was applied, using documentary and statistical analysis. The results showed that only 51.8% of the rural population has internet access, while in Metropolitan Lima, the figure reaches 96.5%. Thus, limitations persist in the use of virtual judicial platforms. It was determined that digital inequalities continue to restrict equitable access to justice.

Keywords: Digitalization, justice, rural connectivity, internet

2. Introducción

De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (2023) sostiene que la digitalización de los sistemas judiciales fortalece la transparencia y la eficiencia procesal; sin embargo, las desigualdades territoriales de conectividad continúan

excluyendo a millones de ciudadanos de los servicios judiciales digitales, especialmente en sectores rurales. Por ello, la brecha digital no solo representa una limitación tecnológica, sino también una expresión de desigualdad social y territorial.

Desde la perspectiva latinoamericana, las zonas rurales continúan enfrentando limitaciones de conectividad, alfabetización digital y acceso a plataformas estatales virtuales. En tal sentido, Oyarce et al. (2022) afirman que la brecha digital “afecta, principalmente a la zona rural” (p. 536), debido a las deficiencias de infraestructura tecnológica y acceso a internet. De esta manera, Prado et al. (2025) sostienen que las diferencias entre territorios urbanos y rurales amplían las condiciones de exclusión tecnológica en los servicios públicos digitales. De igual manera, Escobar (2026) argumenta que la brecha digital constituye un problema “epistémico y político”, porque reproduce desigualdades estructurales históricas que afectan a las comunidades rurales. En el caso peruano, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2024), en el cuarto trimestre de 2023 apenas el 51,8% de la población rural peruana tenía acceso a internet, mientras que el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (2023) reportó que la conectividad rural pasó del 2% en 2012 al 76,6% en 2022, aunque persisten amplias brechas de infraestructura y alfabetización digital.

Bajo esta problemática, el acceso a la justicia en el Perú rural se encuentra condicionado por barreras tecnológicas y territoriales. Meléndez (2025) señala que el acceso a internet constituye actualmente un derecho indispensable para garantizar el acceso a la justicia, debido a la digitalización de procedimientos judiciales y administrativos. No obstante, Gonzales (2025) sostiene que la transformación digital del Poder Judicial peruano presenta “tensiones, avances y límites”, ya que las brechas digitales continúan restringiendo la participación efectiva de la población rural en los procesos judiciales digitales.

En función de lo expuesto, el objetivo del estudio es analizar cómo las brechas digitales territoriales inciden en el acceso a la justicia en el Perú rural, considerando las limitaciones de conectividad, alfabetización digital y acceso tecnológico que enfrentan las poblaciones rurales.

3. Materiales y métodos

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cuantitativo, con alcance descriptivo y correlacional, permitiendo analizar la relación entre las brechas digitales territoriales y el acceso a la justicia en el Perú rural (Hernández & Mendoza, 2018). Se aplicó el método analítico-sintético e inductivo para identificar patrones asociados a la conectividad, acceso a internet y servicios judiciales digitales en zonas rurales.

La recolección de información se realizó mediante análisis documental y revisión de informes técnicos y publicaciones científicas emitidas entre 2022 y 2026 por entidades como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2024), el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (2023), el Banco Interamericano de Desarrollo (2023) y el Poder Judicial del Perú. Además, se utilizaron indicadores relacionados con conectividad rural, cobertura digital y acceso a plataformas judiciales virtuales.

Para el procesamiento de los datos se empleó estadística descriptiva mediante frecuencias, porcentajes, medias y distribución acumulada, con la finalidad de interpretar las desigualdades territoriales en el acceso digital. Se aplicó el análisis de correlación de Pearson para determinar la relación entre conectividad digital y acceso a servicios judiciales virtuales. Complementariamente, se utilizó la prueba no paramétrica Mann-Whitney U para comparar las diferencias estadísticas entre población rural y urbana respecto al acceso digital y judicial electrónico.

4. Resultados y discusión

Los resultados evidencian que las brechas digitales territoriales inciden en el acceso a la justicia digital en el Perú rural, porque la conectividad, el acceso a dispositivos y la alfabetización digital condicionan el uso efectivo de servicios como la Mesa de Partes Electrónica, el Expediente Judicial Electrónico y las consultas judiciales virtuales. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2024), en el cuarto trimestre de 2023 solo el 51,8% de la población rural accedió a internet, lo que confirma una desventaja territorial frente a las zonas urbanas. A su vez, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (2023) reportó que los hogares rurales con internet pasaron del 2% en 2012 al 76,6% en 2022, aunque la brecha persiste frente a Lima Metropolitana, donde el acceso llegó al 96,5%.

Tabla 1

Indicadores de conectividad territorial en el Perú

Indicador	Zona rural	Zona urbana o Lima Metropolitana	Brecha identificada
Población rural con acceso a internet, cuarto trimestre de 2023	51,8 %	No aplica	Acceso limitado en población rural
Hogares rurales con internet, 2022	76,6 %	Lima Metropolitana: 96,5 %	19,9 puntos porcentuales
Hogares rurales con celular, cuarto trimestre de 2023	87,6 %	Lima Metropolitana: 98,8 %	11,2 puntos porcentuales

Como se observa en la Tabla 1, aunque la telefonía móvil tiene mayor presencia en los hogares rurales, esto no garantiza acceso pleno a la justicia digital, porque el uso de plataformas judiciales exige conexión estable, habilidades digitales y dispositivos adecuados. En este sentido, Oyarce et al. (2022) sostienen que la brecha digital rural no se limita al acceso material, sino que también se relaciona con la disponibilidad de infraestructura y competencias tecnológicas. Además, Meléndez (2025) afirma que el acceso a internet se vincula directamente con el ejercicio del derecho de acceso a la justicia, especialmente cuando los procedimientos judiciales migran hacia entornos digitales.

A fin de evidenciar las desigualdades territoriales en el acceso digital, la Figura 1 presenta la distribución comparativa entre población rural y urbana respecto al acceso a servicios digitales y judiciales electrónicos. La población urbana concentra mayores niveles de conectividad y acceso a plataformas virtuales, mientras que la población rural se ubica en niveles considerablemente inferiores. Las medias estadísticas reflejan una diferencia significativa entre ambos territorios, confirmada mediante la prueba Mann-Whitney U ($p = 0.019$), lo que demuestra que las limitaciones de conectividad afectan directamente el acceso a la justicia digital en las zonas rurales.

Figura 1

Relación entre conectividad territorial y acceso potencial a justicia digital



Los resultados también muestran que la digitalización judicial avanza más rápido que las condiciones reales de acceso en los territorios rurales. El Poder Judicial del Perú (2026) informó que, al cierre de 2025, el Expediente Judicial Electrónico y la Mesa de Partes Electrónica estaban implementados en 1482 órganos jurisdiccionales, gestionando más de dos millones de expedientes digitales, equivalentes al 45% de la carga procesal nacional. Sin embargo, Gonzales (2025) advierte que la transformación digital judicial presenta tensiones institucionales, debido a que la innovación tecnológica no siempre se corresponde con las capacidades reales de los usuarios para acceder a dichos servicios.

Tabla 2

Transformación digital judicial y limitaciones de acceso rural

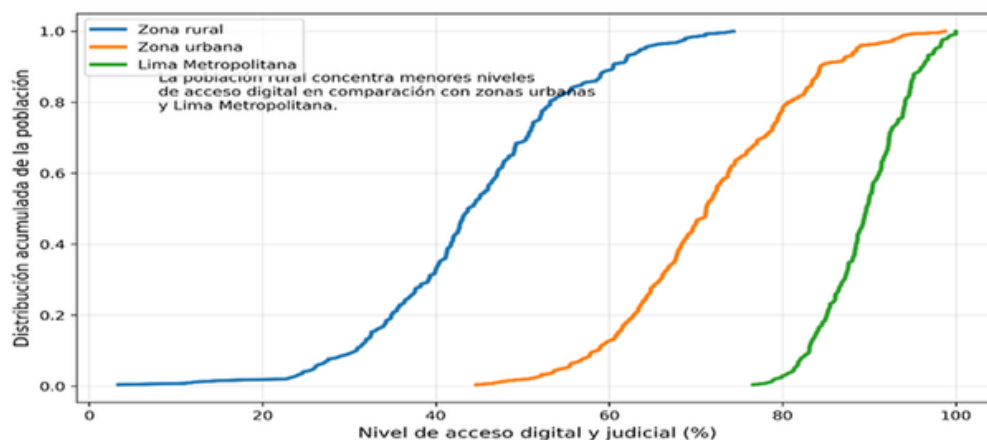
Dimensión analizada	Avance identificado	Limitación en el Perú rural
Expediente Judicial Electrónico	1482 órganos jurisdiccionales implementados	No todos los usuarios rurales tienen conectividad estable
Mesa de Partes Electrónica	Permite presentar escritos de forma virtual	Requiere casilla electrónica, internet y habilidades digitales
Expedientes digitales	Más de dos millones de expedientes digitales	La población rural puede quedar excluida por baja alfabetización digital
Carga procesal digitalizada	45 % de la carga procesal nacional	Persisten barreras territoriales y socioeconómicas

La Tabla 2 permite interpretar que el problema no radica únicamente en la existencia de plataformas digitales, sino en la capacidad efectiva de la ciudadanía rural para utilizarlas. Por ello, Polo (2025) señala que la implementación tecnológica sin planificación puede generar nuevas barreras para los justiciables, mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo (2023) sostiene que la transformación digital de la justicia debe considerar infraestructura, gobernanza, talento digital y servicios centrados en el usuario.

Para un análisis estadístico avanzado, la Figura 2 puede construirse como una función de distribución acumulada, comparando el acceso digital entre territorios rurales, urbanos y metropolitanos. Este gráfico permitiría observar que la población rural se concentra en niveles más bajos de conectividad, mientras que Lima Metropolitana presenta una distribución más cercana al acceso pleno. Esta diferencia confirma que la brecha digital territorial incide en la desigualdad de oportunidades para acceder a trámites judiciales virtuales, audiencias remotas y consultas procesales.

Figura 2

Distribución acumulada del acceso digital por territorio



Los resultados confirman que las brechas digitales territoriales inciden negativamente en el acceso a la justicia en el Perú rural, porque la población con menor conectividad enfrenta mayores dificultades para utilizar servicios judiciales digitales. Aunque el país ha avanzado en cobertura de internet y modernización del Poder Judicial, las diferencias entre zonas rurales y urbanas continúan reproduciendo desigualdades en el acceso efectivo a derechos. Por tanto, la justicia digital solo puede ser inclusiva si se acompaña de conectividad rural, capacitación tecnológica, asistencia presencial complementaria y diseño accesible de plataformas judiciales.

5. Conclusiones

Las brechas digitales territoriales inciden de manera directa en el acceso a la justicia en el Perú rural, debido a que las limitaciones de conectividad, infraestructura tecnológica y acceso a internet restringen la utilización de plataformas judiciales virtuales por parte de la población rural.

Aunque el sistema judicial peruano ha fortalecido sus procesos de transformación digital mediante herramientas como el expediente judicial electrónico y la Mesa de Partes Electrónica, las desigualdades tecnológicas entre zonas rurales y urbanas continúan generando condiciones de exclusión en el acceso a servicios judiciales digitales.

