

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE
DIRECTOR
DANTE PAIVA GOYBURU
SECRETARIO

AÑO 25, NÚMERO 51
JULIO - DICIEMBRE DEL 2025

51 / 2025

Revista Peruana de

Derecho Público

ENSAYOS

El Perú y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un conflicto que nadie parece querer evitar y que pone en riesgo el futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

ALFREDO M. VÍTOLO

La extinción de dominio en el Perú: Apuntes sobre sus principales modificaciones y la inconstitucional cultura de la sospecha

ELIZABETH ZEA MARQUINA

El control difuso constitucional y la reforma del artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Perú

ANÍBAL QUIROGA LEÓN

Análisis de la STC del 10 de julio de 2025: Caso de la inmunidad del presidente de la República durante el ejercicio del cargo

CÉSAR AUGUSTO NAKAZAKI SERVIGÓN

NOTAS

Orígenes de la Constitución de 1993

ANTERO FLORES-ARAOZ

Treinta años de constitucionalismo decente

JORGE LUIS CÁCERES ARCE

Constitucionalismo constructivo: una perspectiva distinta al constitucionalismo crítico y liberal

MIGUEL A. ESTELA LA PUENTE

El sistema electoral de las elecciones del Congreso Bicameral del Perú

JOSÉ MANUEL VILLALOBOS CAMPANA

CRÓNICAS • NECROLÓGICA • DOCUMENTOS

25 Aniversario

Revista Peruana de
Derecho Público

REVISTA PERUANA DE DERECHO PÚBLICO

Año 25, Número 51 • julio - diciembre del 2025

Director

Domingo García Belaunde

Comité de Redacción

**Luis Castillo Córdova, Jorge Danós Ordóñez, Francisco J. Eguiguren Praeli,
Juan Carlos Morón Urbina, César Ochoa Cardich y José F. Palomino Manchego**

Secretario de Redacción

Dante Paiva Goyburu

Comité Asesor Internacional

- Alemania** : Peter Häberle (†), Dieter Nohlen
- Argentina** : Germán J. Bidart Campos (†), Agustín Gordillo (†), Néstor P. Sagüés (†),
Alejandro Pérez Hualde
- Bolivia** : José Antonio Rivera Santiváñez, William Herrera Áñez
- Brasil** : Luiz Pinto Ferreira (†), José Afonso Da Silva (†), Paulo Bonavides (†),
Marcelo Figueiredo, André Ramos Tavares
- Chile** : Humberto Nogueira Alcalá, Francisco Zuñiga Urbina
- Colombia** : Carlos Restrepo Piedrahita (†), Jaime Vidal Perdomo (†),
Vladimiro Naranjo Mesa (†), Eduardo Cifuentes Muñoz,
Julio César Ortiz Gutiérrez
- Costa Rica** : Rubén Hernández Valle
- E.E.U.U.** : Robert S. Barker
- España** : Pablo Lucas Verdú (†), Francisco Fernández Segado,
Eduardo García de Enterría (†), Luciano Parejo Alfonso,
Óscar Alzaga, Ricardo Rivero Ortega
- Francia** : Louis Favoreu (†), Franck Moderne (†)
- Italia** : Giuseppe de Vergottini, Lucio Pegoraro, Luca Mezzetti
- México** : Héctor Fix-Zamudio (†), Jorge Carpizo (†), Diego Valadés,
Eduardo Ferrer Mac-Gregor
- Panamá** : César Quintero (†)
- Portugal** : Jorge Miranda
- Uruguay** : Rubén Correa Freitas, Eduardo G. Esteva Gallicchio
- Venezuela** : Allan R. Brewer-Carías, Carlos Ayala Corao

Comité Consultivo Nacional

Alberto Ruiz-Eldredge (†)

Alfredo Quispe Correa (†)

Gustavo Bacacorzo (†)

Revista Peruana de Derecho Público

Año 25, Número 51 • julio - diciembre del 2025

Tiraje: 250 Ejemplares

© **DOMINGO GARCÍA BELAUNDE**

Correspondencia editorial:

Av. José Gálvez Barrenechea 200 (Corpac)

Lima 15073 - Perú

E-mail: asociacion.cmp@hotmail.com

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

Nº 1501012001-0883

ISSN: 2961-2985

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de:

Joshua V&E S.A.C.

Calle San José Nº 311 int 314, Cercado - Arequipa

en el mes de enero del 2026

La “Revista Peruana de Derecho Público” se encuentra en versión digital en el sitio web: www.garciabelaunde.com libre de todo costo, desde el número 1 al 50. Ejemplares en físico, según nuestras existencias, pueden solicitarse al siguiente correo electrónico: asociacion.cmp@hotmail.com al precio, por ejemplar, de S/. 41.00 o US\$ 10.00. El envío a Lima y provincias tiene un costo de S/.30.00 por número. Los envíos al extranjero pagarán el importe del flete aéreo en vía normal o courier, según pedidos.

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de esta revista puede reproducirse o transferirse por ningún procedimiento electrónico ni mecánico, incluyendo fotocopia, sin permiso expreso del Director y los autores.

ÍNDICE

Editorial	9
-----------------	---

Ensayos

El Perú y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un conflicto que nadie parece querer evitar y que pone en riesgo el futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	15
ALFREDO M. VÍTOLO	
La extinción de dominio en el Perú: Apuntes sobre sus principales modificaciones y la inconstitucional cultura de la sospecha	83
ELIZABETH ZEA MARQUINA	
El control difuso constitucional y la reforma del artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Perú	109
ANÍBAL QUIROGA LEÓN	
Análisis de la STC del 10 de julio de 2025: Caso de la inmunidad del presidente de la República durante el ejercicio del cargo	127
CÉSAR AUGUSTO NAKAZAKI SERVIGÓN	

Notas

Orígenes de la Constitución de 1993	143
ANTERO FLORES-ARAOZ	
Treinta años de constitucionalismo decente	149
JORGE LUIS CÁCERES ARCE	
Constitucionalismo constructivo: una perspectiva distinta al constitucionalismo crítico y liberal	155
MIGUEL A. ESTELA LA PUENTE	
El sistema electoral de las elecciones del Congreso Bicameral del Perú	161
JOSÉ MANUEL VILLALOBOS CAMPANA	
El Presidente, el Congreso y la separación de poderes	169
ROBERT S. BARKER	

Necrológica

Peter Häberle (1934-2025)	177
José Antonio García Belaunde (1948-2025)	179
CECILIA BÁKULA - SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO INTERNACIONAL	

Crónica

XXX años de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y la Organización de Congresos Nacionales que recorren el Perú (Crónica del XV Congreso Nacional de Derecho Constitucional)	185
JHONNY TUPAYACHI SOTOMAYOR	

Homenaje a Domingo García Belaunde y Ernesto Blume Fortini

Homenaje a Domingo García Belaunde y Ernesto Blume Fortini.....	197
ANÍBAL QUIROGA LEON Y GERARDO ETO CRUZ	

Documentos

Manuel Lorenzo de Vidaurre, ciudadano de América	205
ESTUARDO NÚÑEZ	
El precedente constitucional y su importancia.....	227
PAUL NEIL HERRERA GUERRA	
Jefe del Estado lidera reforma de la justicia	285
Vacancia de la presidenta Dina Boluarte.....	237
Perú: Es inaceptable decisión de Corte IDH. Presidencia reafirma que el nuestro es un país soberano y democrático.	239

EDITORIAL

El segundo semestre del año 2025 nos dejó insólitamente (pero que ya parece una tradición de los últimos años) una sucesión presidencial inesperada. Dina Boluarte fue defenestrada del cargo por “incapacidad moral”, siendo sucedida por José Jerí Oré, presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la República en ese momento, quien juró al cargo entre “gallos y medianoche” literalmente. Dentro de sus prioridades, anunció, se encontraba la seguridad ciudadana, bastante mellada producto del crimen organizado, así como garantizar las elecciones generales del año 2026.

Procedió el presidente Jeri a designar a los integrantes de su gabinete ministerial, conformado bajo la batuta de Ernesto Álvarez Miranda en la Presidencia del Consejo Ministros, obteniendo la confianza por parte del Congreso el 22 de octubre último, el cual viene laborando de forma discreta y sin mayor oposición hasta el momento. Es urgente, por la estabilidad del país que ha sido severamente afectada en los últimos años, que no exista más zozobra, sobre todo para tener un clima social adecuado para el proceso electoral en ciernes y las nuevas autoridades puedan contar con la legitimidad para adoptar acciones que permitan recuperar este prolongado tiempo perdido.

A propósito de las elecciones generales de presidente de la República, vicepresidentes y congresistas (que incluye a senadores y diputados), son 36 las organizaciones políticas que presentaron candidatos dentro del plazo previsto en el cronograma electoral. De estas saldrá 1 presidente, 2 vicepresidentes, 60 senadores y 130 diputados. Destacamos la especial trascendencia de este proceso electoral para la historia de nuestro

constitucionalismo, donde la comunidad académica está llamada a colaborar con ideas y análisis sobre el nuevo panorama político que tendrá el país.

Considerando las próximas elecciones, son llamativas las condenas dictadas en este año a los expresidentes Alejandro Toledo (segunda condena, dictada el 3 de septiembre), Martín Vizcarra (condena por cohecho el 26 de noviembre) y Pedro Castillo (condenado por conspiración por el golpe de Estado del 7 de diciembre de 2022). La comunidad internacional se asombra de la situación de los expresidentes peruanos que a la larga terminan presos varios de ellos, lo cual nos exige reflexionar y definir el efecto que tiene esta situación en la fortaleza de la democracia peruana. Si bien las condenas se dictan por la jurisdicción ordinaria, es inevitable que se suscite cierta manipulación partidista de los casos y que al final casi hasta redime socialmente a quienes atraviesan estos procesos (es desconcertante el nivel de aprobación que alcanzan Martín Vizcarra y Pedro Castillo como potenciales candidatos para las próximas elecciones a pesar de las condenas impuestas).

Es propicio este número para rendir homenaje a nuestros apreciados colegas Peter Häberle, de Alemania, y José Afonso Da Silva, de Brasil. Ambos, juristas excepcionales, cuyas sensibles partidas han sobrecogido a la comunidad académica, fueron grandes colaboradores y difusores de nuestra Revista, integrando el Comité Asesor Internacional casi desde los inicios hace 25 años. Estamos seguros que su influencia seguirá trascendiendo, por sus dedicados aportes a la ciencia jurídica, la cual debe seguirse revisando obligatoriamente para fortalecer al Derecho y a la Justicia en toda latitud; queda en los discípulos que formaron la misión de mantener vivos sus legados.

En el marco del trigésimo aniversario de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional (1995 – 2025), en el mes de septiembre se llevó con resaltante éxito el XV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, en las instalaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres. Este magno certamen permitió ratificar que el constitucionalismo peruano tiene una diversidad de temas que necesitan discutirse de manera integral, congregando a profesores, así como a nuevos y jóvenes talentos interesados en la materia. La coyuntura de nuestro país en los últimos años demuestra que si bien en el plano académico, el constitucionalismo peruano es vigoroso y tiene amplia proyección, hay un contraste muy marcado en el plano social, donde se respaldan posiciones dictatoriales,

antisistema e incluso amenazantes contra la libertad. Es allí donde recae el desafío para los próximos años, el cual exige que podamos acercar más las instituciones del Derecho Constitucional, y sus beneficios, hacia la ciudadanía en general, sobre todo al sector juvenil que muchas veces es fácilmente manipulable y terminan, con desorientadas protestas, favoreciendo a quienes ven en el Perú un provecho personal con miramientos egoístas, traicionando la promesa de la vida peruana de la que nos hablaba el recordado Jorge Basadre.

La Dirección

ENSAYOS

EL PERÚ Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: UN CONFLICTO QUE NADIE PARECE QUERER EVITAR Y QUE PONE EN RIESGO EL FUTURO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Alfredo M. Vítolo()*

1. La Corte Interamericana cumplió 45 años: ¿Una celebración?

En 2024, la Corte Interamericana de Derechos Humanos celebró su 45° aniversario. En una jornada en su sede en Costa Rica, el tribunal pasó revista a su acción durante este largo período, resaltando sus logros —ciertamente no pocos— en la defensa de los derechos humanos. Lamentablemente, sin embargo, ese repaso fue un repaso incompleto. Quien, alejado de la temática, observara el video del evento⁽¹⁾, concluiría que en este casi medio siglo sólo han existido luces y ninguna sombra; que no hay nada de que arrepentirse, nada que la Corte haya hecho mal, nada

(*) Trabajo realizado sobre la base de la comunicación presentada en el Instituto de Política Constitucional de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina el 4 de septiembre de 2024, actualizado con los desarrollos posteriores.

(1) Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=mFaBv_B-Ci0 (última visita 07/10/2024)

que requiera corregir rumbos. La ausencia de todo atisbo de autocrítica es impactante. El silencio sobre el tema es un grito que resuena con fuerza.

Pero tal silencio no sorprende, ya que se trata de una situación repetida. En 2019, al celebrarse los 40 años del tribunal, ocurrió algo semejante⁽²⁾. Y poco después del último festejo, en la apertura del año judicial interamericano 2024, la presidente de la Corte, en su exposición, presentó una situación casi idílica de la acción del Tribunal, sin señalar ningún problema, aprovechando la ocasión para cuestionar duramente a quienes tienen la osadía de formular críticas al funcionamiento de la Corte, acusándolos en forma genérica, sin ningún matiz ni identificación alguna, de propagar “mitos y noticias falsas” que constituyen un “ataque frontal contra los derechos humanos que pone en riesgo las garantías básicas que protegen nuestra dignidad y libertad”⁽³⁾.

Es prácticamente imposible encontrar en la literatura oficial del Tribunal algún tipo de preocupación o postura crítica de su actuación y todo cuestionamiento es descartado peyorativamente y sin análisis.

Esta visión idílica del funcionamiento de la Corte Interamericana, que se refleja también en los informes que el Tribunal presenta anualmente a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos⁽⁴⁾, contrasta abiertamente con los hechos.