La baja alfabetización digital y las condiciones socioeconómicas de las poblaciones rurales dificultan el aprovechamiento efectivo de los servicios judiciales electrónicos, por lo que la modernización de la justicia requiere políticas integrales orientadas al fortalecimiento de la conectividad rural, capacitación tecnológica e inclusión digital territorial.

6. Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo. (2023). Guía de transformación digital de la justicia. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Guia-de-transformacion-digital-de-la-justicia.pdf>

Escobar Álvarez, I. Y. (2026). Revisión sistemática desde el constructo de brecha digital en territorios etnoeducativos. *Revista Redgade*, 6(1). <https://doi.org/10.63549/rg.v6i1.774>

Gonzales Mejía, Á. F. (2025). Transformación digital y reconfiguración institucional en el Poder Judicial peruano: Tensiones, avances y límites del expediente judicial electrónico. *Justicia(s) Revista de Derecho*, 4(2), 63–82. <https://doi.org/10.47463/rj.v4i2.130>

Hernández-Sampieri, R., & Mendoza Torres, C. P. (2018). Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta (2.ª ed.). McGraw-Hill.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024). Estadísticas de las tecnologías de información y comunicación en los hogares: Informe técnico, trimestre octubre–noviembre–diciembre 2023. Instituto Nacional de Estadística e Informática. <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-tecnologias-de-informacion-oct-nov-dic2023.pdf>

Meléndez Caballero, A. (2025). El derecho al acceso al internet y sus implicaciones para el acceso a la justicia en el Perú. *Llpanchikpaq: Justicia*, 7(10), 387–412. <https://doi.org/10.51197/lj.v7i10.1215>

Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones. (2023). Conectividad rural en el Perú y reducción de la brecha digital. Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones. <https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/noticias/conectividad-rural-reduccion-brecha-digital/>

Oyarce Mariñas, V. A., Silva Orosco, L., & Abanto Yóplac, S. A. (2022). Brecha digital y educación virtual en instituciones educativas rurales. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 3(2), 534–546. <https://doi.org/10.56712/latam.v3i2.116>

Poder Judicial del Perú. (2025). Transformación digital y acceso a la justicia en el Perú. Poder Judicial del Perú. <https://www.pj.gob.pe/>

Poder Judicial del Perú. (2026). Poder Judicial cerró el 2025 con alrededor de 1500 órganos jurisdiccionales con expediente judicial electrónico. Poder Judicial del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/pj/noticias/1331027-poder-judicial-cerro-el-2025-con-alrededor-de-1500-organos-jurisdiccionales-con-expediente-judicial-electronico>

Polo Olivarez, I. A. (2025). Brechas digitales e inteligencia artificial: Retos en el acceso a la justicia. *Forseti: Revista de Derecho*, 14(22), 381–393. <https://doi.org/10.21678/forseti.v14i22.2842>

Prado Palomino, J. A., Gómez Méndez, J., Enciso Huillca, E. R., & Tenorio Alanya, F. M. (2025). Estrategias para reducir la brecha digital en Perú. *Revista Venezolana de Gerencia*, 30(14), 1447–1461. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.30.especial14.37>

Tania Anaya Figueroa, T., Montalvo Castro, J., Calderón, A. I., & Arispe Alburqueque, C. (2021). Escuelas rurales en el Perú: Factores que acentúan las brechas digitales en tiempos de pandemia y recomendaciones para reducirlas. *Educación*, 30(58), 11–33. <https://doi.org/10.18800/educacion.202101.001>

La residualidad de la infracción constitucional.

Carlos Rodrigo De La Torre Grados

Abogado por la PUCP. Con estudios concluidos de la Maestría en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Abogado del Estudio Gherzi & Abogados desde 2013-2020/2021-2022. Asesor de la Segunda Vicepresidencia de la Mesa Directiva el Congreso República, periodo noviembre de 2020 a julio 2021. Asesor de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales de octubre de 2022 a agosto de 2024. Asesor de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales de 21 de agosto de 2025 a la fecha. Código ORCID: 0009-0000-5044-9728.

Correo: carlosrodrigodelatorre@gmail.com



1. Resumen

El artículo analiza la infracción constitucional en el marco del procedimiento de acusación constitucional, con énfasis en el juicio político. A partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se examina su evolución desde una concepción amplia hacia una definición más restringida basada en la vulneración directa de deberes constitucionales y en un ejercicio de subsunción normativa. Asimismo, se desarrolla el principio de residualidad, según el cual el Congreso debe activar el juicio político de manera excepcional, priorizando la intervención de otras instancias competentes en casos de responsabilidad penal o administrativa. Se concluye que la residualidad opera como un criterio de autocontención en el ejercicio de la potestad sancionadora parlamentaria.

Palabras clave: juicio político, infracción constitucional, acusación constitucional, tribunal constitucional, residualidad.

1. Abstract

This article analyzes constitutional impeachment offenses within the Peruvian impeachment procedure, focusing on political impeachment. Based on the jurisprudence of the Constitutional Court of Peru, it examines the shift from a broad understanding of constitutional offenses toward a narrower approach grounded in the direct violation of constitutional duties and normative subsumption.

It further develops the principle of residuality, according to which Congress should activate political impeachment only in exceptional cases, prioritizing the intervention of other competent authorities in matters of criminal or administrative liability. The article concludes that residuality functions as a principle of institutional self-restraint in the exercise of parliamentary punitive powers.

Keywords: political impeachment, constitutional offense, impeachment procedure, constitutional court, residuality.

2. Introducción

El procedimiento de acusación constitucional, que comprende el antejuicio y el juicio político, constituye un mecanismo central de control político del Parlamento. En este marco, la infracción constitucional ha sido progresivamente delimitada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pasando de una concepción amplia a una basada en criterios de razonabilidad y subsunción normativa.

El presente artículo analiza su naturaleza jurídica en el juicio político y desarrolla el principio de residualidad como criterio de autocontención en el ejercicio de la potestad sancionadora del Congreso.

3. El juicio político como vertiente del procedimiento de acusación constitucional

El procedimiento parlamentario de acusación constitucional corresponde a una de las manifestaciones de la función de control político del Parlamento, dentro de este procedimiento se lleva a cabo tanto el antejuicio político, como el juicio político.

Ambas figuras tienen como referencia o antecedente la figura del impeachment, iniciado en Inglaterra y con desarrollo en ese país y los EEUU; hay que recordar que en el impeachment “cualquier acción que se considere perjudicial a los intereses de la población o que se pudiera entender como un abuso del poder o de confianza otorgada por el monarca podía merecer una sanción. La falta política a reprender sería, pues, aquella que, en un momento dado, la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores considerasen como tal.” (Durand Vásquez, 2018).

Actualmente, por el juicio político se determina solo si los altos funcionarios señalados en el artículo 99 de la Constitución han cometido “infracción de la constitución” durante el ejercicio de sus funciones, siendo pasibles de dicho procedimiento parlamentario y potencial sanción hasta cinco años, desde que se dejó el cargo.

4. Naturaleza jurídica de la infracción constitucional

¹ Corte IDH. Caso Liakat Ali Allibux vs. Suriname. Sentencia de fondo, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, serie C No. 277, 30 de enero, 2014.

Inicialmente el Tribunal Constitucional señaló que la infracción constitucional, materia de la acusación constitucional por juicio político, englobaría “toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal (...) en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta (...)” (Tribunal Constitucional del Perú, 2003, FJ 15).

Como se observa, el Tribunal Constitucional parte de una concepción abierta del concepto de infracción constitucional; sería infracción constitucional aquella conducta que el Pleno del Congreso así lo interprete, siempre que “comprometa peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal”. Sin embargo, esta posición irá modificándose.

Así, el Tribunal Constitucional, señala que el parámetro para determinar la infracción constitucional es la propia Constitución, y que es labor del Parlamento determinar, en forma razonable y proporcional si los hechos imputados constituyen una infracción a la Constitución, así como determinar si es una infracción leve, intermedia o grave; aunque cabe señalar el propio Tribunal Constitucional no da mayores elementos para poder clasificar dichas conductas (Tribunal Constitucional del Perú, 2007, Exp. N° 03593–2006–AA/TC, ff. jj. 9 y 13).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional en la 00013–2009–PI/TC en sus Fj. 47 y 48 reitera la posición original que “47. Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha considerado que la función congresal sancionadora, prevista en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución, no se limita a aquellos casos en los que exista una sentencia condenatoria emanada del Poder Judicial, por los delitos funcionales en que incurran los funcionarios previstos en su artículo 99°, sino que se extiende a los casos en que, a juicio del Pleno del Congreso, se configuren responsabilidades eminentemente políticas, aun cuando no exista la comisión de un delito de por medio. Y es que si bien la función punitivo-jurisdiccional es privativa del Poder Judicial (aquella que puede sancionar sobre la base de la “razón jurídica”), la función político-punitiva (aquella que puede sancionar sobre la base de la “razón política”) no lo es.

Y no podría serlo, pues justamente el principio de separación de poderes es el que garantiza la ausencia de toda valoración política en las decisiones del Poder Judicial.

48. Así, en la Carta Fundamental se encuentra constituido el juicio político por el que se permite iniciar un procedimiento a los funcionarios enumerados en su artículo 99°, en razón de las infracciones constitucionales de carácter político cometidas en el ejercicio de sus funciones, y de encontrarse responsabilidad se autoriza al propio Congreso de la República a sancionarlo e incluso inhabilitarlos para el ejercicio de la función pública. En otras palabras, en el juicio político el funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el propio Congreso, por faltas a la Constitución única y estrictamente políticas. Claro está la sanción y, en su caso, la inhabilitación, deberá estar enmarcada dentro de los cánones constitucionales de proporcionalidad y razonabilidad." (Tribunal Constitucional del Perú, 2010, Exp. N.º 00013-2009-PI/TC, ff. jj. 47-48).

Como se observa, el Tribunal Constitucional traslada solo al ámbito de la sanción y no a la determinación de la conducta a calificarse como infracción constitucional los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

Sin embargo, en la STC 04044-2022-PHC/TC el Tribunal Constitucional, señala que "se desprende que incluso el accionar parlamentario en el seno de una acusación constitucional por juicio político debe encontrarse debidamente motivado, y más aún cuando, en el modelo constitucional peruano, no existe propiamente un catálogo o cuerpo normativo que regule cuáles son las infracciones a la Constitución y qué clase de sanciones ameritaría su comisión. (...) si bien la determinación de la comisión de una infracción constitucional es un asunto en el que bien pueden ingresar consideraciones de orden axiológico- máxime si se tiene en cuenta que la responsabilidad que se juzga es de carácter político y que las disposiciones constitucionales puedan ostentar un grado de indeterminación semántica importante-, un ejercicio de racional tipicidad, a saber, de racional encuadre del hecho juzgado en el contenido semánticamente descrito por la norma constitucional supuestamente infraccionada es imprescindible, para considerar válida tal determinación" (Tribunal Constitucional del Perú, 2022, Exp. N.º 04044-2022-PHC/TC, ff. jj. 46-48).

Así las cosas, es posible afirmar que una infracción constitucional es necesariamente la ocurrencia de una conducta expresamente prohibida por la Constitución o la vulneración directa de deberes u obligaciones que se desprendan directamente del texto constitucional, encontrándonos necesariamente ante un ejercicio de tipificación en cada caso y de acuerdo a las conductas ocurridas y el texto constitucional aplicable; siempre dentro de los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad.