Desde su primera sentencia en el caso Velázquez Rodríguez⁽⁵⁾ hasta fin de 2024, la Corte ha dictado algo más de cuatrocientas sentencias sobre el fondo de los temas que llegaron a su conocimiento, encontrándose, según la propia información del Tribunal, total o parcialmente incumplidas, más

-
- (2) Ver, por ejemplo, la presentación del entonces presidente del tribunal, Eduardo Ferrer McGregor en el folleto institucional “Corte IDH, 40 años protegiendo derechos”, disponible en https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/40anos_esp.pdf (última visita el 07/10/2024).
 - (3) El video de la sesión puede verse en https://www.youtube.com/watch?v=OD-sAQGD6K_k (última visita 07/08/2025). La transcripción del discurso de la presidenta se encuentra en <https://biblioteca.corteidh.or.cr/engine/download/blob/cidh/168/2025/3/77288.pdf?app=cidh&class=2&id=41707&field=168> (última visita 07/08/2025).
 - (4) Pacto de San José de Costa Rica, art. 65. Estos informes pueden descargarse desde <https://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/> (última visita 03/08/2025).
 - (5) Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

del 80%⁽⁶⁾. Estas cifras reflejan una situación preocupante que, necesariamente, exige un análisis de causas para poder entender en dónde está el problema y buscar cómo solucionarlo.

Obviamente, algunas decisiones incumplidas solo demuestran la reticencia de los estados disconformes con ellas, a pesar de la obligación asumida en virtud del artículo 68.1. de la Convención Americana, que señala con claridad que

“[l]os Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”.

Sin embargo, tal reticencia estatal no alcanza para explicar lo que está ocurriendo. Las causas son, en realidad, más profundas.

No son pocos los casos en donde los estados rechazan cumplir las decisiones del Tribunal, no por caprichos infundados, sino porque consideran que la Corte actúa expansivamente fuera del marco de su competencia convencional⁽⁷⁾, argumentos que no encuentran un tribunal dispuesto a escuchar la voz de los estados, ni a involucrarse en un verdadero diálogo cooperativo con ellos. Esta situación, de enorme gravedad, exige un análisis desapasionado y no — como lamentablemente ocurre — respuestas dogmáticas que sólo contribuyen a radicalizar las posturas y acrecentar los conflictos.

A lo señalado, se agrega la pretensión del Tribunal de querer dar — por su sola voluntad y sin fundamento convencional — carácter expansivo, *erga omnes*, a sus sentencias y opiniones consultivas, y a la pretensión de considerarse creadora de estándares internacionales de derechos humanos que deben ser seguidos por los estados, con fundamento en una pretendida

(6) Según el último informe, se encuentran en etapa de supervisión 322 sentencias y en 24 casos se considera al estado en “desacato”.

(7) Ver, por ejemplo, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe sentencia dictada en el caso ‘Fontevecchia y D’Amico vs. Argentina’ por la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (Fallos 340:47). Corte Suprema de Justicia de Panamá, Advertencia de Inconstitucionalidad en las Instancias Acumuladas N° 1042-16 y 315-17, Raúl Jelensky Carvajal y Álvaro José López Levy.

interpretación “viva” de la Convención Americana de Derechos Humanos⁽⁸⁾, cuestión esta que ha generado fuertes críticas de los estados⁽⁹⁾ y sobre la cual me he exployado en otras oportunidades⁽¹⁰⁾.

Esta visión del rol de la Corte Interamericana excediendo su marco competencial no es novedosa. Hace ya más de cuarenta años, el primer presidente del Tribunal, el juez Piza Escalante en su voto separado en la Opinión Consultiva 4 señalaba:

“[La] misión más trascendente [de la Corte es] crear jurisprudencia con la audacia, amplitud, intensidad y flexibilidad posible, sin otra limitación que las fronteras insalvables de su competencia... *¡y un poquito más allá, si se puede!*”⁽¹¹⁾.

Una de las manifestaciones de la crisis señalada es que son muchos los estados americanos que no reconocen la competencia de la Corte Interamericana y que, desde 1998, hace más de 25 años, ningún nuevo estado la ha reconocido⁽¹²⁾.

(8) “La Corte ha establecido [] que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales” (Corte IDH. Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Solicitud de Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2012. Serie C No. 254, § 83).

(9) Ver, por ejemplo, C. Ignacio de Casas, El valor jurídico de los Estándares Internacionales de Derechos Humanos, La Ley, 2025.

(10) Alfredo M. Vitolo, “Una novedosa categoría jurídica: el “querer ser” – Acerca del pretendido carácter normativo erga omnes de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las dos caras del “control de convencionalidad”. Presentación en el Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Tucumán, 2013. Publicado en El Derecho Constitucional (2013) y en Pensamiento Constitucional (Perú), Vol. 18 Núm. 18 (2013); Alfredo M. Vitolo, “El valor de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” Revista Jurídica Austral, Vol 1 Nro. 1, junio 2020.

(11) Corte Interamericana de Derechos Humanos, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, voto separado del juez Rodolfo Piza Escalante, § 1 (el resaltado es propio).

(12) Conforme la Convención Americana no basta con que un estado sea parte de ésta para que la Corte Interamericana pueda asumir jurisdicción sobre el estado, sino que se requiere una declaración expresa en tal sentido (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 62.1.). A la fecha de este trabajo, sólo 20 estados han

La crisis es grave y no puede desatenderse, ya que no resolver los problemas no hará sino incrementar aquella y poner en riesgo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁽¹³⁾. La situación exige diálogo y buena fe y ninguno de éstos parece existir entre las partes involucradas⁽¹⁴⁾.

En este trabajo procuro llamar la atención acerca de uno de los conflictos que involucran al Tribunal – tal vez el más grave hoy – que, a casi veinticinco años de las sentencias que le dan origen, no solo no muestra caminos de solución, sino que, por el contrario, se agrava a medida que pasa el tiempo. Me refiero al caso del Perú y las decisiones de la Corte Interamericana en los casos Barrios Altos⁽¹⁵⁾ y La Cantuta⁽¹⁶⁾, y a la crisis generada a partir del indulto sustentado en razones humanitarias otorgado en 2017 al expresidente Alberto Fujimori, quien había sido condenado por la justicia peruana por crímenes de lesa humanidad cometidos durante su gobierno. Desde entonces, el conflicto no hace sino escalar.

Lamentablemente, el caso peruano no es una anomalía aislada del Sistema, sino el síntoma más visible de la tensión estructural que puede

reconocido la competencia de la Corte Interamericana, sobre un total de 35 estados del continente.

- (13) Por “Sistema Interamericano de Derechos Humanos” me refiero al mecanismo regional encargado de promover y proteger los derechos humanos en América, compuesto de un conjunto de tratados adoptados por los países americanos y por dos órganos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (ver, entre otros, Manuel Ventura Robles, *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34041.pdf> (última visita, 06/08/2025)).
- (14) Sobre esta crisis, que no solo afecta a la Corte, sino a todo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tuve oportunidad de exponer en la jornada realizada en noviembre de 2023 en la Universidad Austral en homenaje al profesor Néstor Sagüés, exposición que puede verse en <https://www.youtube.com/watch?v=-ZORmhdn9dhk> (especialmente a partir de 35:05) (última visita 23/11/24) y que motivara el trabajo Alfredo M. Vítolo, “Desafíos de la justicia convencional: Es necesario que la Comisión y la Corte Interamericana modifiquen radicalmente su modo de actuación para evitar transformarse en actores irrelevantes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en homenaje a Néstor Pedro Sagüés)”, en María Sofía Sagüés – Franklin Fuentes Santana, “La Constitución en Occidente – El legado constitucional de Néstor Sagüés”, Astrea, 2025.
- (15) Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75.
- (16) Corte IDH. Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162.

advertirse en él: una Corte que ha expandido su radio de acción con intransigencia e interpretaciones sesgadas de su rol, y estados que responden con resistencia política y desconfianza, reforzando sentimientos nacionalistas y debilitando la eficacia protectora, objetivo prioritario del Sistema.

2. **Un poco de historia – El gobierno de Fujimori, las masacres de Barrios Altos y La Cantuta y la autoamnistía (Primer round)**

En lo que se refiere al presente trabajo, la historia nos lleva a 1990. En el Perú, ese año es electo presidente Alberto Fujimori. Su período presidencial se encontró signado por la lucha contra la subversión encarnada principalmente en las agrupaciones conocidas como Sendero Luminoso y Tupac Amaru, quienes habían sumido al país en una inusitada espiral de violencia.

Como relata García Belaunde, durante este período, y en respuesta a la agresión terrorista, “diversos grupos de élite, al margen de la regularidad castrense, pero con el conocimiento, apoyo y complicidad de los altos mandos del ejército y, en todo caso, del Servicio de Inteligencia Nacional..., actuaron al margen de la ley y fueron responsables de numerosas muertes de personas al margen de todo proceso legal, en forma extrajudicial y sumaria, a las que cabría simplemente calificarlas como crímenes de estado”⁽¹⁷⁾.

Es en este contexto que, en noviembre de 1991, se produjeron los sucesos conocidos como la “Masacre de Barrios Altos”, en donde un grupo de personas – después identificado como personal de inteligencia militar – irrumpió en una vivienda en las afueras de Lima (en la que habrían estado escondidos terroristas) en donde se estaba llevando a cabo una fiesta, matando a quince personas e hiriendo gravemente a otras cuatro. Poco se hizo en los momentos posteriores a los hechos para avanzar en la investigación y sancionar a los responsables.

Al año siguiente, tras acusar al Congreso de obstruir los intentos de lucha contra la subversión, el presidente Fujimori – con fuerte apoyo popular – dio un autogolpe de estado, disolvió el Congreso, dispuso la

(17) Domingo García Belaúnde, *Amnistía y Derechos Humanos* (A propósito de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Barrios Altos). En AA.VV. *Constitucionalismo y Derechos Humanos. Ponencias peruanas al VII Congreso iberoamericano de Derecho Constitucional* (México, D.F., 12-15 de febrero de 2002), Lima, 2002, p. 117 y sigs.

reorganización del Poder Judicial y anunció el inicio de un “gobierno de emergencia y reconstrucción nacional”⁽¹⁸⁾.

A poco del golpe de estado, el 18 de julio de 1992, un grupo comando asociado con el ejército peruano secuestró e hizo desaparecer a un profesor y nueve estudiantes de la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle (conocida como “La Cantuta”), sospechados de haber participado en un atentado terrorista. Una vez más, casi nada se hizo desde el estado para llevar adelante la investigación y enjuiciamiento de los responsables.

En 1995, con la manifiesta intención de cubrir al propio presidente y a funcionarios y personal de su gobierno por su eventual responsabilidad frente a estos y otros hechos, el nuevo Congreso adicto al presidente Fujimori dispuso una amplia amnistía a quienes hubieran cometido, entre 1980 y 1995, violaciones a los derechos humanos⁽¹⁹⁾.

Cuando algunas decisiones judiciales, en ejercicio del control difuso de constitucionalidad, cuestionaron en casos concretos la validez de la amnistía auto otorgada⁽²⁰⁾, el Congreso se apresuró a dictar una ley excluyendo a la amnistía del control judicial, declarando que tal ley

“no constituye interferencia en el ejercicio de la función jurisdiccional ni vulnera el deber del Estado de respetar y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos”,

y disponiendo que la amnistía fuera

“de obligatoria aplicación por los órganos jurisdiccionales”⁽²¹⁾.

La autoamnistía (no es posible calificarla de otro modo) fue rápidamente convalidada por los entonces complacientes tribunales peruanos⁽²²⁾. Y, a fin de blindar al estado frente a la posible acción internacional,

(18) Decreto Ley 25418 del 6 de abril de 1992

(19) Ley 26479.

(20) Juzgado Especializado en lo Penal de Lima, Resolución del 16 de junio de 1995, Exp. N° 93-95.

(21) Ley 26492.

(22) Ver, por ejemplo, sentencia de la Undécima Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Lima, resolviendo que la Ley de Amnistía no era antagónica con la ley

particularmente considerando la decisión del gobierno de Fujimori de no acatar las sentencias de la Corte Interamericana en los casos Castillo Petruzzi⁽²³⁾ y Loayza Tamayo⁽²⁴⁾ en los que se había condenado al Perú por violaciones al debido proceso en procesos relacionados con la lucha contra la guerrilla desarrollados ante tribunales militares, y para evitar que la Corte Interamericana dictase sentencia en otros casos en trámite⁽²⁵⁾, en julio de 1999 el Perú retiró — con efecto inmediato — el reconocimiento del Perú a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁽²⁶⁾.

La decisión motivó un fuerte debate sobre sus consecuencias, en particular, respecto de los casos que estaban siendo discutidos ante el tribunal interamericano (y en los que el Perú no había contestado la demanda). Varios de los internacionalistas especializados en derechos humanos más reconocidos, entre ellos los miembros de la Corte Interamericana Hernán Salgado Pesantes y Antonio Cançado Trindade, como también el Presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Luzius Wildhaber y el Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos Juan Méndez, objetaron la legalidad de esta medida⁽²⁷⁾, mientras que otros

fundamental de la República ni con los tratados internacionales de derechos humanos y que los jueces no podían decidir no aplicar leyes adoptadas por el Congreso porque ello iría contra el principio de separación de poderes (Sala Penal de la Corte Superior de Lima, resolución del 14 de julio de 1995, Exp. 424-95). En forma similar se pronunció poco tiempo después la Corte Suprema, señalando que la amnistía producía los efectos de la cosa juzgada (Corte Suprema, Sala Penal, resolución del 13 de octubre de 1995 (Queja N° 1234-95).

- (23) Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52.
- (24) Corte IDH. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Fondo. Sentencia del 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33.
- (25) Frente a estas sentencias, el gobierno peruano remitió a la OEA la nota titulada “Posición del gobierno peruano ante los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, señalando que las sentencias de la Corte IDH contrariaban acuerdos internacionales sobre la lucha contra el terrorismo adoptados en el seno de la OEA, y que aquellas no habían tomado en cuenta el contexto social en que se encontraba el Perú (disponible en <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3232/3060> última visita 06/11/2024).
- (26) Resolución legislativa 27152 del 8 de julio de 1999.
- (27) Enrique Abad Martínez, Ciudadanía y Protección Internacional de los Derechos Humanos: El Caso del Perú y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/22099/1/ADI_XVI_2000_15.

juristas, no menos reconocidos, como Héctor Gros Espiell, expresidente de la Corte Interamericana, defendieron desde el punto de vista técnico la posición peruana, argumentando que si un Estado podía, a título soberano, reconocer la competencia contenciosa de la Corte podía también, a la inversa, retirarla en cualquier momento, tratándose esta decisión de un acto sustancialmente diferente del acto de denuncia de la Convención Americana⁽²⁸⁾.

La Corte Interamericana se pronunció en línea con la primera postura, expresando:

“Una interpretación de la Convención Americana ‘de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin’, lleva a esta Corte a considerar que un Estado Parte en la Convención Americana sólo puede desvincularse de sus obligaciones convencionales observando las disposiciones del propio tratado. En las circunstancias del presente caso, la única vía de que dispone el Estado para desvincularse del sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte, según la Convención Americana, es la denuncia del tratado como un todo; si esto ocurriera, dicha denuncia sólo produciría efectos

pdf (última visita el 08/10/2024). En forma similar se pronunció Ariel Dulitzky, para quien la decisión del retiro resulta contraria al fin y al objeto de la Convención Americana, de modo tal que para hacerla efectiva sería necesario denunciar la Convención (ver Ariel Dulitzky, El retiro del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte del Perú: Análisis jurídico, Pensamiento Constitucional, PUCP, Vol. 6 Núm. 6 (1999)), disponible en <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3233/3061> (última consulta 08/10/2024). En la misma línea, César Landa Arroyo, Invalidez del retiro del Perú de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en Revista Peruana de Derecho Público N° 1, p. 27, disponible en https://garciabelaunde.com/wp-content/uploads/2024/06/REVISTA_PERUANA1.pdf (última consulta 08/11/2024). Por su parte, Domingo García Belaunde y José F. Palomino Manchego, sostuvieron que era el propio derecho interno peruano el que impedía el retiro de la competencia del tribunal internacional (El control de convencionalidad en el Perú, Pensamiento Constitucional N° 18, 2013, pp. 223-241).

- (28) Ver, Héctor Gros Espiell, Retiro del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Rev. Peruana de D. Público N° 1, p. 15, disponible en https://garciabelaunde.com/wp-content/uploads/2024/06/REVISTA_PERUANA1.pdf (última consulta 08/11/2024).

conforme al artículo 78, el cual establece un preaviso de un año”⁽²⁹⁾.

Esta decisión fue informada por la Corte Interamericana a la Secretaría General de la OEA, indicando que:

“[la] decisión del Estado peruano [de retirar el reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana] es inadmisibile... A criterio de la Corte Interamericana, esta actitud del Estado peruano constituye un claro incumplimiento del artículo 68.1 de la Convención, así como una violación del principio básico *pacta sunt servanda*...”⁽³⁰⁾

3. El restablecimiento de las relaciones - Las sentencias de la Corte Interamericana en los casos Barrios Altos y La Cantuta

Más allá del debate, el agua no llegó al mar ya que, en noviembre de 2000, frente a una nueva crisis política, Fujimori, quien se encontraba transitoriamente en Japón, de paso para asistir a una cumbre internacional, envió al Congreso su renuncia a la presidencia de la Nación. El Congreso rechazó la renuncia, aprobó una moción de vacancia presidencial por incapacidad moral y, conforme al procedimiento constitucional, designó como presidente de la República al presidente del Congreso, Valentín Paniagua. En una de sus primeras decisiones, Paniagua restableció el reconocimiento la competencia de la Corte Interamericana⁽³¹⁾, superándose así el conflicto con el tribunal.

Desde ese momento, las autoridades peruanas solicitaron recurrentemente a Japón la extradición de Fujimori a fin de poder juzgarlo, petición desoída por aquel país que había reconocido la nacionalidad japonesa del expresidente peruano y, por lo tanto, rechazaba el pedido con base en que la legislación japonesa prohíbe la extradición de nacionales. Sin embargo, aprovechando un viaje de Fujimori a Chile, las autoridades peruanas solicitaron su detención y extradición, y así, en septiembre de

(29) Corte IDH, Caso Ivcher Bronstein v Perú, Competencia. Sentencia del 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 54, § 40.

(30) Corte IDH, Barrios Altos, § 27.

(31) Resolución Legislativa No. 27401, del 18 de enero de 2001.

2007, Fujimori fue extraditado al Perú donde fue juzgado y condenado a 25 años de prisión por su responsabilidad en los crímenes de Barrios Altos y la Cantuta, desconociéndose la validez de la autoamnistía⁽³²⁾.

Por su parte, tras el restablecimiento de la competencia del tribunal interamericano, el Perú reconoció expresamente los hechos invocados como fundamento de los reclamos de la CIDH en los casos Barrios Altos y La Cantuta, discrepando sólo respecto de las medidas reparatorias requeridas por la Comisión.

En 2001, al dictar sentencia en el caso Barrios Altos, la Corte Interamericana tuvo presente el reconocimiento estatal de responsabilidad, consideró inválidas las leyes de autoamnistía, las que, sostuvo:

“conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana”⁽³³⁾

cuestión sobre la que no existía mayor disputa; y expuso que tales leyes:

“impidieron que los familiares de las víctimas y las víctimas sobrevivientes en el presente caso fueran oídas por un juez, conforme a lo señalado en el artículo 8.1 de la Convención; violaron el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención; impidieron la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos ocurridos en Barrios Altos, incumpliendo el artículo 1.1 de la Convención, y obstruyeron el esclarecimiento de los hechos del caso”⁽³⁴⁾.

Sobre tal base, la Corte ordenó al Perú:

“investigar los hechos para determinar las personas responsables de las violaciones de los derechos humanos..., así como

(32) Sala Penal Especial, Expediente N° AV 19-2001, decisión del 7 de abril de 2009.

(33) Corte IDH, Barrios Altos, § 43.

(34) Id., § 42.

divulgar públicamente los resultados de dicha investigación y sancionar a los responsables”⁽³⁵⁾.

Aún no se había juzgado a Fujimori.

El trámite del caso La Cantuta ante el tribunal interamericano corrió, pocos años más tarde, por carriles similares, con la particularidad de que, al tiempo de la sentencia, 2006, el Perú ya había solicitado a Japón la extradición del expresidente Fujimori. Durante el proceso, el estado, tal como lo había hecho en el caso Barrios Altos, reconoció su responsabilidad por los hechos alegados por la Comisión⁽³⁶⁾.

En su sentencia, la Corte Interamericana reconoció y valoró positivamente los esfuerzos que venía realizando el Perú:

“en cuanto al alcance de las investigaciones desarrolladas luego de la transición”

tomando nota de:

“que el Estado esté atendiendo su deber —derivado de su obligación de investigar— de solicitar e impulsar, mediante medidas pertinentes de carácter judicial y diplomático, la extradición de uno de los principales procesados”⁽³⁷⁾.

En particular, en manifestación que posee especial relevancia, a los fines de este trabajo, el Tribunal señaló, frente a la alegación en contrario formulada por la Comisión, que:

(35) Corte IDH, Barrios Altos, puntos resolutivos 4 y 5.

(36) El estado peruano “entiende que el deber de impartir justicia comprende la investigación y sanción de toda persona que participó delictivamente en los hechos de La Cantuta. En tal medida, el Estado recibirá y acatará lo que la Corte determine respecto a la investigación, identificación de responsables y sanción de responsables de emitir órdenes para cometer delitos internacionales como los que son materia del presente caso”. Además, el Estado señaló que los hechos reconocidos “constituyen hechos ilícitos internacionales [y, a su vez,] delitos según el derecho interno y son crímenes internacionales que el Estado debe perseguir” (Corte IDH. Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, § 94).

(37) Id., § 159.

“no ha sido demostrado que, posteriormente [a la declaración de inaplicabilidad de la ley de autoamnistía] y en la actualidad, el Estado haya incumplido con [las] obligaciones contenidas en el artículo 2 de la Convención, por haber adoptado medidas pertinentes para suprimir los efectos que en algún momento pudieron generar las leyes de amnistía, declaradas incompatibles *ab initio* con la Convención en el caso Barrios Altos. Tal como fue señalado, dicha decisión se revistió de efectos generales. En consecuencia, dichas “leyes” no han podido generar efectos, no los tienen en el presente ni podrán generarlos en el futuro”⁽³⁸⁾.

En su parte dispositiva, la sentencia ordenó al Perú:

“realizar inmediatamente las debidas diligencias para completar eficazmente y llevar a término, en un plazo razonable, las investigaciones abiertas y los procesos penales incoados en la jurisdicción penal común, así como activar, en su caso, los que sean necesarios, para determinar las correspondientes responsabilidades penales... Con el propósito de juzgar y, en su caso, sancionar a todos los responsables de las violaciones cometidas, el Estado debe continuar adoptando todas las medidas necesarias, de carácter judicial y diplomático, y proseguir impulsando las solicitudes de extradición que correspondan, bajo las normas internas o de derecho internacional pertinentes”⁽³⁹⁾.

4. **El procedimiento de supervisión de cumplimiento de sentencias de la Corte IDH**

Como ya expresara, el Pacto de San José de Costa Rica es claro en establecer la obligación de los estados de dar cumplimiento a las sentencias de la Corte en los casos en los que el estado sea parte⁽⁴⁰⁾.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con sus similares europeo y africano, que ponen la cuestión del seguimiento del cumplimiento de

(38) Corte IDH. Caso La Cantuta Vs. Perú. § 189.

(39) Id., punto resolutivo 9.

(40) Pacto de San José de Costa Rica, art. 68.1.

las decisiones de sus tribunales en los comités de ministros de relaciones exteriores de los estados⁽⁴¹⁾, la Convención Americana no establece un mecanismo de seguimiento de las decisiones de la Corte Interamericana. Su artículo 65 sólo dispone que la Corte, en su informe anual a la Asamblea General de la OEA:

“de manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos”.

Ante este vacío, a partir de 2003, la Corte Interamericana adoptó pretorianamente el procedimiento de “supervisión de cumplimiento” de sus sentencias, con fundamento en que:

“la supervisión del cumplimiento de las sentencias es uno de los elementos que componen la jurisdicción. Sostener lo contrario significaría afirmar que las sentencias emitidas por la Corte son meramente declarativas y no efectivas. El cumplimiento de las reparaciones ordenadas por el Tribunal en sus decisiones es la materialización de la justicia para el caso concreto y, por ende, de la jurisdicción; en caso contrario se estaría atentando contra la *raison d'être* de la operación del Tribunal”⁽⁴²⁾.

En 2005, a través de una resolución, la Corte reguló algunos aspectos del procedimiento de supervisión de cumplimiento⁽⁴³⁾ y, en 2009, este procedimiento se incorporó al Reglamento de la Corte⁽⁴⁴⁾.

(41) Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 46.2.; Protocolo a la Carta Africana de Derechos de los Hombres y de los Pueblos sobre el establecimiento de una Corte Africana de los Derechos de los Hombres y de los Pueblos.

(42) Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia del 28 de noviembre de 2003, Competencia. Serie C, No. 104, § 45.

(43) Corte IDH, Supervisión de cumplimiento de sentencias (Aplicabilidad del artículo 65 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Resolución del 29 de junio de 2005

(44) Corte IDH. Reglamento. Art. 69. “Supervisión de cumplimiento de sentencias y otras decisiones del Tribunal.

1. La supervisión de las sentencias y demás decisiones de la Corte se realizará mediante la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de las víctimas o sus representantes.

A través de este mecanismo, la Corte mantiene abiertos “en etapa de supervisión” aquellos casos en los que ha dictado sentencia, a fin de hacer un seguimiento de si los estados han dado cumplimiento a sus decisiones y, de ese modo, evaluar si debe o no informarse el incumplimiento a la Asamblea General de la OEA en los términos del artículo 65 de la Convención.

No puedo sino coincidir con esta interpretación del Tribunal que, por otra parte, ha sido aceptada sin cuestionamientos por los estados. Sin embargo, lamentablemente, más allá de la adopción del mecanismo, no puede encontrarse, ni en la reglamentación, extremadamente escueta, ni puede extraerse de la práctica del tribunal, una regla clara que permita determinar cuándo un caso debe dejar de encontrarse en etapa de “supervisión” para ser informado a la OEA, situación aprovechada “generosamente” por la Corte⁽⁴⁵⁾. Lo que sí parece bastante claro es que una decisión excluye a la otra. No es posible, a la luz del claro texto de la Convención, que un caso sea, al mismo tiempo, informado a la OEA y mantenido en el proceso de supervisión; ni tampoco es posible que el procedimiento de supervisión de cumplimiento de sentencias se mantenga abierto a otros fines más que, obviamente, verificar si se cumple lo ordenado en la sentencia y si hay voluntad del estado de cumplir con ella, sin poder extender el procedimiento a nuevas posibles violaciones de derechos humanos. Ello llevaría al tribunal a actuar ejerciendo una suerte de policía permanente sobre la

La Comisión deberá presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de las víctimas o sus representantes.

2. La Corte podrá requerir a otras fuentes de información datos relevantes sobre el caso, que permitan apreciar el cumplimiento. Para los mismos efectos podrá también requerir los peritajes e informes que considere oportunos.
3. Cuando lo considere pertinente, el Tribunal podrá convocar al Estado y a los representantes de las víctimas a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones, y en ésta escuchará el parecer de la Comisión.
4. Una vez que el Tribunal cuente con la información pertinente, determinará el estado del cumplimiento de lo resuelto y emitirá las resoluciones que estime pertinentes.
5. Estas disposiciones se aplican también para casos no sometidos por la Comisión”.

(45) Conforme el último informe anual de la Corte, a fin de 2024 se encontraban en etapa de supervisión de cumplimiento 322 sentencias, y sólo 24 fueron informadas a la Asamblea General de la OEA como incumplidas (ver nota 7, *supra*).

acción estatal que resultaría violatoria del principio de subsidiariedad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En lo que interesa para este trabajo, es necesario destacar que la Corte Interamericana, a pesar del tiempo transcurrido desde las sentencias en los casos Barrios Altos y La Cantuta, casi veinticinco años en el primer caso y casi veinte en el segundo, ha mantenido abiertos ambos casos en “etapa de supervisión”, toda vez que aún quedan medidas pendientes de cumplimiento, emitiendo de tanto en tanto resoluciones dando cuenta del avance estatal en el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en aquellas.

Es importante enfatizar que, como ya mencionara, la sentencia de la Corte Interamericana en el caso La Cantuta hizo especial mérito de los esfuerzos que entonces venía realizando el Perú para obtener la extradición y lograr el enjuiciamiento de Fujimori, uno de los puntos que exigía la condena al estado en el caso Barrios Altos. Por ello, a diferencia de lo acontecido en aquella ocasión, en dónde la Corte requirió al estado investigar los hechos y sancionar a los responsables de las violaciones verificadas, la sentencia en el caso La Cantuta, atento los avances evidenciados, sólo requirió al Perú completar la investigación y los procesos penales que se venían llevando adelante.