5. De la residualidad en la aplicación del juicio político y sus excepciones

En este punto, planteamos que de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha desarrollado la naturaleza residual de la infracción constitucional, ello implica que el Congreso, solo debería activar el mecanismo del juicio político bajo determinadas circunstancias. Así en el FJ 15 de la STC emitida en el Exp. 0006-2003-AI/TC dispuso lo siguiente: “Sobre el particular, surge la siguiente interrogante: ¿Acaso el Congreso puede imponer sanciones por delitos que no han sido declarados por el Poder Judicial? Sin duda, la respuesta es negativa, porque si así fuera se quebraría no solo el principio de separación de poderes sobre el que se sustenta todo Estado democrático de derecho (artículo 43° de la Constitución), sino también el principio de presunción de inocencia (párrafo e, inciso 24), de su artículo 2°). Es por ello que la referida frase del inciso j) del artículo 89° del Reglamento del Congreso, debe ser interpretada como aquella potestad sancionadora de la que es titular el Congreso, para imponer las sanciones previstas en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones por los funcionarios enumerados en el artículo 99° de la Constitución, siempre que dichos delitos hayan sido previamente declarados como tales en una sentencia firme expedida por el Poder Judicial, quedando proscrita toda interpretación contraria.” (Tribunal Constitucional del Perú, 2003, Exp. N° 00006-2003-AI/TC, FJ 15). Sin embargo, en la propia sentencia, el Tribunal Constitucional reconoce en su FJ 18, que existe la posibilidad de que pueden ocurrir conductas ajenas a la comisión de delitos que pueden considerarse como infracción constitucional: “Por otra parte, el Tribunal Constitucional considera que la función congresal sancionadora, prevista en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución, no sólo puede ser ejercida en aquellos casos en los que exista una sentencia condenatoria emanada del Poder Judicial, por

los delitos funcionales en que incurran los funcionarios previstos en su artículo 99°, sino también en los casos en que se configuren responsabilidades eminentemente políticas, aun cuando no exista la comisión de un delito de por medio. Y es que si bien la función punitivo-jurisdiccional es privativa del Poder Judicial (aquella que puede sancionar sobre la base de la "razón jurídica"), la función político-punitiva (aquella que puede sancionar sobre la base de la "razón política") no lo es. Y no podría serlo, pues justamente el principio de separación de poderes es el que garantiza la ausencia de toda valoración política en las decisiones del Poder Judicial." (Tribunal Constitucional del Perú, 2003, Exp. N.° 00006-2003-AI/TC, FJ 18).

De ambas afirmaciones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es posible afirmar que la naturaleza residual de la infracción constitucional implica lo siguiente: 1) La imposición de la sanción política en caso sea por la comisión de un delito solo podrá imponerse luego de que se determine penalmente la responsabilidad del denunciado y 2) Que no exista una norma legal que sancione la conducta incurrida, fuera de la infracción constitucional estipulada.

Al respecto, en el ejercicio de sus funciones el Parlamento podría potencialmente iniciar y procesar a cualquiera de los altos funcionarios por conductas que puedan calificarse como delito y otras conductas que adicionalmente puedan configurar una infracción de la Constitución, si las conductas pueden o deben ser sujetas a procedimientos administrativos o similares, el Parlamento debería evitar pronunciarse sobre los mismos.

Por ejemplo, al momento de tramitar la Denuncia Constitucional N° 359, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, tramitó tanto por la variante de juicio político, como de antejuicio político, a la congresista denunciada María Cordero Jon Tay; siendo que finalmente, solo en el extremo del antejuicio político el Pleno del Congreso alcanzó los votos suficientes para aprobarla, suspendiéndola además del ejercicio del cargo de congresista mientras el proceso penal se encontraba vigente (Congreso de la República del Perú, s. f., Denuncia Constitucional N° 359).

Otro ejemplo a considerar es la tramitación que se realizó de las Denuncias Constitucionales acumuladas N°s 209 y 231, en donde finalmente el Congreso de la

República levanto la prerrogativa del antejuicio político a la Fiscal Suprema denunciada Zoraida Avalos Rivera, así como impuso la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública por cinco (05) años (Congreso de la República del Perú, s. f., Denuncias Constitucionales acumuladas N°s 209 y 231). Cabe mencionar que la referida funcionaria judicializó los referidos actos parlamentarios, siendo que en la vía del proceso penal, el Poder Judicial archivo las imputaciones, y en el proceso constitucional correspondiente se declaró, inaplicable la sanción impuesta (Congreso de la República del Perú, s. f., Denuncias Constitucionales acumuladas N°s 209 y 231); siendo evidente que en ese momento la subcomisión no logró diferenciar las conductas evaluadas en ambas vertientes, por lo que el archivo en sede penal implicó necesariamente el archivo de las imputaciones sobre las infracciones constitucionales.

6. Conclusiones

La infracción constitucional, en el marco del procedimiento parlamentario de acusación constitucional, por la vertiente de juicio político, es un concepto jurídico, que aunque inicialmente dependía enteramente del criterio político del Parlamento, el Tribunal Constitucional ha ido delimitando el mismo a obligaciones o prohibiciones expresas del texto constitucional, con un necesario ejercicio de subsunción entre la conducta imputada y el supuesto deber constitucional infringido o prohibición incurrida.

El principio de residualidad en el tratamiento de infracciones constitucionales, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, implica que, si se imputa la comisión de presuntos delitos y presuntas infracciones, por la misma conducta, el parlamento debe preferir darle trámite al levantamiento de la prerrogativa del antejuicio político y solo determinada la responsabilidad penal del imputado se podrá imputar la comisión de infracciones constitucionales.

Adicionalmente, el principio de residualidad, implica que si las conductas materia de denuncia, pueden y son objeto de procesamiento y sanción ante otras autoridades y entes, el Parlamento debe omitir pronunciarse por dichos extremos, debiendo preferir la actuación de dichos entes.

7. Referencias

Durand Vásquez, P. (2018). La acusación constitucional en el Perú: Un análisis histórico, interpretativo y estadístico de los procedimientos durante los periodos 2006–2011, 2011–2016 y 2016–2021 (Informe de investigación, pp. 1–31). Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, Congreso de la República del Perú.

Congreso de la República del Perú. (s. f.). Denuncia Constitucional N° 359. https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2021.nsf/expacu/306DD8E16C8564D80525899500701A2E?opendocument

Congreso de la República del Perú. (s. f.). Denuncias Constitucionales acumuladas N°s 209 y 231.

https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/EXPVIRT_2021.nsf/B8BA97417AB944A405258591006D9731/B3B7E63C3D6A086B052587B90069D186?OpenDocument

Congreso de la República del Perú. (s. f.). Denuncias Constitucionales acumuladas N°s 209 y 231.

https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/EXPVIRT_2021.nsf/B8BA97417AB944A405258591006D9731/B3B7E63C3D6A086B052587B90069D186?OpenDocument

Tribunal Constitucional del Perú. (2003). Sentencia recaída en el Expediente N° 00006–2003–AI/TC.

Tribunal Constitucional del Perú. (2007). Sentencia recaída en el Expediente N° 03593–2006–AA/TC.

Tribunal Constitucional del Perú. (2010). Sentencia recaída en el Expediente N° 00013–2009–PI/TC.

Tribunal Constitucional del Perú. (2022). Sentencia recaída en el Expediente N° 04044–2022–PHC/TC.

Entre la inmunidad parlamentaria y la tutela efectiva: El artículo 52-A del Código Procesal Constitucional peruano y la centralidad del contradictorio cautelar.

Cesar Muriche Astorayme

Docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad de San Martín de Porres. Maestro en Derecho Procesal por la PUCP. Investigador en el Grupo de Investigación de Derecho Procesal Crítico y Constitución de la PUCP (GIDEPROC). Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal (IIDP). Coordinador General de la Revista Institucional Jus Liberabit de la Corte Superior de Justicia de Ica. Ha sido Abogado de la Procuraduría Pública del Poder Judicial y de la Procuraduría Pública del Congreso de la República, Jefe de Asesoría Legal del Fondo de Vivienda Policial, Jefe del Área de Educación Ciudadana del Congreso. Conferencista. Autor de artículos en temas de Derecho Procesal. cmuriche@pucp.edu.pe.



1. Resumen

La Ley N° 32153 incorporó el artículo 52-A al Nuevo Código Procesal Constitucional peruano, estableciendo la improcedencia de medidas cautelares en los procesos de amparo dirigidos contra el ejercicio de determinadas atribuciones exclusivas y excluyentes del Congreso de la República. El presente artículo analiza la compatibilidad de dicha prohibición con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el debido proceso en el marco del Estado Constitucional de Derecho. A partir del examen de la jurisprudencia nacional e internacional, así como de diversos casos que evidencian tensiones entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo, se sostiene que la prohibición absoluta de la tutela cautelar resulta desproporcionada e incompatible con los estándares constitucionales de protección de derechos fundamentales. No obstante, también se advierte que determinadas prácticas judiciales han desnaturalizado la función instrumental de las medidas cautelares, convirtiéndolas en mecanismos de tutela anticipada con efectos irreversibles sobre decisiones parlamentarias. Como alternativa, se propone la instauración obligatoria de un contradictorio cautelar previo, mediante audiencias bilaterales de urgencia, como mecanismo idóneo para compatibilizar la protección efectiva de los derechos fundamentales con el respeto a la autonomía constitucional del Parlamento.

Palabras clave: tutela cautelar, debido proceso, tutela jurisdiccional efectiva, Congreso de la República, control constitucional.

1. Abstract

Law N° 32153 incorporated Article 52-A into the Peruvian New Constitutional Procedural Code, establishing the inadmissibility of precautionary measures in constitutional protection proceedings challenging certain exclusive powers of Congress. This article examines the compatibility of such prohibition with the rights to effective judicial protection and due process within the framework of the Constitutional

Rule of Law. Based on an analysis of national and international case law, as well as several institutional disputes between the Judiciary and incompatible with constitutional standards for the protection of fundamental rights. At the same time, it acknowledges that certain judicial practices have distorted the instrumental nature of precautionary measures by transforming them into forms of anticipatory relief with irreversible effects on parliamentary decisions. As an alternative, the article proposes the mandatory implementation of prior adversarial precautionary proceedings through expedited bilateral hearings, as a mechanism capable of reconciling effective rights protection with respect for parliamentary autonomy.

Keywords: precautionary measures, due process, effective judicial protection, Congress of the Republic, constitutional review.

2. Introducción

El constitucionalismo contemporáneo ha consolidado el principio de que ninguna manifestación del poder público, por más soberana o democrática que pretenda su legitimación, se encuentra exenta del control constitucional ni del respeto irrestricto a los derechos fundamentales. En el marco del Estado Constitucional de Derecho, las decisiones emitidas en el seno del Poder Legislativo –históricamente resguardadas bajo la doctrina política de los *acta interna corporis*– están sujetas de forma obligatoria al tamiz del debido proceso y a las garantías fundamentales.