La resolución dictada en el proceso de supervisión de cumplimiento de sentencia del caso Barrios Altos en 2008, mientras todavía se llevaba adelante en el Perú el juicio a Fujimori, reconoció los avances realizados por el estado, señalando:

“el Tribunal valora las acciones judiciales adelantadas por las autoridades peruanas para investigar y, en su caso, sancionar a los responsables de los crímenes cometidos en relación con el presente caso. Dichas acciones evidencian la voluntad del Estado de cumplir sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos reconocidos por la Convención a las víctimas y sus familiares, y establecer la verdad de lo acontecido, para así evitar que se reproduzcan las condiciones de impunidad que permiten que este tipo de hechos vuelvan a repetirse”⁽⁴⁶⁾.

(46) Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de agosto de

5. **La condena a Fujimori por los tribunales peruanos y las posteriores resoluciones de supervisión de cumplimiento de la Corte IDH**

Como ya mencionara, en 2009 Fujimori fue condenado por los tribunales peruanos a veinticinco años de prisión como autor mediano de los hechos de La Cantuta y Barrios Altos. La decisión de la Sala Penal Especial se preocupó en resaltar que:

“los actos de asesinato y lesiones graves, objeto de juzgamiento, trascienden su ámbito estrictamente individual o común al adecuarse, plenamente, a los presupuestos que identifican a los delitos contra la humanidad. Los asesinatos y lesiones graves de Barrios Altos y La Cantuta son también delitos contra la humanidad. Fundamentalmente, porque ellos se cometieron en el marco de una política estatal de eliminación selectiva pero sistemática de presuntos integrantes de grupos subversivos” (y porque) “conforme a sus objetivos, afectó a un número importante de personas indefensas de la población civil”⁽⁴⁷⁾.

Ante la condena, en una nueva resolución dictada en el proceso de supervisión de cumplimiento, la Corte Interamericana tomó nota de ella, y destacó que la Comisión, en sus observaciones, había señalado la necesidad de:

“que se siga avanzando en los procesos en contra de las *demás* personas que pudieran tener responsabilidad en los hechos del caso”⁽⁴⁸⁾.

La condena fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia del Perú el 2 de enero de 2010⁽⁴⁹⁾, adquiriendo así firmeza conforme el ordenamiento interno peruano.

2008, § 27.

(47) Sala Penal Especial, decisión del 7 de abril de 2009, fundamento 717.

(48) Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Supervisión Cumplimiento Sentencia. Resolución de la presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de diciembre de 2009, § 12 (el resaltado es propio).

(49) Primera Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia, decisión del 2 de enero de 2010.

Por ello, la siguiente resolución de supervisión de cumplimiento del caso Barrios Altos de 2012 fue aún más enfática al referirse a la obligación de enjuiciar y sancionar al expresidente Fujimori. Así, la Corte Interamericana destacó que los representantes de las víctimas:

“reconocieron que la Sentencia condenatoria dictada en el proceso seguido contra el expresidente Alberto Fujimori Fujimori ‘constituyó un hito histórico para el Perú y el mundo en la lucha contra la impunidad de graves crímenes contra los derechos humanos’ y ‘ha sido emitida de manera razonada y justa y que la pena que se ha impuesto está acorde con la gravedad de los crímenes cometidos que constituyen efectivamente delitos de lesa humanidad’⁽⁵⁰⁾,

y que la Comisión:

“valoró que en el presente caso ‘se han verificado avances importantes, incluso emblemáticos en materia de justicia’, materializados principalmente en la condena contra el ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori[, si bien] enfatizó la importancia de que *se siga avanzando en los procesos contra las demás personas* que pudieron tener responsabilidad en los hechos del caso, de modo que se investigue, identifique y sancione a todos los responsables de las ejecuciones y lesiones perpetradas contra las víctimas”⁽⁵¹⁾.

Ello llevó al Tribunal a concluir que:

“en el presente caso, la Corte ha constatado que el Estado ha avanzado en el cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia de fondo emitida en el presente caso, principalmente a través de la investigación, juzgamiento y posterior condena del expresidente Alberto Fujimori Fujimori, lo cual es valorado

(50) Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2012, § 8.

(51) Id, § 10 (el resaltado es propio).

positivamente por el Tribunal, tal como también lo hizo en el marco de la supervisión del caso *La Cantuta vs. Perú*”⁽⁵²⁾.

De las propias consideraciones del Tribunal parecía bastante claro que, con relación a la conducta estatal respecto de Alberto Fujimori, los casos *Barrios Altos* y *La Cantuta* estaban cerrados. La sentencia en el caso *Barrios Altos* exigía al Perú:

“investigar los hechos para determinar las personas responsables de las violaciones de los derechos humanos a los que se ha hecho referencia en esta Sentencia, así como divulgar públicamente los resultados de dicha investigación y sancionar a los responsables”⁽⁵³⁾

toda vez que las víctimas y sus familiares tenían derecho:

“a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento”⁽⁵⁴⁾.

Si bien la Corte en esta resolución de supervisión dispuso:

“[mantener] abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento [acerca d]el deber de investigar los hechos para determinar las personas responsables de las violaciones de los derechos humanos a los que se hizo referencia en la Sentencia de fondo, así como divulgar públicamente los resultados de dicha investigación y la sanción de los responsables”⁽⁵⁵⁾.

respecto de los restantes posibles involucrados en los hechos investigados, señalando algunas situaciones que afectaban la investigación, resultaba

(52) Id., § 19.

(53) Corte IDH. Caso *Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75., punto resolutivo 5. Lo mismo estableció la sentencia en el caso *La Cantuta*.

(54) Id. §48.

(55) Corte IDH. Caso *Barrios Altos Vs. Perú*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2012, Punto declarativo 2.a.

bastante claro que lo ordenado por las sentencias, juzgar y condenar, ya se había cumplido en lo que concernía a Alberto Fujimori.

Parecía entonces que el “Caso Fujimori” era un tema terminado ante el tribunal interamericano, y así debió haber sido declarado por éste. Pero ello no ocurrió.

6. El indulto a Fujimori “por razones humanitarias” de 2017 (Segundo Round)

En la Navidad de 2017, ocho años después de la condena firme contra Fujimori, casi doce desde la sentencia de la Corte Interamericana en el caso La Cantuta, dieciséis años después de la sentencia en el caso Barrios Altos, y cuando Fujimori llevaba más de diez años preso, ante el agravamiento de su salud y a su solicitud, el presidente peruano Pedro Pablo Kuczynski le otorgó indulto por razones humanitarias⁽⁵⁶⁾, conforme lo autoriza el derecho peruano⁽⁵⁷⁾.

Así comenzó un nuevo round de un conflicto que parece no tener fin.

En 2007, en una exposición en la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Argentina, desarrollé el tema del perdón y los crímenes de lesa humanidad a la luz de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Barrios Altos⁽⁵⁸⁾. Sostuve que no existía entonces, ni existe aún hoy, sostengo, norma alguna de fuente convencional, costumbre o principio

(56) Resolución Suprema 281/2017 JUS, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de diciembre de 2017. Si bien a lo largo del trámite interamericano los representantes de las víctimas sostuvieron en distintos momentos que las alegadas razones humanitarias solo constituirían una pantalla para encubrir acuerdos políticos, dicha afirmación no fue sustentada, y no fue parte de la discusión en la sede interamericana.

(57) El inciso 21 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú faculta al Presidente de la República a conceder indultos. Por su parte, el Decreto Supremo N° 004-2007-JUS, modificado por el Decreto Supremo N° 008-2010-JUS, dispone que se recomendará el indulto y derecho de gracia por razones humanitarias, entre otros, cuando el interno padece de una enfermedad no terminal grave, que se encuentre en etapa avanzada, progresiva, degenerativa e incurable; y además que las condiciones carcelarias puedan colocar en grave riesgo su vida, salud e integridad.

(58) Alfredo M. Vítolo, La posibilidad de perdonar a los responsables de cometer crímenes de lesa humanidad, Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Tomo II, Institutos, Instituto de Política Constitucional, Tomo XXXIV (2007), disponible en <https://www.ancmvp.org.ar/categoria.asp?id=578> (última consulta 07/11/2024).

general de derecho internacional, que prohíba de un modo absoluto utilizar las herramientas de perdón, esencialmente amnistías e indultos, en casos de personas procesadas o condenadas por crímenes de lesa humanidad, y que tales herramientas, dentro de determinados contextos, pueden resultar mecanismos adecuados (y muchas veces necesarios) de justicia transicional⁽⁵⁹⁾, en donde se requiere, sin negar el imperativo de justicia, retornar a la normalidad democrática y de pleno respeto a los derechos humanos⁽⁶⁰⁾. Tampoco, sostiene, es posible negar el indulto o la amnistía sólo en virtud de la naturaleza de los crímenes cometidos.

Esta cuestión divide fuertemente a las sociedades y a la academia y constituye uno de los principales puntos de conflicto respecto del accionar de la Corte Interamericana. Esta, con comprensible celo, pero poca practicidad, pretende establecer e imponer criterios y estándares generales unívocos que muchos estados respetuosos de los derechos humanos que buscan dejar atrás el horror mediante procedimientos democráticos, cuestionan, cuando no rechazan, abiertamente⁽⁶¹⁾.

(59) La “Justicia Transicional” ha sido definida como aquellos “procesos por los cuales los estados que pasan de regímenes tiránicos a estados democráticos de derecho intentan rectificar los abusos estatales del pasado... y que involucran un completo juego de opciones disponibles a una novel democracia, incluyendo entre otros, juzgamiento, amnistías, perdones y comisiones de verdad” (Louis Bickford, *Transitional Justice, The Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity*, Macmillan Reference USA, 2004, vol. 3, p. 1045).

(60) Como señala Richard Goldstone: “Deberíamos reconocer que, en una sociedad perfecta, las víctimas tienen derecho a una justicia completa, esto es, juicio al autor y, de ser éste encontrado responsable, penalidad adecuada. Este ideal no es posible en los casos de violencia masiva. Hay simplemente demasiadas víctimas y demasiados autores. Aun el sistema de justicia criminal más sofisticado sería completamente desbordado. Es por ello que esas sociedades deben encontrar otras soluciones” (Richard Goldstone: prólogo al libro de Martha Minow, *Between Vengeance and Forgiveness. Facing History after Genocide and Mass Murder*, Beacon Press, Boston, 1998).

(61) Sobre la pretensión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de crear e imponer estándares obligatorios, ver, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/compedioobligacionesestados-es.pdf> (última visita 17/09/2025). Tuve oportunidad de responder a dicha pretensión en representación de la República Argentina en la audiencia desarrollada ante la Corte IDH en San José en el caso Perrone y Preckel v. Argentina. La audiencia puede verse en <https://vimeo.com/314825847> (última

Este es el contexto en donde se desarrolló el conflicto.

6.1. El indulto a Fujimori en el procedimiento interamericano

Frente al indulto, los representantes de las víctimas en los casos Barrios Altos y La Cantuta se presentaron prontamente ante la Corte Interamericana cuestionándolo. A fin de analizar la cuestión, la Corte IDH convocó de urgencia a una audiencia pública en el marco de los procesos de supervisión de cumplimiento de ambas sentencias⁽⁶²⁾.

En su alegato en la audiencia, los representantes del Perú dejaron en claro que el estado ya había dado cumplimiento total a la obligación de juzgar y sancionar a Fujimori conforme lo ordenado por la Corte en sus sentencias en los casos Barrios Altos y La Cantuta. Por ello, sostuvieron que cualquier reclamo sobre el indulto otorgado al expresidente debería, en todo caso, transitar conforme las reglas ordinarias como un nuevo reclamo (o sea, debatirse primero en sede interna hasta agotar la instancia y luego plantear la petición ante la Comisión Interamericana)⁽⁶³⁾ y no ser parte del procedimiento de supervisión de cumplimiento de sentencias, proceso, respecto de la situación de Fujimori, agotado. Tratar esa cuestión en la instancia de supervisión de cumplimiento, expusieron, resultaría violatorio del principio de subsidiariedad del sistema interamericano⁽⁶⁴⁾ al transformar a la Corte Interamericana en un tribunal de instancia única para evaluar la validez del indulto concedido, impidiendo la actuación del Poder Judicial peruano⁽⁶⁵⁾. Así, señalaron que el Sistema Interamericano

visita 17/09/2025), particularmente las alegaciones mencionadas se encuentran a partir de 1:17:21. En línea con nuestra postura, ver la tesis doctoral de Carlos Ignacio de Casas, ob. cit. en nota 9, *supra*.

(62) La audiencia se llevó a cabo en la sede la Corte el 2 de febrero de 2018, pudiendo verse en <https://vimeo.com/showcase/4962820> (último acceso 08/06/2025).

(63) Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 45 y sigs.

(64) La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su Preámbulo deja en claro que la protección interamericana es de “naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”. Ver también, Víto, Alfredo M., “El sistema interamericano de derechos humanos y el principio de subsidiariedad” en la obra colectiva “El principio de subsidiariedad y su impacto en el Derecho Administrativo”, Tirant Lo Blanch, abril 2023, pág. 481 y sigs.

(65) Ver, en particular, la exposición del representante del Perú en la audiencia pública, a partir del minuto 9 del video citado en nota 53, *supra*.

de Derechos Humanos fue diseñado para complementar la acción estatal y no para reemplazarla. Por ello, los estados deben tener la posibilidad de resolver el conflicto en la instancia nacional, antes de que pueda actuar la instancia internacional.

A estos efectos, la representación estatal recordó que la propia Corte, en su resolución de supervisión de cumplimiento de 2012 había sostenido que:

“la Corte no puede, ni pretende, sustituir a las autoridades nacionales en la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos; teniendo en cuenta, a su vez, que el Poder Ejecutivo, a través de una acción de amparo, ha iniciado medidas tendientes a subsanar posibles causas generadoras de impunidad, y a fin de coadyuvar en el ejercicio que le compete al Poder Judicial de ejercer un ‘control de convencionalidad’ *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana”⁽⁶⁶⁾.

La representación estatal dejó en claro que el acto presidencial de otorgar el indulto a Fujimori podía, eventualmente, ser impugnado judicialmente ante los tribunales nacionales conforme el derecho peruano y que ninguno de los representantes de las víctimas ni la Comisión habían sostenido en sus presentaciones ante la Corte que el sistema judicial peruano no pudiera dar respuesta a los argumentos planteados con independencia de criterio. Por ello, finalizaron, resultaba evidente que no se había agotado la vía interna, requisito indispensable para el acceso a la protección internacional.

Más allá de los cuestionamientos procesales, como argumento de fondo, los representantes del estado defendieron en la audiencia la validez del indulto. Así, expusieron que éste, otorgado por razones humanitarias, no podía, en modo alguno, ser considerado impunidad ni resultaba incompatible con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sino que, por el contrario, constituía el ejercicio del respeto más acabado a los

(66) Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2012, § 24.

derechos humanos a la dignidad, salud y vida de todas las personas, aún de los condenados por graves violaciones a los derechos humanos.

Sobre este punto, el estado enfatizó que el indulto concedido a Fujimori era un acto sustancialmente distinto de la autoamnistía rechazada por la Corte Interamericana en sus sentencias en los casos Barrios Altos y La Cantuta, perseguía motivaciones también diferentes y, por ello, no podía equipararse ni confundirse con aquella. Así, recordó la representación estatal que, tal como había señalado la misma Corte Interamericana en su resolución de supervisión de cumplimiento de 2012, el nuevo indulto concedido al expresidente debía analizarse a la luz de:

“criterios objetivos, que lleven al convencimiento que la acción o inacción de las autoridades busca sustraer a los responsables de la acción de la justicia o configurar un cuadro de denegación de justicia”

situación que, claramente, y a pesar de las manifestaciones de los representantes de las víctimas, no se verificaba en el caso concreto ya que:

“con la sentencia penal condenatoria de Alberto Fujimori a las víctimas les fueron garantizados los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, y que, entre la ponderación de esos derechos y el derecho a la salud, a la dignidad y a la vida de Alberto Fujimori, prevalecen estos últimos derechos”⁽⁶⁷⁾.

Debo poner de resalto, como un elemento adicional que permita tener un panorama completo del marco en que se desarrolló la audiencia, que la Corte no autorizó a la defensa de Fujimori participar en ella, con el argumento extremadamente formalista de que Fujimori no era parte del proceso y que su intervención no estaba prevista reglamentariamente⁽⁶⁸⁾. Resulta evidente que la participación de la defensa de Fujimori hubiera permitido a la Corte, como mínimo, tener un panorama completo de la situación.

Esta cuestión, en mi opinión, reviste inusitada gravedad, ya que la CIDH había solicitado específicamente a la Corte Interamericana que:

(67) *Id.*, § 29.

(68) Ver nota de la Secretaría de la Corte Interamericana del 11 de enero de 2018.

“dicte una orden expresa de revocatoria del indulto humanitario [...] concedido a Alberto Fujimori”⁽⁶⁹⁾,

solicitud esta que importaba pretender que la Corte Interamericana se transformase en tribunal penal, en abierta y notoria violación del principio de subsidiariedad que rige el procedimiento interamericano⁽⁷⁰⁾.

Si bien es cierto que el procedimiento ante la Corte Interamericana no es un proceso penal, ni ella juzga individuos, sino que la Corte es un tribunal que busca determinar la responsabilidad de los estados por el incumplimiento de sus obligaciones convencionales⁽⁷¹⁾, considerando lo requerido por la CIDH y por los participantes de las víctimas en los casos Barrios Altos y La Cantuta, la negativa de la Corte a escuchar a la defensa del expresidente Fujimori afectaba directamente el derecho a la adecuada tutela judicial de quien era el único destinatario real de lo que pudiera resolver el tribunal interamericano.

Con relación a este aspecto, resulta criticable la postura excesivamente formalista de la Corte, particularmente si se tiene en cuenta que

(69) Corte IDH. Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta Vs. Perú. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Obligación de Investigar, juzgar y, de ser el caso, sancionar. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de mayo de 2018, §17.

(70) Ver nota 62, *supra*.

(71) Así lo ha sostenido reiteradamente la Corte en diversas oportunidades. En el primer caso en que intervino, la Corte Interamericana señaló “El derecho internacional de los derechos humanos no tiene por objeto imponer penas a las personas culpables de sus violaciones, sino amparar a las víctimas y disponer la reparación de los daños que les hayan sido causados por los Estados responsables de tales acciones” (Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), § 134), criterio reiterado, entre otros en los casos La Panel Blanca: “[E]s necesario tener presente que la protección internacional de los derechos humanos no debe confundirse con la justicia penal... la Corte no impone penas a las personas culpables de violar los derechos humanos. La función de ésta es proteger a las víctimas y determinar la reparación de los daños ocasionados por los Estados responsables de tales acciones” (Corte IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala, Sentencia del 8 de marzo de 1998 (Fondo) § 71); y Las Palmeras Vs. Colombia: “No se trata aquí de determinar la responsabilidad penal de la persona... sino la responsabilidad internacional del Estado” (Corte IDH, Caso Las Palmeras V. Colombia, Sentencia de 4 de febrero de 2000 (Excepciones Preliminares) § 41).

—contrariamente a lo sostenido por el Tribunal— su Reglamento admite expresamente que, durante el proceso de supervisión de cumplimiento:

“la Corte podrá requerir a otras fuentes de información datos relevantes sobre el caso, que permitan apreciar el cumplimiento”⁽⁷²⁾,

por lo que nada impedía al tribunal escuchar tales argumentos.

Tras la audiencia, la Corte dictó una nueva resolución de supervisión⁽⁷³⁾. En ella, si bien sostuvo que no se pronunciaría aún sobre la responsabilidad estatal, toda vez que:

“la jurisdicción constitucional [peruana] podría realizar un control del indulto ‘por razones humanitarias’ otorgado a Alberto Fujimori”

y que:

“[d]e ser necesario, este Tribunal podrá realizar un pronunciamiento posterior sobre si lo actuado a nivel interno es acorde o no a lo ordenado en la Sentencia o constituye un obstáculo para el cumplimiento de la obligación de investigar, juzgar y, de ser el caso, sancionar en los dos referidos casos por no adecuarse a los estándares indicados e impedir indebidamente la ejecución de la sanción fijada por sentencia penal”⁽⁷⁴⁾,

el Tribunal entró a analizar la validez del indulto, con la finalidad de señalarle a los tribunales nacionales peruanos los estándares a seguir en el juzgamiento de la medida⁽⁷⁵⁾, en notoria exorbitancia de sus potestades convencionales,

(72) Corte IDH, Reglamento, art. 69.2.

(73) Corte IDH. Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta Vs. Perú. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Obligación de Investigar, juzgar y, de ser el caso, sancionar. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de mayo de 2018.

(74) Id., § 64.

(75) Id.: “en ejercicio de sus facultades de supervisión, esta Corte considera conveniente que los órganos jurisdiccionales peruanos competentes puedan pronunciarse al respecto, para efectuar un análisis que tome en cuenta los estándares expuestos en

desconociendo el carácter subsidiario del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Es que, como ha señalado la propia Corte Interamericana:

“La responsabilidad estatal bajo la Convención sólo puede ser exigida a nivel internacional después de que el Estado haya tenido la oportunidad de declarar la violación y reparar el daño ocasionado por sus propios medios... De tal manera, ...si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es el propio Estado quien tiene el deber de resolver el asunto a nivel interno y, [en su caso,] reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales como el Sistema Interamericano, lo cual deriva del carácter subsidiario que reviste el proceso internacional frente a los sistemas nacionales de garantías de los derechos humanos”⁽⁷⁶⁾.

El que la Corte, aún sin declarar la responsabilidad del estado, determine *a priori* el modo cómo las autoridades estatales deben actuar frente al caso concreto constituye un grosero exceso jurisdiccional violatorio de las competencias que la Convención otorgó a la Corte Interamericana, al prejuzgar y negar la posibilidad de que los poderes constitucionales peruanos, particularmente su Poder Judicial, hagan su propia evaluación de la situación y resuelvan de conformidad.

El Tribunal descartó los argumentos del estado sobre la pérdida de jurisdicción del tribunal en lo referido a la validez del indulto con argumentos formales, sosteniendo que ambos casos (Barrios Altos y La Cantuta) se mantenían abiertos en la etapa de supervisión de cumplimiento respecto de la obligación de investigar y juzgar⁽⁷⁷⁾, toda vez que:

“la ejecución de la pena también forma parte de dicha obligación y que, durante la misma, no se deben otorgar beneficios

la presente Resolución y los serios cuestionamientos relativos al cumplimiento de los requisitos jurídicos estipulados en el derecho peruano”.

(76) Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia del 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, §142 (citadas internamente omitidas).

(77) Id., § 32.

de forma indebida que puedan conducir a una forma de impunidad”⁽⁷⁸⁾.

Asimismo, señaló que en el mecanismo de supervisión de cumplimiento, la Corte Interamericana no se pronunciaba sobre la responsabilidad del estado, sino sólo sobre si el estado ha cumplido o no con las reparaciones ordenadas en las sentencias, destacando asimismo que la necesidad de agotamiento de los recursos internos no está prevista para los casos de supervisión de cumplimiento⁽⁷⁹⁾ y que, por lo tanto, ello la habilitaba a pronunciarse en esta instancia sobre el alegado incumplimiento de la obligación internacional causado por el indulto otorgado a Fujimori por razones humanitarias⁽⁸⁰⁾.

No caben dudas de que, tal como expresa la Corte, el proceso de supervisión de cumplimiento se encontraba abierto, ni de que la Corte Interamericana puede, en el marco de dicho proceso, analizar si el estado ha o no cumplido con las reparaciones ordenadas. Pero de esta afirmación no puede extraerse, como conclusión lógica, que ello la habilite a reabrir una situación terminada, ni a analizar actos estatales que no guardan relación, sino indirecta, con lo juzgado oportunamente por la Corte o con las reparaciones ordenadas, ni tampoco a que pueda resolver sobre una cuestión — inclusive “en abstracto” — sin permitir al estado, a través de sus órganos constitucionales, resolver la cuestión antes de que esta sea analizada por la instancia internacional.

De las propias manifestaciones de la Corte, queda en evidencia que, de haber sido el indulto a Fujimori una violación de derechos humanos, esta situación hubiera constituido un caso nuevo, que hubiera requerido que se planteara la petición correspondiente ante la Comisión Interamericana, previo agotamiento de la instancia nacional, tal como lo exige el artículo 46 de la Convención Americana. Así, incluso, lo deja entrever la Corte cuando reconoce que las cuestiones planteadas no estaban ni habían sido anteriormente sometidas a su jurisdicción:

(78) Id., § 30.

(79) Id., § 33.

(80) Id., § 32.

“se ha sometido ante la Corte Interamericana la controversia jurídica sobre si el indulto por razones humanitarias concedido al expresidente Fujimori respecto a la pena privativa de libertad impuesta por la sentencia penal es contrario al cumplimiento de la obligación de investigar, juzgar y, de ser el caso, sancionar las graves violaciones a derechos humanos declaradas en los casos Barrios Altos y La Cantuta”⁽⁸¹⁾.

Lo resuelto por la Corte respecto de la validez del indulto otorgado a Fujimori por razones humanitarias en la instancia del procedimiento de supervisión de cumplimiento en donde se había ordenado juzgar y, eventualmente, condenar (todos hechos que ya habían ocurrido), constituye un manifiesto exceso jurisdiccional violatorio del debido proceso interamericano.

No se trataba —en esta instancia— de determinar si el indulto a Fujimori era o no una violación de obligaciones convencionales, sino de si el procedimiento de supervisión de cumplimiento de sentencias era el marco y el momento correcto para que la Corte realizara esta determinación, cuando las obligaciones impuestas al Perú en ambas sentencias respecto a Fujimori se habían ya cumplido y cuando aún las autoridades judiciales nacionales aún no se habían pronunciado sobre la validez del indulto.

A partir de esta ilegítima afirmación de competencia, la Corte Interamericana, a pesar de su manifestación de que dejaría actuar a las autoridades locales en lo que hace al juzgamiento de la validez del indulto, incurre en notorio prejuzgamiento, una más evidente violación de su marco competencial.

El razonamiento del Tribunal parte de sostener que la cuestión de la validez del indulto debe ser analizada determinando, en el caso concreto, si la decisión del estado produce una afectación innecesaria y desproporcionada del derecho de acceso a la justicia, señalando que la ejecución de las sentencias, para las víctimas, es parte integrante de este⁽⁸²⁾.

Las consideraciones de la Corte plantean una cuestión, tal vez de las más trascendentes del Derecho Penal y que impacta directamente en la resolución de los casos: la de determinar si la potestad sancionatoria

(81) Id., § 18.

(82) Id., §30.

es un derecho de la víctima o un derecho del Estado. Es muy diferente sostener que, a fin de dictar sentencia, el juez deba escuchar a las víctimas para determinar la sanción a aplicar, y otra muy distinta es sostener que la víctima tiene, a través de la sentencia, derecho a la venganza privada. Si bien es innegable el interés de la víctima en que se cumpla la condena, no es posible sostener que ese interés sea en todo momento y sin ningún matiz, superior a cualquier otra consideración, tal como parecería derivar de las argumentaciones de la Corte.

Resulta evidente que, muchas veces, las amnistías o los indultos — como ocurrió en el caso de la autoamnistía de Fujimori — pueden encontrarse motivados por la búsqueda de impunidad o en impedir el acceso a la verdad, pero tal motivación, en todo caso, no puede presumirse, sino que se trata de una cuestión que debe ser probada. La Corte no ingresa a tratar esta cuestión y da por sentado, sin fundamentación, que toda amnistía persigue tales ilegítimos fines, un elemento más que deslegitima la resolución del tribunal.

La Corte se apoyó para resolver en que puede advertirse una tendencia creciente en el continente y en el derecho internacional de los derechos humanos a limitar la posibilidad de que se indulten graves crímenes contra éstos⁽⁸³⁾. Tal afirmación resulta innegable. Sin embargo, es necesario señalar que no es posible, como pretende la Corte, sea cual fuere el criterio interpretativo que se adopte, extraer de tal afirmación una regla de derecho que obligue a los estados⁽⁸⁴⁾. En Derecho Internacional, a menos que pueda demostrarse la existencia de una norma convencional o consuetudinaria que prohíba las amnistías o los indultos, dicha “tendencia” no tiene relevancia jurídica alguna⁽⁸⁵⁾. En particular, los argumentos intentados por la Corte acerca de que los instrumentos internacionales de derechos

(83) Id., § 45.