En el ámbito peruano, esta tensión ha alcanzado su punto más crítico a propósito de la reciente reforma introducida por la Ley N° 32153, la cual incorporó el artículo 52-A al Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPConst.). Al prohibir de manera absoluta el dictado de medidas cautelares en procesos de amparo destinados a cuestionar el ejercicio de atribuciones exclusivas y excluyentes del Congreso –tales como la elección y remoción de altos funcionarios, el juicio político o la vacancia presidencial–, el legislador ha pretendido establecer una zona de inmunidad procesal bajo el argumento de salvaguardar la autonomía parlamentaria frente a presuntas intromisiones del Poder Judicial.

Este artículo sostiene que dicha prohibición absoluta no solo vacía de contenido el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, sino que desconoce la naturaleza transprocedimental del debido proceso. No obstante, se reconoce que la práctica judicial interna ha incurrido con frecuencia en una desnaturalización de la tutela urgente, empleando medidas cautelares inaudita altera pars como auténticas tutelas anticipadas de fondo con efectos irreversibles, lo que ha quebrado el balance de poderes. Por lo tanto, el problema de investigación que nos ocupa radica en determinar si es posible armonizar la eficacia expansiva del debido proceso parlamentario con la preservación de las funciones del Congreso a través de una reformulación del diseño cautelar constitucional, sustituyendo la prohibición absoluta por la obligatoriedad del contradictorio previo.

3. La eficacia transprocedimental del debido proceso en sede parlamentaria: Del dogma de la soberanía al control de convencionalidad

3.1 El carácter expansivo del debido proceso y su recepción jurisprudencial

La noción clásica que adscribía las garantías del debido proceso de manera exclusiva al ámbito estrictamente jurisdiccional (penal o civil) ha sido plenamente superada. La Norma Fundamental no adjetiviza, particulariza ni limita la aplicación de estas garantías a un orden procedimental cerrado, su fuerza normativa irradia a cualquier escenario donde se determinen derechos u obligaciones de las personas.

A nivel regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido una sólida doctrina de eficacia horizontal de los derechos procesales. En las emblemáticas sentencias del Caso Tribunal Constitucional vs. Perú (2001) y Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá (2001), la Corte IDH precisó que las exigencias del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no se limitan a los jueces ordinarios, sino que son de obligatorio cumplimiento para cualquier autoridad pública, incluidos los órganos parlamentarios que ejercen funciones de carácter sancionatorio o de control político. El debido proceso posee, pues, una naturaleza transprocedimental.

En sede nacional, el Tribunal Constitucional peruano ha hecho suya esta premisa expansiva. En el caso Tineo Cabrera (Exp. 00156–2012–PHC/TC), el Colegiado precisó con meridiana claridad que el debido procedimiento vincula al Parlamento “(...) no solo en los procedimientos de antejuicio y de juicio político, sino también en las actuaciones de las Comisiones Investigadoras o de las Comisiones Ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno el Congreso de la República (...)”².

El Tribunal justificó que las actuaciones parlamentarias merecen una tutela reforzada precisamente porque el Congreso decide por mayorías políticas y actúa bajo criterios de oportunidad y conveniencia; es decir, su canon de control es marcadamente subjetivo. Es la ausencia de una función jurisdiccional interna imparcial la que exige que el control jurisdiccional externo sea riguroso en lo formal.

Este criterio fue ratificado y profundizado en el caso Alejandro Toledo (Exp. 04968–2014–PHC/TC) y, de manera categórica, en el caso Elsa Celia Anicama Ñáñez (Exp. 00358–2013–PA/TC ³). En este último, el Tribunal Constitucional enfatizó la inexistencia de “islas exentas de control constitucional” dentro del Estado peruano. Admitir que el Congreso pueda desvincularse de las garantías mínimas del debido proceso implicaría rebajar la Constitución de su condición de norma jurídica vinculante a una mera “carta política referencial”, un retorno al antiguo autoritarismo parlamentario que resulta incompatible con la lógica del Estado Constitucional.

² El Tribunal Constitucional señaló que el debido procedimiento se aplica a los procedimientos parlamentarios “no solo en los procedimientos de antejuicio y de juicio político, sino también en las actuaciones de las Comisiones Investigadoras o de las Comisiones Ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno el Congreso de la República; y merece una tutela reforzada, en tanto que el Congreso de la República decide por mayoría y actúa por criterios basados en la oportunidad y conveniencia, es decir, que su actuación y canon de control es de carácter subjetivo porque no ejerce función jurisdiccional propiamente dicha”.

³ “la jurisprudencia de este Colegiado ha sido clara en señalar que toda actuación de los órganos estatales o particulares dentro de un proceso o procedimiento, sea jurisdiccional, administrativo sancionatorio, corporativo o parlamentario, debe respetar el derecho al debido proceso. Así como no existen islas exentas al control constitucional, tampoco es posible sostener que existan escenarios en los que se puedan desconocer, sin mayor justificación, las garantías mínimas del debido proceso, en tanto ello supone aseverar, con el mismo énfasis, que la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al Congreso de la República, al privilegiarse la majestad de los poderes públicos frente a los derechos fundamentales de la persona. Empero, esto último se encuentra reñido con la lógica del actual Estado Constitucional y, obviamente, no es compartido por este Tribunal Constitucional”.

3.2 La dialéctica entre discrecionalidad política y regularidad procedimental

Es imperativo delimitar el objeto del control judicial sobre los actos del Congreso. La judicatura no está llamada a revisar el mérito político, la conveniencia o la oportunidad de decisiones tales como la inhabilitación de un funcionario o la declaración de una vacancia presidencial, pues ello pertenece a la esfera de discrecionalidad reservada al legislador representativo.

Sin embargo, el itinerario para arribar a dicha decisión –el procedimiento formal– no es discrecional, es netamente reglado por la Constitución y el Reglamento del Congreso. El debido proceso parlamentario opera aquí como un límite de carácter formal y sustancial que constriñe el modo en que se ejerce el poder político. Cuando un órgano parlamentario vulnera el derecho a ser oído, el derecho a la defensa, el acceso a elementos de cargo con debida anticipación, la validez del acto se desploma. Como consecuencia, ante la configuración de un acto inválido y lesivo de derechos fundamentales en sede legislativa, el ordenamiento procesal constitucional debe prever mecanismos de tutela que no solo sean idóneos en el fondo, sino oportunos y eficaces en el tiempo.

4. La patología en la práctica judicial peruana: De la instrumentalidad cautelar a la desnaturalización autosatisfactiva

Para comprender el origen del artículo 52-A del NCPConst., es indispensable abandonar por un momento el análisis puramente normativo y realizar una disección crítica de la praxis judicial. La prohibición absoluta de las medidas cautelares dictadas contra el Congreso de la República no nació en un vacío, fue la respuesta política a un fenómeno de desborde y desnaturalización procesal en las instancias de primer grado del Poder Judicial.

La dogmática procesal clásica, desde Calamandrei hasta Taruffo, adscribe a la tutela cautelar un rasgo definitorio ineludible: la instrumentalidad. La medida cautelar no es un fin en sí misma; es un instrumento del proceso principal –instrumento del instrumento– que busca garantizar la efectividad de la sentencia de fondo, caracterizándose por su provisoriedad y, fundamentalmente, por su mutabilidad y reversibilidad. Sin embargo, la judicatura constitucional peruana, al enfrentar la

revisión de los acta interna corporis del Parlamento, ha quebrado de forma sistemática este diseño dogmático, mutando la tutela cautelar en modalidades de tutela urgente autónoma e irreversible.

4.1 Tipología del error judicial: Medidas anticipadas y el espectro autosatisfactivo

En los casos que han tensionado las relaciones intraorgánicas del Estado peruano, los jueces de primera instancia han otorgado mandatos que, bajo el ropaje formal de una “medida cautelar”, constituían en la realidad tutelas anticipadas de la pretensión o medidas autosatisfactivas.

Si bien la tutela anticipada comparte el cauce cautelar, exige un juicio de verosimilitud cualitativamente superior que, en sintonía con la lógica del artículo 674 del Código Procesal Civil, demanda la firmeza del fundamento y, sobre todo, la posibilidad técnica de revertir el estado de las cosas si la demanda principal es desestimada. Por su parte, la medida autosatisfactiva agota la pretensión en sí misma debido a la urgencia extrema, volviendo casi ilusorio o inocuo el pronunciamiento de fondo.

En la casuística subexamine, la omisión del análisis de irreversibilidad ha sido la constante:

(I) El caso Javier Ríos Castillo (2007): El 13 de junio de 2007, el Pleno del Congreso de la República eligió al señor Ríos Castillo como magistrado del Tribunal Constitucional. No obstante, al día siguiente y a raíz de un escándalo mediático, el electo magistrado declinó formalmente al cargo. Aunque el Parlamento aceptó de inmediato dicha renuncia, el recurrente desistió posteriormente de su solicitud de declinación. Al no concretarse su designación, el 7 de setiembre de 2007 interpuso una demanda de amparo con el fin de exigir el acatamiento de su nombramiento original. Al día siguiente, mediante la Resolución Legislativa N.° 007-2007-CR, el Congreso designó a los magistrados destinados a cubrir las vacantes existentes, completando así el quórum de siete miembros.

En este contexto, el demandante solicitó una medida cautelar que fue concedida el 10 de febrero de 2010. Dicho mandato judicial ordenó al Congreso expedir la resolución legislativa de nombramiento, su publicación en el diario oficial El Peruano y la posterior

juramentación del afectado. Esta medida, que posteriormente fue dejada sin efecto, desencadenó un evidente conflicto de competencias entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo⁴. Cabe destacar que, en sede judicial, se omitió el análisis sobre la irreversibilidad de la medida cautelar otorgada. Este mandato no garantizaba la eficacia de un proceso, sustituía plenamente la voluntad del Pleno del Congreso de forma inmediata y definitiva. Se ordenaba la ejecución de un acto eminentemente irreversible en el plano político-constitucional.

(II) **El caso Walter Ayala Gonzales (2021):** Durante el año 2021, la legitimidad de los actos parlamentarios fue nuevamente cuestionada a través del proceso de amparo interpuesto por el señor Ayala Gonzales. En dicha vía, el actor petitionó una tutela cautelar orientada a suspender provisionalmente la elección de magistrados del Tribunal Constitucional fijada para el 7 y 8 de julio de 2021. La fundamentación de la solicitud cautelar radicó en la presunta vulneración de los principios de transparencia y publicidad en el procedimiento de selección. El Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima declaró fundada la solicitud y dispuso la paralización inmediata del proceso de elección parlamentaria hasta que se emitiera una sentencia firme sobre el fondo⁵. Al igual que en el supuesto anterior, esta medida cautelar fue revertida con posterioridad.

(III) **El caso de los miembros de la Junta Nacional de Justicia (2023–2024):** La tensión entre el control jurisdiccional y la autonomía parlamentaria alcanzó un punto álgido con el caso de la Junta Nacional de Justicia. Mediante resolución del 7 de noviembre de 2023, la judicatura constitucional estimó en parte la pretensión cautelar de los miembros de la JNJ⁶ y ordenó suspender provisionalmente el procedimiento de “investigación sumaria” tramitado bajo la Moción de Orden del Día N.º 7565. La Sala Superior limitó los alcances del mandato disponiendo que la suspensión temporal del proceso de remoción operaría hasta que se emitiera un pronunciamiento sobre el fondo del amparo. Asimismo, bajo un criterio de ponderación y adecuación, precisó que la medida no restringía potestad general del Congreso para entablar otras vías de

⁴ Exp. N° 41048–2007.