(84) De hecho, es interesante señalar que la propia Corte Interamericana, en su intento de justificación de su posición, cita al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuando este utiliza verbos en modo potencial para referirse a instituto del indulto (ver, en particular, § 39). El voto del juez Eduardo Vio Grossi en el caso *Manuela vs. El Salvador*, se preocupa en dejar en claro que para el derecho internacional no hay derechos a menos que estos surjan de alguna de las fuentes de éste: un tratado, una costumbre o un principio general del derecho (Corte IDH, Caso *Manuela Vs. El Salvador*, sentencia del 2 de noviembre de 2021; Voto parcialmente disidente del juez Eduardo Vio Grossi, §13).

(85) Sobre esta cuestión, remitimos a nuestro trabajo citado en la nota 54, *supra*.

humanos no se refieren a la cuestión del indulto por razones humanitarias, no permiten deducir de ello — como plantea la Corte⁽⁸⁶⁾ — la prohibición sino, exactamente, lo contrario, ya que no es posible, conforme las reglas generales de derecho internacional, entender que los estados han limitado sus competencias más allá de los límites que surgen claramente de los acuerdos firmados.

En base a estos argumentos, la Corte sostuvo que, en función de los derechos de las víctimas, en caso de graves violaciones a los derechos humanos, aún frente a cuestiones en donde se encuentren en juego cuestiones humanitarias, las medidas a adoptar por los estados para atender aquellas, por aplicación del principio de proporcionalidad, deben ser las que menos restrinjan el interés de aquellas, para concluir que en el caso no se verifica tal regla y, por lo tanto, rechaza la validez del indulto. En tanto la premisa referida a los derechos de las víctimas no es válida, la conclusión de la Corte carece de sustento lógico.

La obligación de los estados de juzgar y sancionar a los responsables de haber cometido graves crímenes contra la humanidad, reconocida desde los juicios de Nuremberg, había sido cumplida por el estado en lo que hacía a Fujimori, y cualquier caso, las condenas no pueden aplicarse, si de ello resulta la violación de los derechos humanos de los autores de tales violaciones, como pretendió la Corte Interamericana en su decisión.

6.2. El indulto a Fujimori en sede judicial peruana

El juez de primera instancia peruano, tomando nota de lo dispuesto por la Corte Interamericana en su resolución de supervisión de cumplimiento, suspendió la liberación de Fujimori, decisión apelada por la defensa del expresidente. A su vez, un grupo de sus partidarios presentó un pedido de *hábeas corpus* que, en marzo de 2022, a más de cuatro años del otorgamiento del indulto sin que éste se hubiera hecho efectivo, llegó a la decisión al Tribunal Constitucional. Este, en sentencia dividida que debió

(86) Ver, en particular, Corte IDH. Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta Vs. Perú. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Obligación de Investigar, juzgar y, de ser el caso, sancionar. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de mayo de 2018, §§ 38 y siguientes.

ser desempatada por el presidente del Tribunal, Ernesto Blume, declaró fundada la demanda de *hábeas corpus* y ordenó la liberación de Fujimori⁽⁸⁷⁾.

La decisión del Tribunal Constitucional no hizo mención a la resolución de supervisión de cumplimiento de la Corte Interamericana de 2018. No obstante, la sentencia se preocupó de analizar el indulto conferido a Fujimori a la luz de las normas del derecho internacional de los derechos humanos, refutando, indirectamente, los argumentos de la Corte Interamericana. Así, el Tribunal Constitucional recordó que, tal como señala la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el indulto está permitido aún en casos de crímenes que conllevan la sanción de pena de muerte⁽⁸⁸⁾. Por ello, sostuvo que no podría, con fundamento en el derecho internacional de los derechos humanos, invalidarse el indulto en casos con penas menos graves⁽⁸⁹⁾, más cuando en el Perú, el indulto por razones humanitarias está previsto constitucionalmente sin condicionamientos⁽⁹⁰⁾.

Más aún, la decisión del Tribunal Constitucional recordó que la Comisión Interamericana se había pronunciado en casos anteriores de manera favorable al otorgamiento de indultos a condenados por delitos graves, tomando en cuenta, precisamente, los derechos humanos de la persona condenada, señalando:

“con respecto a los mutilados, inválidos, gravemente enfermos y ancianos, *cualquiera sea la pena a que hayan sido condenados*, [el estado debe] considerar igualmente la posibilidad de concederles un indulto”⁽⁹¹⁾.

(87) Tribunal Constitucional del Perú, sentencia 78/2022, dictada en el Expediente 02010-2020 PHC/TC.

(88) Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 4.6.

(89) Tribunal Constitucional del Perú, sentencia 78/2022, dictada en el Expediente 02010-2020 PHC/TC, considerando 16. Ver también Víto, Alfredo M., *La posibilidad...*, cit. en nota 13, *supra*.

(90) Id., considerandos 14 y 15.

(91) Id., considerando 17, citando las conclusiones del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Nicaragua de 1981, disponible en <https://cidh.oas.org/countryrep/nicaragua81sp/conclusiones.htm> (última visita 03/08/2025) (el resaltado es propio).

En otras palabras, para el Tribunal Constitucional peruano, en postura con la que coincido, no son ni la gravedad del delito ni la pena impuesta al delincuente las que determinan la posibilidad (o incluso la necesidad) del indulto, sino la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la persona condenada y el respeto a sus derechos humanos.

6.3. La solicitud de medidas provisionales

Frente a la decisión del Tribunal Constitucional, representantes de las víctimas recurrieron de inmediato a la Corte Interamericana solicitando que se ordenen medidas provisionales suspendiendo la liberación.

La Corte, mediante resolución del 30 de marzo de 2022, sin resolver sobre el fondo de la cuestión y manteniéndose en el ámbito del procedimiento de supervisión de cumplimiento de sentencias, solicitó al Perú

“que, para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de los casos Barrios Altos y La Cantuta, se abstenga de ejecutar la orden del Tribunal Constitucional del Perú de disponer la libertad de Alberto Fujimori Fujimori, hasta tanto este Tribunal internacional pueda decidir sobre la solicitud de medidas provisionales”.

Al mismo tiempo, convocó al estado, a los representantes de las víctimas y a la CIDH a una audiencia para discutir la situación⁽⁹²⁾.

Ese mismo día, el presidente peruano Pedro Castillo hizo saber a la Corte su compromiso de “cumplir cabalmente con las resoluciones que la Corte pueda emitir en estos casos”⁽⁹³⁾, expresando al mismo tiempo su solidaridad con las víctimas de los casos Barrios Altos y La Cantuta.

En esta ocasión, a diferencia de lo que había ocurrido anteriormente, si bien la Corte no autorizó a la representación del expresidente Fujimori a participar en la audiencia, se le permitió presentar argumentos y pruebas en calidad de *amicus curiae* y éstos fueron mencionados brevemente por

(92) Corte IDH. Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta Vs. Perú. Solicitud de Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de marzo de 2022, puntos resolutivos 1 y 2.

(93) Corte IDH. Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta Vs. Perú. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de abril de 2022, Visto, § 10.

la Corte en su nueva resolución posterior a la audiencia, indicando que sus argumentos habían sido tenidos en cuenta para tomar la decisión⁽⁹⁴⁾.

En la audiencia, la representación estatal cuestionó lo resuelto por el Tribunal Constitucional, si bien hizo saber el carácter obligatorio de sus decisiones en el Perú, volviendo a señalar la voluntad estatal de dar cumplimiento a lo que resolviera la Corte⁽⁹⁵⁾.

El 7 de abril de 2022, la Corte Interamericana dictó su resolución. Si bien el Tribunal no ordenó, tal como había requerido la CIDH, medidas provisionales (lo que en mi opinión sólo hubiese agravado el conflicto), señaló que la decisión del Tribunal Constitucional constituía un incumplimiento de lo decidido por la Corte Interamericana en su resolución de supervisión de cumplimiento de 2018, e indicó que el estado debía abstenerse de implementar lo resuelto por aquel⁽⁹⁶⁾, destacando la voluntad expuesta por el gobierno peruano de acatar la decisión de la Corte Interamericana⁽⁹⁷⁾.

Atento esta decisión, la orden de liberación de Fujimori volvió a trabarse en el ámbito judicial interno peruano. Fujimori continuaría detenido mientras se producían idas y vueltas procesales. Interín, en diciembre de 2022, el presidente Castillo sería destituido por el Congreso y reemplazado por la primera vicepresidenta, Dina Boluarte.

El 4 de diciembre de 2023, el Tribunal Constitucional (con una composición diferente de la que había resuelto el caso el año anterior), ante un nuevo pedido de la defensa de Fujimori, ordenó su inmediata liberación, cuestionando en muy duros términos las decisiones judiciales inferiores, y declarando nulas aquellas resoluciones que habían negado dar curso al indulto con fundamento en las decisiones de la Corte Interamericana. En los considerandos de su decisión, el Tribunal Constitucional señaló con

(94) Id., Visto, § 6 y Considerando, § 31.

(95) Id., considerandos §§ 9 y 10. Nótese, a este respecto, la postura diferente adoptada por los entonces representantes del Perú, cuestionando ante la Corte Interamericana a su Tribunal Constitucional, y la asumida por los representantes argentinos en similar situación, defendiendo lo actuado por su Corte Suprema como máxima instancia jurisdiccional nacional (Corte IDH, Audiencia Pública de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina, 21 de agosto de 2017, disponible en <https://vimeo.com/230510053> -última visita, 21/09/2025).

(96) Id., considerando § 41 y punto resolutivo 2.

(97) Id., considerando § 34.

firmeza que sus decisiones tienen autoridad de cosa juzgada, que contra ellas no cabe recurso alguno y que la Corte Interamericana carece potestad para ordenar al estado que se deje sin efecto una sentencia⁽⁹⁸⁾.

Puntualmente, el Tribunal Constitucional señaló que, si bien:

“resulta inobjetable que de conformidad con el artículo 68.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos existe una obligación del estado de cumplir con las decisiones de la Corte Interamericana en todo caso en que sea parte” y que “conforme al artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, no son de recibo argumentos basados en el derecho interno para incumplir un tratado”, *“las competencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en materia de supervisión de cumplimiento de las sentencias se encuentran acotadas a lo señalado en el artículo 65 de la Convención Americana...”*.

Por ello, finalizó:

“queda fuera de [la] competencia [de la Corte Interamericana] ordenar a un estado, en supervisión de cumplimiento de sentencia, no ejecutar una sentencia de un tribunal nacional. En todo caso, la Corte queda facultada para dejar constancia en una resolución que se mantiene abierto el procedimiento de supervisión o, si fuera el caso, informar a la OEA [en el marco de lo dispuesto por el art. 65 de la Convención]”⁽⁹⁹⁾.

Al día siguiente, 5 de diciembre, la Corte Interamericana emitió, con carácter de urgencia, una nueva resolución de su presidencia, requiriendo al Perú, con carácter urgente, que:

(98) Tribunal Constitucional del Perú, auto del 4 de diciembre de 2023, dictado en el Expediente 02010-2020 PHC/TC, considerando 12.

(99) Id., considerandos 27 y 28 (el resaltado es propio). Nótese la similitud de los argumentos utilizados por el Tribunal Constitucional del Perú con lo resuelto por la Corte Suprema Argentina en 2017 en el caso Ministerio de Relaciones Exteriores, rechazando la pretensión de la Corte Interamericana de que se deje sin efecto la sentencia dictada por aquella en el marco del caso Fontevecchia y D’Amico v. Argentina (ver nota 8, *supra*).

“para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de los casos Barrios Altos y La Cantuta, se abstenga de ejecutar la decisión del Tribunal Constitucional [...] en donde se ordenó la inmediata libertad de Alberto Fujimori Fujimori hasta tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuente con todos los elementos necesarios para analizar si dicha decisión cumple con las condiciones establecidas en la Resolución de la Corte del 7 de abril de 2022”⁽¹⁰⁰⁾.

Desoyendo la solicitud de la Corte, Fujimori fue liberado el 6 de diciembre.

El expresidente de la Corte Interamericana y juez de ésta en el caso Barrios Altos, Hernán Salgado Pesantes, de nacionalidad ecuatoriana, envió una carta de apoyo al Tribunal Constitucional peruano reforzando los argumentos dispuestos por éste y dejando claro que en ningún caso puede confundirse justicia con venganza, y que el intento de la Corte Interamericana de desconocer el indulto por razones humanitarias se parece bastante a ello. Así, señaló:

“En mi criterio, la Corte Interamericana no tiene fundamento válido para interferir en lo resuelto por el Estado del Perú... [L]a finalidad de la Justicia no entraña satisfacer venganzas ni volver a la ley del Talión. El ser humano, incluso cuando incurre en delito, conserva su atributo de dignidad”.⁽¹⁰¹⁾

En una posterior entrevista televisiva, no sólo reiteró sus argumentos, sino que instó al Tribunal Interamericano a mantenerse en el marco de su competencia convencional, no yendo más allá de lo que dispone la Convención⁽¹⁰²⁾.

(100) Corte IDH. Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta Vs. Perú. Adopción de Medidas Urgentes. Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de diciembre de 2023, punto resolutivo 1.

(101) Carta del expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Hernán Salgado Pesantes al Tribunal Constitucional del Perú del 11 de diciembre de 2023, disponible en <https://lpderecho.pe/expresidente-corte-idh-respalda-indulto-alberto-fujimori/> (última visita 01/10/2025).

(102) Perú21 TV “Hernán Salgado sobre decisión del TC de liberar a Alberto Fujimori: “La justicia no es venganza”” (<https://www.youtube.com/watch?v=8z2KZNVShAA>, última visita 01/10/2025).

6.4. El conflicto escala: la Resolución de la Corte IDH del 19 de diciembre de 2023

Frente a los cuestionamientos, el gobierno peruano emitió una declaración conjunta firmada por los ministros de Relaciones Exteriores y de Justicia y Derechos Humanos:

“Expresamos de la manera más enfática que [el] país reafirma su compromiso con el sistema de promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito regional y universal.

El cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional de modo alguno desconoce las obligaciones que se derivan de los Tratados Internacionales y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Por tal virtud, ratificamos la firme adhesión del Gobierno del Perú a la Convención Americana de Derechos Humanos, que garantiza la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad”⁽¹⁰³⁾.

En su respuesta a la solicitud de información efectuada por la Corte Interamericana, el Perú expresó su compromiso para continuar con el cumplimiento de la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los demás responsables de las violaciones de derechos humanos en los casos Barrios Altos y La Cantuta, conforme lo dispuesto por las referidas sentencias⁽¹⁰⁴⁾.

El 19 de diciembre, la Corte Interamericana emitió una nueva resolución⁽¹⁰⁵⁾ que, en mi opinión, no hizo sino dejar en evidencia el diálogo de sordos entre la Corte y el estado peruano, escalando el conflicto y alejándolo de toda posibilidad de solución⁽¹⁰⁶⁾.

(103) Citado en, Corte IDH. Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta Vs. Perú. Resolución de la Corte del 19 de diciembre de 2023. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencias, § 27.

(104) Id.

(105) Corte IDH. Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta Vs. Perú. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencias. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de diciembre de 2023.

(106) Lamentablemente, y a pesar de las muchas referencias a la necesidad de diálogo entre los estados y los órganos del Sistema Interamericano, la realidad demuestra

En su decisión, la Corte ratificó tanto su competencia para debatir la cuestión de la validez del indulto en el marco del proceso de supervisión de cumplimiento de las sentencias, como lo relativo a la invalidez de aquel, con remisión a los argumentos expuestos en sus anteriores resoluciones. En particular, la Corte reiteró los argumentos acerca de la existencia de una “tendencia” a la invalidación de los indultos⁽¹⁰⁷⁾ y descartó, sin más fundamento que la gravedad de los hechos por los que fue condenado Fujimori, la posibilidad de que se dicte un indulto por razones humanitarias⁽¹⁰⁸⁾.

Así, la postura de la Corte Interamericana hizo acepción de persona⁽¹⁰⁹⁾, con notoria desaprensión del principio de que los derechos humanos protegen a todos los seres humanos, aún de quienes violaron aquellos, sin condicionamientos ni distinción de ninguna índole, regla que surge con claridad de las declaraciones universal y americana de los derechos humanos y que encuentra su razón de ser en el principio de dignidad intrínseca de todos los seres humanos.

Por otra parte, resulta preocupante que las consideraciones y conclusiones de la Corte se fundamenten, exclusivamente, en este como en otros casos, en sus propios antecedentes y estándares, sin tomar en cuenta otras visiones, coincidentes o disidentes, una forma endogámica de análisis jurídico que poco contribuye a que la Corte pueda cumplir su misión y alejándola del respeto que sus decisiones merecerían.

En diversos párrafos de su decisión, la Corte incurre en una notoria extralimitación de sus competencias convencionales. Así, el Tribunal cuestiona las interpretaciones que los tribunales peruanos hacen de su propio derecho interno, violentando el principio de no injerencia exigido

que ello es sólo una referencia sin contenido alguno, y que dicho diálogo es inexistente. Ver, Alfredo M. Vítolo, trabajo citado en nota 13, *supra*.

(107) Corte IDH. Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta Vs. Perú. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencias. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de diciembre de 2023, § 34.

(108) *Id.*, § 35.

(109) Conforme el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española, por “acepción de persona” debe entenderse aquella “decisión injusta tomada por quien tiene autoridad[, radicando l]a causa de la injusticia en que es adoptada en función de criterios favorables o desfavorables hacia una determinada persona, por razones subjetivas o interesadas.

por la Carta de la OEA⁽¹¹⁰⁾. Ello puede advertirse, concretamente, cuando la Corte señala que el Tribunal Constitucional, al analizar el indulto, no habría cumplido con los “requisitos jurídicos estipulados en el derecho interno peruano”⁽¹¹¹⁾, o cuando critica al Tribunal Constitucional por haber revocado la decisión de un tribunal inferior y llamarle la atención por incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, sosteniendo la Corte que tal proceder constituye una violación del principio de independencia judicial⁽¹¹²⁾. La Corte desconoce así la estructura y funcionamiento de los tribunales peruanos dispuesta por su constitución, cuestión esta ajena por completo a la instancia internacional, y viola el artículo 3 e) de la Carta de la OEA que establece con claridad que:

“todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga”.

Argumentos de ese tipo no hacen sino minar la confianza que los estados deberían tener en el accionar de la Corte Interamericana.

La Corte también rechaza, con argumentos meramente dogmáticos, los cuestionamientos del Tribunal Constitucional a la competencia de la Corte Interamericana para ordenar dejar sin efecto una decisión jurisdiccional estatal, señalando, al igual que lo hiciera años antes en su resolución de supervisión de cumplimiento en el caso *Fontev ecchia y D’Amico vs. Argentina*⁽¹¹³⁾, que sólo la Corte tiene autoridad para definir su competencia y que los estados no pueden apartarse de sus conclusiones sin violar sus obligaciones convencionales⁽¹¹⁴⁾. Hubiera sido necesario (y conveniente) que la Corte Interamericana hubiese dado respuesta a los argumentos de

(110) Carta de la OEA, artículo 1, párrafo 2.

(111) Corte IDH. Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta Vs. Perú. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencias. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de diciembre de 2023, § 39.

(112) *Id.*, § 70.

(113) Corte IDH, Caso *Fontev ecchia y D’ amico vs. Argentina*, Resolución de Supervisión de cumplimiento de sentencia del 18 de octubre de 2017.

(114) Corte IDH. Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta Vs. Perú. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencias. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de diciembre de 2023, § 60 y 63.

fondo planteados por el estado y no escudarse en razonamientos meramente formales.

Con base en tales fundamentos, la Corte, en la parte resolutive de su decisión, declaró al Perú en “desacato” de sus obligaciones convencionales, a la vez que dispuso informar la situación a la Asamblea General de la OEA en su siguiente informe anual en cumplimiento de lo establecido por el artículo 65 de la Convención, resolviendo asimismo establecer una “supervisión reforzada” del cumplimiento de las sentencias en los casos Barrios Altos y La Cantuta, “particularmente en lo relativo al indulto ‘por razones humanitarias’ concedido a Alberto Fujimori”⁽¹¹⁵⁾.

Esta decisión de la Corte Interamericana presenta varios aspectos cuestionables que es necesario poner de resalto:

En primer lugar, si bien es evidente que el incumplimiento de una sentencia del tribunal constituye, técnicamente, desacato, no es común que la Corte Interamericana declare formalmente a un estado en “desacato” con sus decisiones, término inexistente en la Convención Americana, que se limita a señalar que, ante el incumplimiento estatal, la Corte Interamericana podrá comunicar tal incumplimiento a la OEA, tal como lo dispone su artículo 65. Dicha declaración de “desacato” carece de todo efecto jurídico particular y no es más que un argumento retórico que sólo busca enfatizar el descontento de la Corte con la situación planteada.

Por otra parte, sorprende también que la Corte, aún cuando resolviera dar cuenta de la situación a la OEA en aplicación del artículo 65 de la Convención, dispusiera asimismo mantener el caso bajo el régimen de supervisión de cumplimiento de sentencias. Esta situación, no sólo no está prevista en las normas que regulan el accionar de la propia Corte Interamericana, sino que resulta manifiestamente contraria a lo dispuesto por la propia Corte en su regulación del procedimiento del artículo 65 de la Convención Americana. Allí, el Tribunal resolvió, respecto de aquellos casos informados a la OEA:

“No continuar requiriendo a los Estados que presenten información relativa al cumplimiento de la sentencia respectiva, una vez que el Tribunal haya determinado la aplicación de los artículos 65 de la Convención Americana sobre Derechos

(115) Id., puntos resolutivos 1, 2 y 3.

Humanos y 30 del Estatuto de la Corte en casos de incumplimiento de sus sentencias, y así lo haya informado mediante su Informe Anual para la consideración de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos”⁽¹¹⁶⁾.

La decisión de la Corte Interamericana de, al mismo tiempo, mantener abierto el proceso de supervisión de cumplimiento de sentencias e informar el incumplimiento estatal a la OEA en los términos del artículo 65 de la Convención, mantener abierto el proceso de supervisión de cumplimiento de sentencias resulta, como señalamos páginas más arriba, manifiestamente violatoria de las reglas del debido proceso interamericano (y de la propia normatividad establecida por el Tribunal) y pretende poner a la Corte en un rol que —una vez más— claramente extralimita sus potestades convencionales, al permitirle mantener abiertos *sine die* un caso auto habilitándose a utilizarlo para ir desarrollando “estándares” diversos que luego pretende exigir a los estados.

Lo resuelto por el tribunal no hizo sino recalentar la situación. De inmediato comenzó en el Perú una campaña política muy dura contra la Corte Interamericana, que tensó aún más el conflicto. Los más moderados buscaron deslegitimar la acción de la Corte Interamericana, señalando su interferencia en la jurisdicción doméstica en violación a la carta de la OEA y procurando generar consensos para proponer modificaciones al Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁽¹¹⁷⁾, mientras que otros, más extremos, propusieron el retiro liso y llano del Perú del Sistema⁽¹¹⁸⁾.

El gobierno peruano, por su parte, sin dejar de destacar que continuaría señalando los excesos del Sistema⁽¹¹⁹⁾ intentó apaciguar los ánimos

(116) Corte IDH, Supervisión de cumplimiento de sentencias (Aplicabilidad del artículo 65 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Resolución del 29 de junio de 2005.

(117) Ver, por ejemplo, <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/conforman-comision-de-alto-nivel-para-plantear-reformas-del-sistema-interamericano-de-dd-hh/> (última visita 22/09/2025).

(118) Ver, los casos citados en <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/desafios-actuales-en-derechos-humanos-el-debate-sobre-el-pacto-de-san-jose-en-el-peru/> (última visita, 19/10/2025).

(119) Ver, por ejemplo, declaraciones de ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Javier González (<https://www.infobae.com/peru/2024/02/07/>

internos⁽¹²⁰⁾ y todo parecía que el caso quedaría en un *impasse* en donde cada parte había fijado posición, continuando la relación con el Tribunal sin más conflicto. Pero la historia (y la crisis) estaba lejos de terminar.

7. Tercer round. Las partes redoblan sus apuestas: el proyecto de ley de prescripción de las acciones penales en juicios de lesa humanidad

Sólo unos meses después, y cuando aún no se habían acallado las voces, se produjo un nuevo agravamiento de la crisis que, considerando lo delicado del estado de las relaciones entre el Perú y el Sistema Interamericano, escaló con notable rapidez.

En junio de 2024, el Congreso peruano debatió y aprobó en primera votación, con una amplia mayoría, un proyecto de ley presentado en febrero de ese año que procuraba:

“precisar la aplicación y los alcances de los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra en la legislación peruana, considerando la entrada en vigor del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en el Perú y la Convención sobre la imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, de conformidad con los principios de legalidad y de prohibición de retroactividad”⁽¹²¹⁾.

El proyecto, puntualmente, establecía que tanto el Estatuto de Roma, como la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad serían aplicables en el Perú a partir de la entrada en vigor de ambos tratados y, por ello, declaraba que:

“los delitos cometidos con anterioridad a la entrada en vigencia para el Perú del Estatuto de Roma, y de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de

canciller-javier-gonzalez-sobre-posibilidad-de-retirar-al-peru-de-la-convencion-interamericana-de-derechos-humanos-nunca-lo-sostuve-nunca-lo-pense/ (última visita 01/10/2025).

(120) Ver Comunicado de Prensa Conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Justicia y DDHH del 22 de diciembre de 2023, disponible en <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/885881-comunicado-de-prensa-conjunto> (última visita 29/09/2025).

(121) Proyecto de ley 6951/2023-CR.

los Crímenes de Lesa Humanidad... prescriben en los plazos establecidos en la ley nacional. La inobservancia de las disposiciones contenidas en la presente ley constituye una vulneración del principio de legalidad y de las garantías del debido proceso, siendo nula e inexigible en sede administrativa toda sanción impuesta”⁽¹²²⁾.

A su vez, el proyecto establecía que:

“Nadie será procesado, condenado ni sancionado por delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra, por hechos cometidos con anterioridad al 01 de julio de 2002, bajo sanción de nulidad y responsabilidad funcional. Ningún hecho anterior a dicha fecha puede ser calificado como delito de lesa humanidad o crímenes de guerra”⁽¹²³⁾.

El proyecto resultaba problemático en diversos aspectos. Si bien en lo referido a la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Lesa Humanidad y Genocidio, el proyecto aprobado no hacía sino reiterar la declaración interpretativa formulada por el Perú, al tiempo de ratificar el tratado, según la cual:

“el Estado peruano se adhiere a la Convención... respecto de los crímenes comprendidos en la Convención que se cometan con posterioridad a su entrada en vigor para el Perú”⁽¹²⁴⁾,

el proyecto desconocía expresamente lo que el Tribunal Constitucional había dispuesto en 2011, cuando expresó:

“debe quedar claro que la regla de imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, y consecuentemente, el mandato de su persecución, con prescindencia de la fecha en que aquellos se hayan cometido, no tiene vigencia en el ordenamiento

(122) Id., art. 4.

(123) Id., art. 5.

(124) Una declaración similar fue realizada por México. Ver, https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-6&chapter=4&clang=_en (última visita 22/09/2025).

jurídico peruano como consecuencia de la entrada en vigor de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (9 de noviembre de 2003), sino que surge en virtud de una norma imperativa de derecho internacional general... Obviar esta obligación dimanante de la práctica internacional supone desconocer el contenido constitucional exigible del derecho fundamental a la verdad como manifestación implícita del principio-derecho a la dignidad humana, del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva y del deber del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, siendo además un valor encaminado a la garantía plena de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, a la igualdad, frente a sus muy graves violaciones”⁽¹²⁵⁾.

También problemática resultaba la prohibición de juzgar como crímenes de lesa humanidad los hechos cometidos antes de 2002, ya que tal prohibición no sólo parecía chocar con las medidas ordenadas por la Corte Interamericana en los casos Barrios Altos y La Cantuta, al menos en lo que hace a quienes, involucrados en ambos casos aún no habían sido juzgados, sino también con la conducta previa del Poder Judicial del Perú en sus distintas instancias⁽¹²⁶⁾.

(125) Tribunal Constitucional, Exp. N° 0024-2010-PI/TC, 25% del Número Legal de Congresistas contra el Poder Ejecutivo, Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú del 21 de marzo de 2011 (referencias internas, omitidas).