⁵ Exp. N° 02425–2021–42–1801–JR–DC–03.

⁶ Imelda Julia Tumialan Pinto, Aldo Alejandro Vásquez Ríos, Henry José Avila Herrera, Luz Inés Tello de Ñecco, Antonio Humberto de la Haza Barrantes, María Amabilia Zavala Valladares y Guillermo Santiago Thornberry Villarán.

fiscalización o procedimientos parlamentarios ordinarios que no vulneraran las garantías fundamentales⁷.

Sin embargo, la posterior destitución e inhabilitación de dos miembros de la JNJ (Luz Inés Tello de Ñecco y Aldo Alejandro Vásquez Ríos) motivó una nueva controversia. La Primera Sala Constitucional de Lima, mediante resolución del 22 de marzo de 2024, concedió una medida cautelar que suspendió los efectos de las Resoluciones Legislativas N.° 008-2023-2024-CR y N.° 009-2023-2024-CR –ambas emitidas el 8 de marzo de 2024, mediante las cuales el Pleno del Parlamento decidió inhabilitar por 10 años para ejercicio de la función pública–, ordenando la reincorporación de los ex miembros de la JNJ⁸. Ante lo que consideró una interferencia en sus fueros exclusivos, el Congreso solicitó una medida cautelar ante el Tribunal Constitucional en el marco de un proceso competencial. Mediante auto del 23 de abril de 2024, el Tribunal concedió la tutela cautelar a favor del Legislativo, dejando sin efecto la reposición judicial y restituyendo la eficacia de las sanciones políticas⁹. Este complejo escenario procesal evidencia una doble fricción institucional: una horizontal (Poder Judicial frente a Poder Legislativo) y otra vertical de control superior (Tribunal Constitucional frente a Poder Judicial).

Este escenario representa el cenit del denominado “choque de trenes”. La reposición en funciones de alta dignidad con potestades sancionadoras (como nombrar o destituir jueces y fiscales) desborda los límites de la provisoriedad cautelar, pues los actos que dichos miembros de la JNJ ejecutan durante su restitución provisional tienen un impacto jurídico definitivo y difícilmente reversible sobre terceros, lo que obligó a la intervención del propio Tribunal Constitucional mediante una cautelar en un proceso competencial para frenar dicho mandato.

(IV) El caso de la Fiscal Suprema Zoraida Ávalos (2024): Aunque instrumentalizado a través de la figura de la actuación inmediata de la sentencia estimatoria de primer grado y no estrictamente mediante una cautelar tradicional, la resolución que dispuso

⁷ Exp. N° 03431-2023-3-1801-SP-DC-03.

⁸ Exp. N° 01034-2024-69-1801-SP-DC-01.

⁹ Exp. N° 00004-2024-PCC/TC.

su inmediata reposición tras haber sido inhabilitada por cinco años por el Congreso replica la misma lógica patológica. Se forzó una intromisión en las decisiones de control político del Parlamento antes de que la materia contara con una declaración firme de inconstitucionalidad por el órgano de cierre . ¹⁰

En la casuística subexamine, la omisión del análisis de irreversibilidad y el empleo equivoco de la vía cautelar ordinaria frente a las potestades del Parlamento ha sido la constante, extendiéndose incluso más allá de los actos de control político de personal hacia el control concreto de las leyes de contenido socioeconómico dictadas por el Pleno.

Un hito ilustrativo de esta patología procesal se suscitó en el marco de la crisis sanitaria y social generada por la pandemia de la COVID-19. En dicho contexto de excepción, el Congreso de la República expidió la Ley N° 31018, Ley que suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada. La norma, motivada por razones de emergencia nacional, dispuso el cese temporal del cobro de tarifas de peaje a los usuarios. Ante la inminente afectación del equilibrio económico-financiero de los contratos de concesión, diversas empresas operadoras interpusieron demandas de amparo acompañadas de solicitudes de “medidas cautelares” de carácter suspensivo¹¹.

Si bien con posterioridad el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad con efectos generales de la citada ley (Exp. N° 00006–2020–PI/TC), evaluado el escenario ex ante –esto es, al momento en que se petitionó y concedió la tutela urgente–, resulta evidente que el mandato suspensivo debió dictarse inexorablemente bajo un régimen de contradictorio previo. En materia procesal, la dispensa del debate bilateral (inaudita altera pars) se justifica únicamente ante un peligro en la demora de tal intensidad que amenace con generar un daño absolutamente irreversible. En el caso subexamine, el perjuicio alegado por las empresas concesionarias (el no cobro de las tarifas de peaje) ostentaba una naturaleza nitidamente patrimonial y, por tanto,

¹⁰ Exp. N° 02850–2023–0–1801–SP–DC–03.

¹¹ Véase el caso de Desarrollo Vial de los Andes S.A.C. – Deviandes (Exp. N° 01494–2020–43–1801–JR–DC–05); caso Concesionaria Peruana de Vías S.A.; caso Línea Amarilla S.A.C (Exp. N° 01497–2020–2–1801–JR–DC–03); Concesionaria Vial del Sol S.A (Exp. N° 01534–2020–85–1801–JR–DC–07); caso Autopista Del Norte S.A.C. (Exp. N° 01489–2020–50–1801–JR–DC–11)

jurídicamente resarcible mediante los mecanismos de responsabilidad objetiva del Estado o las vías arbitrales correspondientes; circunstancia que desvirtuaba la urgencia extrema de un mandato unilateral.

Asimismo, el vicio de la judicatura no solo fue procedimental (diferir el contradictorio), sino también de idoneidad sustancial respecto a la medida adoptada. En lugar de decretar la parálisis provisional de la ley, el juez constitucional, en un examen riguroso de proporcionalidad cautelar, pudo haber optado por medidas auténticamente cautelares, conservativas o atípicas de aseguramiento. Entre estas alternativas menos gravosas para el ordenamiento institucional, destacaba la posibilidad de ordenar la constitución de un fondo de contingencia afecto a las resultas del proceso principal para asegurar el eventual resarcimiento de los daños si la norma fuese contraria a la Constitución, o, en su defecto, disponer provisionalmente que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) asumiera de forma directa las labores de mantenimiento de las vías afectadas. Al preferir la suspensión total de la norma jurídica sobre estas opciones intermedias y de aseguramiento, la judicatura ordinaria evidenció la patología que este artículo denuncia que es la transmutación de la cautela en una indebida e irreversible tutela anticipada de fondo decretada a espaldas del órgano emisor de la norma. Todo esto fue sentando las bases del desgaste institucional que posteriormente motivaría la dación del restrictivo artículo 52-A del NCPConst.

5. El desmontaje dogmático del artículo 52-A y la propuesta del contradictorio previo como alternativa constitucional

La incorporación del literal e) en el artículo 52-A del NCPConst. por la Ley N° 32153 ha configurado una respuesta legislativa que adolece de una evidente inconstitucionalidad por desproporción.

El trámite de la demanda de amparo donde se cuestione el ejercicio de atribuciones exclusivas y excluyentes del Congreso de la República referidas a la elección, designación, ratificación y remoción de altos funcionarios, así como las vinculadas al juicio y antejuicio político, y a la vacancia y suspensión presidencial, se sujetan a las siguientes disposiciones: (...) e) No procede la medida cautelar (...).

Al proscribir de forma absoluta el otorgamiento de medidas cautelares en los amparos contra los actos más sensibles del Parlamento, la norma clausura una garantía que el Tribunal Constitucional ha calificado de indispensable “todo proceso jurisdiccional debe contar con un mecanismo que asegure una tutela cautelar” (Exp. 00017-2021-PI/TC). Privar al justiciable de esta herramienta vacía el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, que debe ser oportuna, adecuada e idónea. Sin embargo, la justificación de esta prohibición radica en evitar la paralización arbitraria de las altas funciones del Estado. Ante este escenario, la solución no estriba en la inmunidad del poder, sino en la constitucionalización del procedimiento cautelar a través del contradictorio previo obligado.

5.1 El argumento a fortiori (a minori ad maius) a partir del régimen de la Acción Popular
Para fundamentar normativamente la viabilidad del contradictorio previo, es posible recurrir a una interpretación sistemática e integradora del propio Nuevo Código Procesal Constitucional. El legislador ha establecido un estándar marcadamente riguroso para conceder medidas cautelares en los procesos de Acción Popular (destinados al control de normas inferiores a la ley, como reglamentos o decretos). El artículo 93 del NCPConst. estipula que en este proceso la medida cautelar solo procederá una vez expedida una sentencia estimatoria de primer grado, limitando su contenido a la suspensión de la eficacia de la norma vulneratoria.

Existe, pues, un estándar normativo que condiciona la tutela cautelar contra disposiciones reglamentarias a un examen previo de cognición profunda (la sentencia de primera instancia). Si el ordenamiento procesal constitucional prohíbe el otorgamiento de medidas cautelares automáticas o inaudita altera pars frente a normas de menor jerarquía jurídica que la ley, con mayor razón (a minori ad maius) se debe restringir la discrecionalidad judicial y exigir un contradictorio previo cuando el acto impugnado sea una Ley o un acto parlamentario formal dictado por el Congreso en el ejercicio de sus atribuciones exclusivas.

Como bien explica la profesora Gascón (2014), el argumento a fortiori en su variante a minori ad maius prescribe que: “(1) una disposición atribuye una cierta consecuencia jurídica a un supuesto de hecho: (2) pero – se argumenta– otro supuesto de hecho distinto merece esa misma consecuencia jurídica con mayor razón; (3) por tanto debe

interpretarse que la disposición en cuestión atribuye esa consecuencia jurídica también al segundo supuesto de hecho. El argumento se basa, pues, en un juicio comparativo de merecimiento y presenta dos variantes: a) a maiori ad minus: el que puede lo más puede lo menos; b) a minori ad maius: el que no puede lo menos no puede lo más" (Sic) (El destacado es nuestro). (p. 267).

Si el diseño procesal prohíbe al juez suspender un reglamento administrativo sin un estándar de "certeza" previo, resulta lógicamente insostenible que ese mismo juez, de manera unilateral y sin escuchar a la contraparte, pueda paralizar inaudita parte la eficacia de un acto parlamentario investido de una legitimación democrática directa que emana de la soberanía popular.

A efectos de graficar esta asimetría procedimental y la necesidad de integración analógica, se propone el siguiente esquema metodológico:

Tipología procesal	Proceso de Inconstitucionalidad	Proceso de Amparo contra Actos/Normas del Congreso	Proceso de Acción Popular
Naturaleza del Acto Impugnado	Normas con rango de ley (Ley, D. Leg., Decretos de Urgencia)	Leyes autoaplicativas o Acta interna corporis exclusivas	Normas inferiores a la ley (Reglamentos, decretos)
Régimen Cautelar Ordinario	Prohibición absoluta de admisión de medidas cautelares	Prohibición del Art. 52-A del NCPCConst. (Literal e)	Procedencia condicionada a sentencia estimatoria de primer grado
Solución Propuesta desde la Integración	Mantenimiento de la prohibición por control puramente abstracto	Obligatoriedad del contradictorio previo cautelar (Audiencia Bilateral)	Exigencia de sentencia de primera instancia (Art. 93 NCPCConst.)

El principio de integración de la norma procesal previsto en el artículo IX del Título Preliminar del NCPConst., concordante con el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Civil, faculta al operador jurídico a superar el vacío o la inconstitucionalidad de la prohibición absoluta mediante la analogía. En consecuencia, si la suspensión de un acto de menor jerarquía requiere cognición previa, el amparo contra el Congreso no puede prescindir del debate bilateral, el contradictorio se vuelve vital e insoslayable en este escenario.

5.2 La centralidad del contradictorio: Estructura dialéctica y el derecho de defensa

La propuesta de instaurar un contradictorio previo restringido –mediante una audiencia cautelar exprés antes de resolver cualquier solicitud de suspensión contra el Parlamento– encuentra un sólido respaldo en la teoría general del proceso y en los estándares internacionales de derechos humanos.

El jurista italiano Sommaggio (2007) apunta con lucidez que el principio del contradictorio constituye el desarrollo del postulado de que una cuestión discutida es decidida mejor que una cuestión solitariamente afrontada. Para Sommaggio, el contradictorio es un método dialéctico indispensable para alcanzar decisiones sustancialmente compartibles y correctas por efecto de su dialogicidad, al punto que una decisión basada en un argumento o pretensión no discutida previamente entre las partes niega el valor certero del proceso y arriesga su validez. El proceso es, por definición, el contradictorio en su desenvolvimiento.

En el ámbito jurisprudencial internacional, la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH), en su sentencia del 20 de julio de 2001 (Sentencia Pellegrini vs. Italia), determinó de manera uniforme que:

el derecho a un procedimiento contradictorio implica que cada parte en un proceso, penal o civil, debe en primer lugar tener la facultad de tener conocimiento y discutir cualquier documento u observación presentada al juez con el fin de influir en su decisión.

A nivel nacional, este enfoque dialéctico fue plenamente consagrado en el IX Pleno Casatorio Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República. La judicatura suprema

vinculó de forma indisoluble el principio de contradictorio con el derecho de defensa consagrado en el inciso 14 del artículo 139 de la Constitución Política, señalando que, salvo excepciones explícitas y justificadas, debe posibilitarse a ambas partes plantear sus posiciones sobre toda cuestión controvertida. La Corte Suprema advierte de manera pragmática que solo mediante el contraste de la posición del actor y de la contraparte podrá suministrarse al juzgador un exacto criterio de decisión.

El contradictorio opera, pues, como una regla para la función jurisdiccional. En la dinámica cautelar contra el Parlamento, la decisión del juez debe desprenderse de un choque dialéctico previo entre las partes. El resultado de este enfrentamiento argumentativo (la prótasis) traerá como consecuencia una resolución cautelar equilibrada, justa y respetuosa del balance de poderes (la apódosis). Romper la lógica de la cautelar unilateral inaudita parte y sustituirla por una audiencia de urgencia bilateral neutraliza el riesgo de “interferencias políticas” groseras por parte de los jueces y, simultáneamente, devuelve al ciudadano la garantía de no quedar indefenso ante los eventuales abusos del poder parlamentario.

La insostenibilidad constitucional y procesal del artículo 52-A del NCPConst. ha trasladado la controversia del plano puramente jurisdiccional al terreno de la iniciativa legislativa, evidenciando una persistente tensión interinstitucional entre los poderes del Estado. Muestra elocuente de este fenómeno es que el propio Poder Judicial, con fecha 19 de junio de 2025, formuló una propuesta de enmienda formal mediante la presentación del Proyecto de Ley N° 11712/2024-PJ, cuyo objeto central consiste en la derogación íntegra del citado artículo 52-A¹².

Desde la perspectiva de la política legislativa, la propuesta del Poder Judicial adolece de una notoria deficiencia justificatoria en su exposición de motivos, al no haber desarrollado de manera exhaustiva un test de proporcionalidad ni una evaluación de los excesos en los que sus propias instancias inferiores incurrieron en el pasado. No obstante, la premisa epistémica que subyace a la iniciativa judicial resulta procesalmente inobjetable. La tutela de urgencia que instrumentan los procesos de

¹² Congreso de la República del Perú. Proyecto de Ley N° 11712/2024-PJ, presentado por el Poder Judicial el 19 de junio de 2025, mediante el cual se propone la derogación del artículo 52-A del Nuevo Código Procesal Constitucional. Disponible en el portal del servicio parlamentario: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzAyMjUy/pdf>

amparo –particularmente aquellos destinados a frenar agresiones manifiestas a los derechos fundamentales– resulta consustancialmente incompleta, e incluso ilusoria, si se le priva de la dimensión cautelar. Restringir la cautela, como hace el texto vigente, equivale a despojar al juez constitucional de su facultad de dictar mandatos de aseguramiento eficaces ante la inminencia de un daño irreparable.

Sin embargo, la solución al conflicto intraorgánico no estriba en un retorno automático al diseño anterior mediante una derogación absoluta, como postula el proyecto del Poder Judicial. Una contrarreforma que se limite a eliminar el artículo 52–A reabriría las puertas a la patología original analizada en las secciones precedentes, esto es, el dictado unilateral de medidas cautelares inaudita altera pars por parte de jueces de primer grado que paralizan funciones políticas representativas sin un mínimo estándar de cognición bilateral. Ello perpetuaría el movimiento pendular entre el activismo judicial desbocado y la inmunidad parlamentaria. La existencia del Proyecto de Ley N° 11712/2024–PJ confirma que el diseño procesal actual está quebrado, pero la salida exige superar la dicotomía de “prohibición total frente a desregulación total”, adoptando el modelo del contradictorio previo obligado como el único punto de equilibrio constitucionalmente admisible.

En el ámbito del derecho procesal y los estándares internacionales sobre la tutela urgente, el célebre caso Factortame (Resolución del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas – TJCE, 1990) aporta uno de los argumentos más potentes y universales a favor de la viabilidad de las medidas cautelares, aplicable como contrapeso a restricciones como las del artículo ¹²52–A. El argumento central y medular del caso Factortame (C–213/89) establece lo siguiente:

[I]a plena eficacia del Derecho comunitario se vería igualmente reducida si una norma de Derecho nacional pudiera impedir al Juez, que conoce de un litigio regido por el Derecho comunitario, conceder medidas provisionales para garantizar la plena eficacia de la resolución judicial que debe recaer acerca de la existencia de los derechos invocados con base en el Derecho comunitario. De ello resulta que el Juez que, en esas circunstancias, concedería medidas provisionales si no se opusiese a

ello una norma de Derecho nacional está obligado a excluir la aplicación de esta última norma.

El caso Factortame sentó un precedente radical. Si la legislación interna de un Estado prohíbe explícitamente dictar medidas cautelares contra los actos de la Corona o del Parlamento, el juez tiene la obligación de desaplicar o suspender esa prohibición para asegurar que la justicia no llegue tarde. En ese sentido, la cautelar es el “instrumento del instrumento”, privar al juez de ella, como hace el artículo 52-A del código peruano, vacía por completo la eficacia de la tutela jurisdiccional.

5.3 La variabilidad de la tutela urgente frente al precedente vinculante superveniente: El contradictorio como garantía ante el distinguishing

El diseño del proceso constitucional peruano ha pretendido rigidecer la vigencia de las medidas cautelares. El artículo 20 del NCPConst. prescribe un mandato de “ultraactividad” al establecer que “La medida cautelar se extingue de pleno derecho cuando la resolución que concluye el proceso ha adquirido la autoridad de cosa juzgada”, añadiendo que, ante una sentencia estimatoria de primer grado, los efectos cautelares se conservan mediante una conversión automática en medida ejecutiva. Si bien esta regla general responde a la necesidad legítima de salvaguardar la eficacia del proceso ante las dilaciones recursales, una lectura unidireccional de la norma anula una característica fundamental de la dogmática procesal como es la variabilidad o mutabilidad de la tutela cautelar.

Como es sabido, la idoneidad de toda medida de urgencia reposa en la subsistencia de sus presupuestos habilitantes (*fumus boni iuris* y *periculum in mora*), evaluados bajo una cognición sumaria. Por ende, la estabilidad temporal de la cautelar no es absoluta, sino contingente a la invariabilidad de las circunstancias jurídicas o fácticas del caso. Sostener de forma irrestricta que una medida debe mantenerse incólume hasta la obtención de la cosa juzgada, aun cuando la verosimilitud del derecho del demandante se haya desplomado en el iter procesal, deviene en una exigencia desproporcionada que transforma la tutela legítima en una carga abusiva para la parte demandada.

Un escenario paradigmático que ilustra la necesidad de flexibilizar el mandato del artículo 20 del NCPConst. se configura ante la irrupción de un precedente vinculante

superveniente. Imaginemos el siguiente itinerario procesal: el juez de primera instancia concede una “medida cautelar” suspensiva en el trámite de un proceso de amparo y, posteriormente, emite una sentencia estimatoria de fondo. Tras la interposición del recurso de apelación, la Sala Superior revoca la decisión y declara infundada la demanda. El justiciable interpone un recurso de agravio constitucional (RAC), quedando la controversia pendiente de resolución definitiva ante el Tribunal Constitucional. No obstante, en este intermedio temporal y en paralelo, el órgano de cierre constitucional emite un precedente vinculante cuyos lineamientos resultan, a todas luces, aplicables y contrarios a la pretensión del demandante.

Un escenario paradigmático que ilustra la necesidad de flexibilizar el mandato del artículo 20 del NCPConst. se configura ante la irrupción de un precedente vinculante. En este estadio, el escenario interpretativo muta de forma radical. La predictibilidad del pronunciamiento final del Tribunal Constitucional desvirtúa por completo el *fumus boni iuris* que inicialmente justificó la cautela. Mantener la suspensión de los actos de un órgano constitucional o legislativo sobre la base de una apariencia de derecho ya desmitificada por un precedente vinculante expedido por un Tribunal de cierre, constituye un ejercicio disfuncional de la potestad judicial. El demandado se ve obligado a padecer la parálisis de sus funciones o de sus normas bajo el amparo de una medida que carece de viabilidad jurídica sustantiva.

Sin embargo, la declaración de caducidad o modificación de la medida cautelar ante este hecho superveniente no puede operar de forma automática ni unilateral por parte del juzgador. Es aquí donde la centralidad del contradictorio recobra una función garantista indispensable. Antes de proceder a la revocación del mandato cautelar bajo el argumento del precedente superveniente, el juez debe convocar inexorablemente a una audiencia bilateral o habilitar un traslado previo a las partes. Este paso dialéctico es el único mecanismo idóneo para que el demandante ejerza su derecho de defensa y argumente, de ser el caso, la inaplicabilidad del precedente mediante la técnica del *distinguishing* (distinción de supuestos de hecho). Solo si tras el debate procesal se descarta cualquier singularidad fáctica que justifique apartarse de la regla del órgano de cierre, el juez estará habilitado para extinguir la medida cautelar, armonizando así la predictibilidad constitucional con la proscripción del abuso del derecho procesal.

5.4. El ámbito de aplicación restringido del artículo 52–A: La subsistencia de la tutela cautelar en los demás procesos constitucionales y el canon del proceso competencial

Un análisis riguroso del diseño normativo introducido por la Ley N° 32153 exige delimitar con precisión su verdadero alcance a fin de evitar interpretaciones maximalistas que pretendan extender la inmunidad parlamentaria hacia zonas no previstas por el legislador. El artículo 52–A del NCPConst. establece un procedimiento especial de naturaleza nítidamente restrictiva, cuyo literal e) sanciona de forma taxativa que “No procede la medida cautelar”. Sin embargo, la ubicación sistemática y el tenor literal de la norma circunscriben esta prohibición única y exclusivamente al trámite de la demanda de amparo destinada a cuestionar el ejercicio de atribuciones exclusivas y excluyentes del Congreso de la República.

En consecuencia, esta restricción cautelar no puede, bajo ningún supuesto, ser extendida por analogía o interpretación extensiva a otras vías del modelo de control constitucional, tales como el proceso competencial, el habeas data, el proceso de cumplimiento o incluso un amparo contra normas legales autoaplicativas.

Esta conclusión se encuentra respaldada por principios de rango constitucional que limitan la discrecionalidad del intérprete ante normas punitivas o restrictivas de facultades. Por un lado, el artículo 139, inciso 9, de la Constitución Política del Perú consagra el principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos. Por otro lado, en perfecta consonancia sistémica, el artículo IV del Título Preliminar del Código Civil prescribe que “La ley que establece excepciones o restringe derechos no se aplica por analogía”. Dado que la tutela cautelar constituye un componente intrínseco e infranqueable del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, cualquier disposición que la suprima posee una naturaleza estrictamente excepcional y de interpretación literal restrictiva; ergo, el poder de dictar mandatos de urgencia contra el Parlamento permanece plenamente incólume en los demás procesos constitucionales.

Ello genera una paradoja procesal de enorme relevancia para el equilibrio de poderes. Mientras que el ciudadano afectado directamente en sus derechos fundamentales se ve privado de solicitar una cautelar en la vía del amparo para frenar una vacancia o

suspensión presidencial arbitraria, dicha restricción es perfectamente eludible si la controversia es canalizada a través de un proceso competencial promovido por el Poder Ejecutivo.

Una jurisprudencia que corrobora la vigencia y operatividad de la tutela urgente contra los actos de control político en la vía competencial se encuentra en el proceso promovido por el expresidente Martín Vizcarra Cornejo (Exp. 00002-2020-CC/TC). El 14 de septiembre de 2020, en el marco de una demanda competencial contra el Congreso por el uso desnaturalizado de la vacancia por permanente incapacidad moral, el Ejecutivo solicitó una medida cautelar con una doble pretensión:

(I) La suspensión de los efectos de la admisión a trámite de la moción de vacancia del Presidente de la República por permanente incapacidad moral, aprobada por el Pleno del Congreso, el viernes 11 de setiembre de 2020, y

(II) La suspensión del procedimiento de vacancia previsto en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso de la República, originado como consecuencia de la admisión a trámite de la moción de vacancia señalada¹⁵.

Al resolver dicha solicitud en su auto del 17 de septiembre de 2020, el Tribunal Constitucional no desestimó la pretensión cautelar bajo el argumento de que los actos del Congreso gozaran de una inmunidad de cautela o que estuviera vedado interferir en un procedimiento en curso. Por el contrario, el Colegiado ingresó al examen técnico ordinario de los presupuestos de la tutela urgente, enfocándose en la intensidad del *periculum in mora*:

32. El recurrente (...) sostiene que: “(...) De continuarse el procedimiento previsto en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso, este órgano puede proceder a debatir y votar la vacancia de la presidencia antes de que el Tribunal Constitucional determine si

¹⁵ Tribunal Constitucional del Perú. Auto de fecha 17 de septiembre de 2020, recaído en el Expediente N° 00002-2020-CC/TC (Caso de la vacancia presidencial de Martín Vizcarra), fundamentos 32, 33 y 34. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC%20CTResolucion.pdf>

el Congreso puede utilizar la vacancia por permanente incapacidad moral como un mecanismo de control político, razón por la cual se acredita el cumplimiento del peligro en la demora" (...).

33. Al respecto, este Tribunal entiende que dicha circunstancia no demuestra la necesidad de anticipar cautelarmente la decisión. La parte demandante no ha acreditado fehacientemente el peligro en la demora que se produciría en el presente caso, más aún si se trata de la suspensión de un procedimiento parlamentario de una naturaleza especial como es la vacancia de la Presidencia de la República.

34. Adicionalmente, aunque no como razón principal, conviene precisar que, de las declaraciones públicas de voceros parlamentarios, congresistas y líderes de partidos políticos (...) en el sentido de que no votarán por la vacancia (...) abona, por ahora, en la referida no necesidad de anticipar cautelarmente la decisión» (...).

El razonamiento del órgano de cierre resulta sumamente revelador. El Tribunal Constitucional denegó la cautelar no por un defecto de competencia o por una prohibición legal abstracta –que para ese momento no existía–, sino por una deficiencia en la probanza del peligro en la demora ex ante, utilizando incluso declaraciones políticas del contexto para evaluar la urgencia real del mandato. Esto demuestra que el proceso competencial sigue siendo un cauce idóneo y exento de la prohibición del artículo 52-A para discutir la suspensión de las altas funciones parlamentarias.

Por lo tanto, la veda cautelar del amparo resulta no solo inconstitucional por afectar la tutela jurisdiccional del individuo, sino también institucionalmente asimétrica, ya que traslada el debate de la urgencia del derecho de los ciudadanos hacia el ámbito de los conflictos puros entre órganos del Estado, forzando la judicialización de la política por vías de control abstracto y competencial.

6. Conclusiones

El modelo del Estado Constitucional de Derecho repele la existencia de zonas exentas de control jurisdiccional y exige que los actos internos corporales del Parlamento se sujeten a las garantías del debido proceso. La eficacia transprocedimental de estas garantías vincula formalmente al Congreso de la República cuando ejerce potestades regladas de control político, sanción o dación de leyes.

La incorporación del literal e) en el artículo 52-A del Nuevo Código Procesal Constitucional mediante la Ley N° 32153 constituye una reacción legislativa desproporcionada que vacía el contenido esencial de la tutela jurisdiccional efectiva al prohibir de forma absoluta las medidas cautelares en los procesos de amparo contra actos parlamentarios. Dicha veda, lejos de pacificar el ordenamiento, genera una asimetría procesal e institucional que desprotege al ciudadano frente a eventuales arbitrariedades del poder político.

La patología que originó el “efecto péndulo” normativo radica en la deficiente praxis de la judicatura ordinaria de primer grado. Los jueces desnaturalizaron de forma sistemática la instrumentalidad cautelar al emitir mandatos inaudita altera pars que, al omitir el análisis de reversibilidad y proporcionalidad, operaron como tutelas anticipadas autónomas de fondo o medidas autosatisfactivas, interfiriendo indebidamente en las funciones exclusivas del foro parlamentario.

El caso de la suspensión de la Ley N° 31018 (peajes) demuestra que el error judicial trascendió el control de personal hacia el ámbito socioeconómico, dictándose suspensiones normativas unilaterales ante perjuicios puramente patrimoniales y resarcibles. Frente a ello, el juez constitucional disponía de medidas conservativas o atípicas de aseguramiento –como fondos de contingencia– que garantizaban la eficacia del proceso sin quebrar de forma irreversible el balance de poderes.

La aplicación del argumento a fortiori en su variante a minori ad maius a partir del régimen de la acción popular (artículo 93 del NCPConst.) y los principios de integración analógica demuestran la incoherencia sistémica de la prohibición absoluta. Si la suspensión cautelar de un reglamento administrativo de menor rango exige una cognición profunda o sentencia estimatoria previa, con mayor razón la suspensión de un acto emanado de la soberanía representativa del Congreso requiere, como mínimo estándar de validez y defensa, la obligatoriedad de un contradictorio previo cautelar.

El contradictorio previo opera como una regla dialéctica indispensable para la racionalidad judicial. Su instauración obligatoria mediante audiencias bilaterales de urgencia permite no solo purgar el riesgo de interferencias políticas inaudita parte, sino también racionalizar la variabilidad de la cautelar ante hechos supervenientes – como la emisión de un precedente del Tribunal Constitucional–, garantizando el derecho de defensa del afectado a través de la técnica del distinguishing.

Dada la naturaleza excepcional y restrictiva del artículo 52-A, y en virtud del principio constitucional de inaplicabilidad de la analogía para normas limitativas de derechos, la proscripción cautelar se constriñe exclusivamente al proceso de amparo. El poder cautelar del juez constitucional permanece plenamente incólume en las vías del habeas data, el cumplimiento, proceso competencial o amparo contra normas legales autoaplicativas.

7. Referencias

Gascón, M. (2014). Argumentación jurídica. Valencia: Tirant to Blach.

Sommaggio, P. (2007). La centralidad del contradictorio en la experiencia jurídica. Primeras reflexiones para una teoría radical. *Diritto & Questioni pubbliche. Rivista di filosofia del diritto e cultura giuridica*(7), 71-119.

Congreso de la República del Perú. (2025). Proyecto de Ley N.° 11712/2024-PJ, que propone la derogación del artículo 52-A del Nuevo Código Procesal Constitucional. Servicio Parlamentario del Congreso de la República.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2001, 20 de julio). *Pellegrini v. Italy* (Demanda N.° 30882/96).

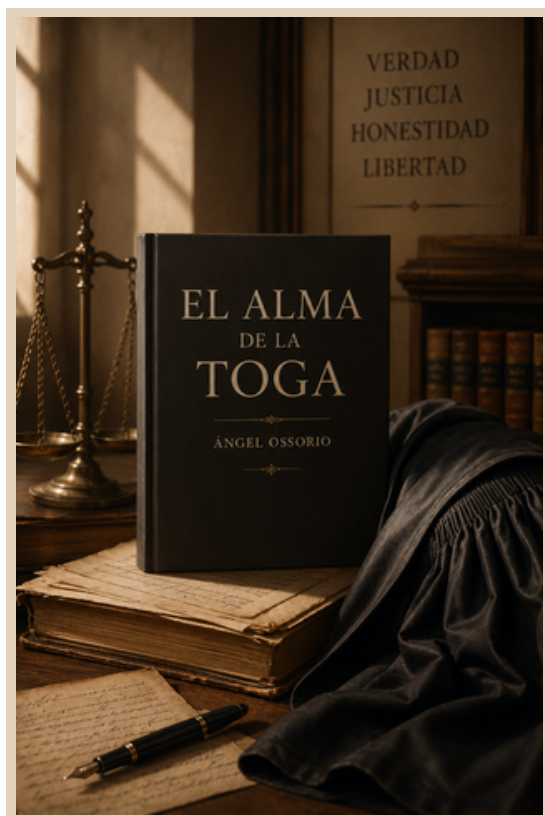
Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. (1990). *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and Others* (Asunto C-213/89, sentencia de 19 de junio de 1990).

Sinopsis de obras sugeridas



EL ALMA DE LA TOGA

AUTOR: ÁNGEL OSSORIO



El alma de la toga (1919) de Ángel Ossorio no es un simple manual técnico, sino una profunda reflexión sobre la ética y el verdadero sentido de la abogacía. En esta obra, el autor sostiene que ser abogado no depende únicamente de obtener un título universitario, sino de dedicar la vida a la defensa de la justicia y al servicio de los demás. A lo largo del libro, Ossorio destaca la importancia de la “fuerza interior”, entendida como la capacidad de mantenerse fiel a la propia conciencia frente a las presiones externas. Para el autor, la honestidad y los principios morales tienen un valor mucho mayor que el simple conocimiento de las leyes.

La obra también presenta la justicia como una experiencia humana y vital que nace del entendimiento de la realidad y de las personas, y no solo del estudio de códigos jurídicos. Asimismo, resalta el secreto profesional como un deber sagrado que todo abogado debe respetar con responsabilidad y lealtad. Ossorio critica prácticas deshonestas dentro de la profesión, como la “chicana”, aunque reconoce que, en circunstancias excepcionales, podría emplearse para defender una causa justa. Además, describe al abogado como un verdadero artista de la palabra, capaz de persuadir, emocionar y transmitir la verdad ante un tribunal. En conjunto, El alma de la toga busca dignificar la profesión jurídica y resaltar valores esenciales como la honestidad, la libertad, el sentido común y el compromiso con la verdad y la justicia.

LA FIESTA DEL CHIVO

AUTOR: MARIO VARGAS LLOSA

GÉNERO: NOVELA



La *fiesta del Chivo* (2000) de Mario Vargas Llosa es una impactante novela que retrata los últimos días de la dictadura de Rafael Trujillo en la República Dominicana. A través de una narración intensa y cuidadosamente construida, la obra muestra el miedo, la violencia y el control absoluto que marcaron a toda una sociedad bajo el régimen del llamado “Benefactor”. La historia se desarrolla mediante tres líneas narrativas que se entrelazan de forma magistral. La primera sigue el regreso de Urania Cabral a Santo Domingo, donde enfrenta a su padre, antiguo colaborador del régimen, mientras revive un pasado doloroso que marcó su vida para siempre.

La segunda se centra en la figura de Trujillo, un dictador poderoso pero debilitado por el paso del tiempo y la decadencia física. La tercera relata la tensión y el miedo de los conspiradores que planean asesinar al tirano en una emboscada decisiva. Vargas Llosa retrata una sociedad dominada por el miedo y el servilismo, donde la libertad ha sido destruida y la obediencia se impone mediante la humillación y la violencia. A través de Urania, la novela revela las profundas heridas que deja el abuso de poder y el sufrimiento de quienes fueron víctimas silenciosas de la dictadura. La obra explora la psicología del poder absoluto, el terror y la complicidad de quienes sostienen una tiranía. Con una prosa intensa y envolvente, *La fiesta del Chivo* se convierte en una reflexión profunda sobre la memoria, la libertad y las consecuencias de los regímenes autoritarios.

CRIMEN Y CASTIGO

AUTOR: FIODOR DOSTOYEVSKI

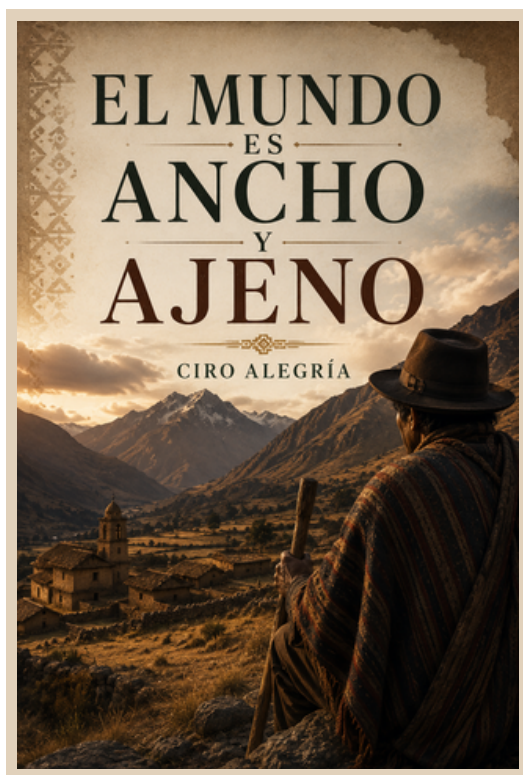


Crimen y castigo (1866) transporta al lector a la ciudad de San Petersburgo para contar la historia de Ródion Raskólnikov, un joven estudiante que vive en la pobreza y atraviesa una profunda crisis emocional. Convencido de que algunas personas extraordinarias pueden actuar por encima de la ley para lograr un bien mayor, decide asesinar a una anciana usurera para demostrar su superioridad y probar que es capaz de desafiar las normas morales de la sociedad. Sin embargo, después del crimen, comienza a sentirse consumido por la culpa, el miedo y la soledad.

La novela desarrolla un intenso conflicto psicológico entre Raskólnikov y el astuto juez Porfirio Petrovich, quien intenta descubrir la verdad a través de conversaciones llenas de tensión y análisis de la conciencia humana. En medio de su sufrimiento, Ródion encuentra apoyo en Sonia Semyonovna, una joven humilde y bondadosa que, pese a las dificultades de su vida, conserva la fe y la esperanza. Gracias a Sonia, Raskólnikov comprende poco a poco sus errores y entiende que el arrepentimiento y el sufrimiento pueden conducir a la redención. Tras confesar su delito y ser enviado a Siberia, inicia un proceso de transformación espiritual y recuperación de su humanidad. Con una profunda reflexión sobre la culpa, la moral y la búsqueda de sentido, *Crimen y castigo* es una de las obras más importantes de la literatura universal.

EL MUNDO ES ANCHO Y AJENO

AUTOR: CIRO ALEGRÍA

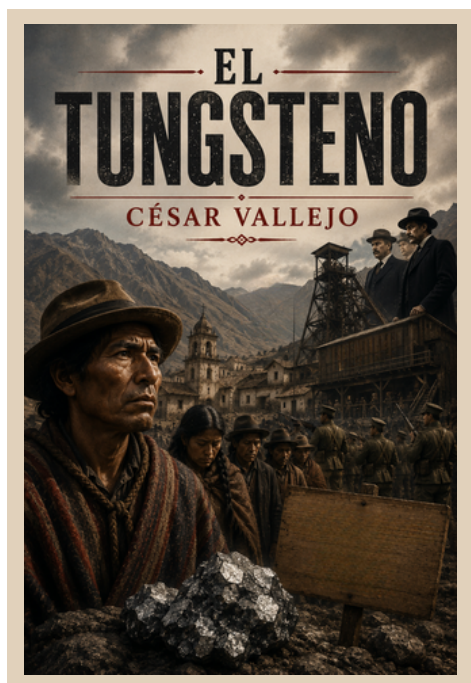


El mundo es ancho y ajeno (1941) es una de las obras más importantes de la literatura peruana y retrata la lucha de la comunidad andina de Rumi por defender sus tierras y su identidad frente al abuso de los poderosos. La novela muestra el enfrentamiento entre los comuneros y Álvaro Amenábar, un hacendado ambicioso que representa la injusticia y el abuso contra las poblaciones indígenas. Bajo el liderazgo de Rosendo Maqui, un hombre sabio y respetado por su pueblo, la comunidad intenta resistir mediante la unión y la esperanza, aunque constantemente se enfrenta a un sistema que favorece a quienes tienen poder y dinero.

Tras ser despojados de sus tierras fértiles, los habitantes de Rumi se ven obligados a trasladarse a las duras tierras de Yanañahui, donde deben soportar el frío, la pobreza y el sufrimiento. En este nuevo escenario, la comunidad sufre la pérdida de su guía, Rosendo Maqui, quien muere de manera injusta, simbolizando el fin de un mundo ancestral basado en la paciencia y la sabiduría. Sin embargo, la esperanza renace con el regreso de Benito Castro, un hijo de la comunidad que ha recorrido el país y comprendido que, aunque el mundo es ancho, siempre resulta «ajeno» para el que no tiene nada. Con una prosa profunda y emotiva, *El mundo es ancho y ajeno* presenta una poderosa reflexión sobre la injusticia social, la resistencia de los pueblos indígenas y la relación del ser humano con la naturaleza andina.

EL TUNGSTENO

AUTOR: CESAR VALLEJO



El tungsteno es una intensa novela de denuncia social que muestra el impacto devastador de la ambición y el poder sobre las comunidades indígenas de los Andes peruanos. La historia se desarrolla en Quivilca, un pequeño pueblo de la sierra del Cuzco cuya tranquilidad desaparece con la llegada de la empresa norteamericana "Mining Society", interesada en explotar las minas de tungsteno de la región. Desde ese momento, la codicia, la corrupción y la violencia transforman por completo la vida de sus habitantes.

A través de una narración dura y realista, César Vallejo retrata cómo los indígenas son engañados y despojados de sus tierras por José Marino, un comerciante ambicioso que se aprovecha de su inocencia y pobreza. Mientras tanto, las autoridades locales y los representantes de la compañía minera protegen sus propios intereses y permiten toda clase de abusos e injusticias. La novela muestra un mundo donde el dinero y el poder parecen imponerse sobre la dignidad humana. La tensión aumenta cuando el ejército realiza reclutamientos forzosos contra los indígenas, provocando miedo, sufrimiento y una protesta que termina en una violenta represión. Sin embargo, en medio de tanta injusticia surge la figura de Servando Huanca, un personaje que representa la conciencia social y la esperanza de cambio para los oprimidos. Con una prosa directa y conmovedora, *El tungsteno* no solo denuncia la explotación y la desigualdad, sino que también invita al lector a reflexionar sobre la lucha por la justicia, la dignidad y la libertad.

AVES SIN NIDO

AUTOR: CLORINDA MATTO DE TURNER



Aves sin nido (1889) de Clorinda Matto de Turner es una de las obras más importantes del indigenismo peruano y denuncia las injusticias y abusos cometidos contra las comunidades indígenas en los Andes durante el siglo XIX. La historia se desarrolla en Killac, un pueblo aparentemente tranquilo, pero dominado por la corrupción y el abuso de poder ejercido por las autoridades locales: el cura, el gobernador y el juez de paz, quienes explotan a los indígenas y los mantienen sometidos mediante deudas, amenazas y humillaciones.

La trama inicia cuando Marcela Yupanqui, desesperada por las deudas del reparto y el peligro que enfrenta su familia, busca ayuda en Lucía Marín y su esposo Fernando Marín, una pareja forastera que representa la solidaridad y el deseo de justicia. Conmovidos por la situación de los indígenas, los Marín intentan protegerlos y enfrentarse a las autoridades corruptas del pueblo. Sin embargo, esta actitud provoca el odio de los poderosos, quienes organizan un ataque contra ellos bajo el pretexto de un robo. Durante el enfrentamiento, Juan y Marcela Yupanqui son asesinados, dejando huérfanas a sus hijas, Margarita y Rosalía. En medio de la tragedia surge el amor entre Margarita y Manuel, un joven estudiante de derecho que desea construir un futuro mejor. No obstante, al final se descubre que ambos son hijos del antiguo obispo de Killac, revelación que destruye su relación y simboliza la profunda corrupción moral de las instituciones. La novela reflexiona sobre la injusticia social, el abuso de poder y la necesidad de una sociedad más humana.



DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECA



*Fachada del antiguo local del Senado de la República
Fuente: Libro La Casa de las Leyes, pág. 32.*