(126) Así fue destacado por los representantes de las víctimas en la audiencia convocada por la Corte Interamericana (ver <https://www.youtube.com/watch?v=8OvoHiE-VzYU>, última visita 22/09/2025). Sobre esta cuestión, señala Quiroga León que el tribunal peruano que condenó a Fujimori, “al margen del principio de especificidad de los delitos autorizados en su día por Chile en el proceso de extradición, y al margen de la acusación del Ministerio Público en el juicio oral, le agregó adrede un párrafo a la condena, apostillando que aquellos delitos constituían ‘delitos contra la humanidad conforme al derecho internacional’, pese a que a dicha fecha en el Perú no estaba tipificado tal delito y tal calificación oprobiosa no fue parte de la autorización en la extradición de Chile, ni de la acusación fiscal en el proceso penal” (Anibal Quiroga León, “Control de Convencionalidad y el margen de apreciación nacional en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, ponencia expuesta en el X Encuentro Inter institutos de Derecho Constitucional, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad de Mendoza, octubre 2025 (original en poder del autor).

Cuando la ley aún no había sido sancionada, los representantes de las víctimas volvieron a solicitar a la Corte una medida provisional que prohibiera la continuidad del debate y la sanción de la ley, ya que, sostuvieron, esta:

“iniciativa de ley [si bien] no es formalmente una Ley de Amnistía, en la práctica tendría el mismo efecto, pues generaría la liberación de todas las personas condenadas y procesadas, así como la suspensión de todos los procesos que en Perú han sido calificados como crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra” por hechos “cometidos durante el conflicto armado en Perú, que transcurrió desde 1980 al 2000”⁽¹²⁷⁾.

7.1. El proyecto de ley ante la Corte Interamericana – La orden de suspensión del trámite legislativo

Ante esta solicitud, la Corte convocó, una vez más, a una audiencia de urgencia para el 17 de junio en el marco del proceso de supervisión de cumplimiento e, interín, requirió al Perú que:

“para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de los casos Barrios Altos y La Cantuta, suspenda inmediatamente el trámite legislativo del proyecto de ley N° 6951/2023-CR..., hasta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuente con todos los elementos necesarios para pronunciarse sobre la referida solicitud de medidas provisionales y su impacto en los casos Barrios Altos y La Cantuta resueltos por esta Corte”⁽¹²⁸⁾;

toda vez que:

“tanto los representantes de las víctimas como la Comisión coinciden en que la aprobación de dicha ley anularía tanto los procesos en trámite por los casos Barrios Altos y La Cantuta

(127) Corte IDH, Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta Vs. Perú, Solicitud de Medidas Provisionales, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 13 de junio de 2024, §4.

(128) Id., punto resolutivo 1.

como las condenas ya emitidas a nivel interno, en cumplimiento de la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las graves violaciones a derechos humanos de estos casos”⁽¹²⁹⁾.

En la audiencia, frente a los argumentos de los representantes de las víctimas y de la Comisión acerca de la inminencia del dictado de la ley, los representantes estatales objetaron tanto la oportunidad de la actuación de la Corte como el fondo de la cuestión⁽¹³⁰⁾.

En cuanto a los aspectos formales, la representación estatal cuestionó en duros términos el actuar de la Corte, de la Comisión y de los representantes de las víctimas. En primer lugar, cuestionó la potestad de la Corte Interamericana para ordenar medidas provisionales con posterioridad al dictado de una sentencia. Asimismo, enfatizó el hecho de que el Perú es una república democrática, con pleno funcionamiento del principio de separación de poderes, y destacando que la actuación de la Corte en esa instancia, en donde aún no existía una ley sancionada, pretendía establecer un control preventivo de convencionalidad que no sólo resulta violatorio del principio de subsidiariedad, sino que es irrespetuoso del estado constitucional. Así, los representantes del estado señalaron que los peticionarios pretendían interferir en el normal funcionamiento de los poderes del estado, buscando prohibir el debate de un proyecto y el ejercicio de la potestad legislativa, suspendiendo la función constitucional del Congreso.

En lo referido al fondo de la cuestión, los representantes del Perú sostuvieron que el proyecto, de ser sancionado, no podría en modo alguno aplicarse a quienes habían sido condenados por las masacres de Barrios Altos y La Cantuta, ya que tales hechos, no habían sido calificados por los jueces peruanos como crímenes de lesa humanidad, sino como delitos realizados “en un contexto de lesa humanidad”. Esta afirmación, debemos señalar, no es fácticamente correcta, tal como puede verse en la condena a Fujimori en 2009⁽¹³¹⁾ y se advierte de la sola lectura de los considerandos del proyecto de ley, según los cuales:

(129) Id., § 8.

(130) Ver nota 123, *supra*.

(131) Ver nota 46, *supra*. Ver la crítica a la fundamentación de este punto en Anibal Quiroga León, op. cit.

“la iniciativa legislativa beneficiará a muchas personas que lucharon por la pacificación del país en una época donde se enquistó el terrorismo en todo el Perú y que se encuentran procesados o sentenciados hace más de 30 años por delitos no tipificados donde se usan los preceptos de instrumentos internacionales a destiempo para sus sentencias o procesos”⁽¹³²⁾.

7.2. La resolución de la Corte Interamericana del 1 de julio de 2024 y la respuesta estatal

Tras la audiencia, el 1 de julio, la Corte Interamericana emitió una nueva resolución. En ella, en primer lugar, rechazó la afirmación estatal de que la Corte no tendría jurisdicción para ordenar medidas provisionales con posterioridad a la sentencia, señalando que conforme la Convención, la Corte podía, conforme lo establece el artículo 63.2 de la Convención Americana, ordenar medidas provisionales en todo caso “en conocimiento” del Tribunal⁽¹³³⁾ y que tal concepto, conforme la jurisprudencia constante del Tribunal, la habilitaba a tomar estas decisiones mientras el expediente esté en etapa de supervisión de cumplimiento⁽¹³⁴⁾.

Si bien es correcto sostener que la Corte, al menos a partir de 2018, ha señalado la posibilidad de dictar medidas provisionales durante el proceso de supervisión de cumplimiento de sentencias, dicha postura nunca fue fundada por la Corte, está lejos de ser una “jurisprudencia constante” y tuvo, incluso dentro del tribunal, fuertes contradictores. En este sentido, puede recordarse la dura disidencia del juez Eduardo Vio Grossi en la resolución sobre medidas provisionales en el caso *Durand y Ugarte v. Perú* del año 2018. Allí sostuvo:

“[E]n mérito de la necesidad de certeza o de seguridad jurídica y en consideración al principio de derecho público de que únicamente se puede hacer lo que la norma dispone, la Corte solo puede decretar respecto de su sentencia alguna de las

(132) Proyecto de ley 6951/2023-CR, Exposición de Motivos.

(133) Convención Americana de DDHH, art. 63.2.

(134) Corte IDH, Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú, Medidas Provisionales y Supervisión de cumplimiento de Sentencias. Resolución del 1 de julio de 2024, § 7.

resoluciones que inequívocamente se desprenden de las facultades que taxativamente le han sido conferidas...

Se reitera, entonces, que, como puede desprenderse de lo expuesto, las providencias que la Corte puede llevar a cabo o disponer con posterioridad al pronunciamiento de su respectiva sentencia definitiva e inapelable, son expresamente previstas en la normativa aplicable, la que no comprende la posibilidad de decretar medidas provisionales en tal eventualidad.

En otras palabras, visto que la posibilidad de dictar medidas provisionales con relación a un caso en donde ya se ha dictado sentencia definitiva e inapelable no se encuentra contemplada en norma alguna, se concluye que la Corte carece de facultad para proceder en tal sentido"⁽¹³⁵⁾.

En esa misma decisión, Vio Grossi señaló que el dictado de una medida provisional con posterioridad al dictado de una sentencia transformaría lo "provisional" en "definitivo", desnaturalizando el sentido cautelar y temporario de las medidas provisionales:

"A mayor abundamiento y en términos generales, se podría sostener que, de aceptarse que la Corte tendría la facultad de disponer medidas provisionales una vez ya dictada la Sentencia, como acontece en autos, ello podría acarrear consecuencias no deseadas o improcedentes, algunas de las cuales se detallan seguidamente.

Por de pronto, en tal eventualidad, las medidas provisionales no serían tales, es decir, no estarían limitadas en el tiempo, no serían transitorias, pasajeras, temporales (o) circunstanciales, que es lo que las caracteriza. En otras palabras, al dictarse a pesar de que el Caso [] haya terminado por sentencia definitiva e inapelable, no hay parámetro que permita determinar la provisionalidad de aquellas, lo que hace que se transformen, en realidad, en permanentes"⁽¹³⁶⁾.

(135) Corte IDH, Caso Durand y Ugarte vs. Perú, Medidas Provisionales, Resolución del 8 de febrero de 2018, voto disidente del juez Eduardo Vio Grossi.

(136) Id.

Es preocupante que, en ningún caso, la Corte Interamericana se haya referido a los cuestionamientos a su potestad, siquiera para refutarlos, limitándose a sólo reafirmarse en su propia jurisprudencia como fundamento único de su postura, situación esta que se repite como patrón común del actuar del tribunal.

Algo similar ocurre cuando la Corte respondió a la alegación estatal de que dictar una medida provisional sobre un proyecto de ley, aún no sancionado (y que, inclusive podría no llegar a sancionarse nunca) constituía una actuación que, claramente, extralimitaba la competencia de la Corte Interamericana.

Así, el tribunal sólo justificó su actuación en que:

“[D]e forma excepcional, [la Corte] ha adoptado medidas provisionales ante condiciones de particularidad gravedad... Una de estas condiciones ha sido el avance del trámite legislativo de proyectos de ley que contravienen estándares interamericanos sobre la obligación de investigar graves violaciones a derechos humanos, que causarían un daño irreparable al derecho de acceso a la justicia de las víctimas en los casos concretos, en condiciones que generan un alto riesgo de que no se pueda efectuar un control judicial de constitucionalidad y convencionalidad interno. Tanto en 2019 como en 2023, la Corte ha ordenado medidas provisionales... para requerir [al] Estado [...] que, a través de sus tres Poderes, tome las acciones necesarias para que no se adopten, se dejen sin efecto o no se otorgue vigencia a iniciativas legislativas, [...] que conceden una amnistía para las graves violaciones a derechos humanos, y que disponen la persecución penal de los operadores de justicia que continúen avanzando en la investigación y juzgamiento de los [] casos que tienen sentencia de la Corte o que pretendan realizar un control de convencionalidad”⁽¹³⁷⁾.

Con base en tal fundamento, la Corte Interamericana resolvió:

(137) Corte IDH, Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú, Medidas Provisionales y Supervisión de cumplimiento de Sentencias. Resolución del 1 de julio de 2024, § 28 (citás internas omitidas).

“Requerir al Estado del Perú que a través de sus tres Poderes tome las acciones necesarias para que no se adopten, se dejen sin efecto o no se otorgue vigencia al proyecto de ley No. 6951/2023-CR que dispone la prescripción de los crímenes de lesa humanidad perpetrados en el Perú, a los que se hace referencia en las Sentencias de los casos Barrios Altos y La Cantuta u otras iniciativas de ley similares, a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de esos casos”⁽¹³⁸⁾.

De la sola lectura de la decisión puede advertirse, sin mayores esfuerzos, que la fundamentación de la Corte es solo aparente.

En efecto, la resolución del Tribunal se apoya, exclusivamente, en que la Corte, en otros casos en el pasado, requirió a diversos estados la suspensión de trámites legislativos. Sin embargo, cuando uno analiza los casos a los que la Corte Interamericana se remite para apoyar su decisión, puede advertirse que aquellos también carecen de todo sustento normativo, y que sólo se fundan en la voluntad del Tribunal⁽¹³⁹⁾.

Los argumentos del estado, lamentablemente — como lo fueron también los planteados por Guatemala en el caso citado por la Corte como sustento de su posición⁽¹⁴⁰⁾ —, no fueron respondidos por el tribunal interamericano.

Así, la decisión de la Corte Interamericana, en este punto, no solo resulta manifiestamente arbitraria por ausencia de fundamentación suficiente, sino que además importa una interferencia directa en el desarrollo de los procesos políticos democráticos internos del estado, afectando el principio de subsidiariedad y complementariedad del Sistema Interamericano

(138) Id., punto resolutivo 1.

(139) Corte IDH, Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal, Caso Molina Theissen y otros 12 Casos Guatemaltecos Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución del 12 de marzo de 2019, § 54 y punto resolutivo 2, y Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal, Caso Molina Theissen y otros 12 Casos Guatemaltecos Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución del 20 de octubre de 2023, § 34 y punto resolutivo 2.

(140) No es una cuestión menor señalar que lo ordenado por la Corte en el caso guatemalteco también fue desoído por el estado.

de Derechos Humanos y el derecho al debido proceso interamericano por ausencia absoluta de respuesta fundada a las alegaciones estatales.

Es que no puede olvidarse, como ha señalado recientemente la jueza Pérez Goldberg al disentir en la Opinión Consultiva 32/2025:

“resulta imperativo recordar que el deber de motivación es un principio estructural de la función jurisdiccional, exigido expresamente por la propia jurisprudencia de este Tribunal. La Corte debe fundamentar sus decisiones de forma clara, razonada y coherente, especialmente cuando se trata de calificaciones jurídicas de tal envergadura”⁽¹⁴¹⁾.

Estas violaciones a las reglas que establecen la competencia del Tribunal en casos en donde la Corte pretende interferir en el proceso legislativo ya habían sido también destacadas con anterioridad por el juez Vío Grossi.

En su voto en el caso guatemalteco antes citado, Vío Grossi, además de reiterar su postura respecto de la imposibilidad de que la Corte Interamericana disponga medidas provisionales luego del dictado de la sentencia de fondo, señaló, con palabras que resultan plenamente aplicables al caso peruano:

“[Lo resuelto por la Corte] importa que al Estado se le ordena proceder como se señala, porque habría incurrido en un hecho ilícito internacional, supuesto en el que puede actuar la Corte. Empero, en realidad no se da ese supuesto, vale decir, aún no se ha configurado un hecho ilícito internacional, De conformidad con el Derecho Internacional Consuetudinario, “(t)odo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad internacional”, “(h)ay hecho internacionalmente ilícito del Estado cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión: a) Es atribuible al Estado según el derecho internacional; y b) Constituye una violación de una obligación internacional del Estado” y que “la calificación del hecho

(141) Corte IDH. Emergencia Climática y Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-32/25 de 29 de mayo de 2025. Serie A No. 32. Voto concurrente y parcialmente disidente de la jueza Patricia Pérez Goldberg.

del Estado como internacionalmente ilícito se rige por el derecho internacional". La norma agrega que (t)al calificación no es afectada por la calificación del mismo hecho como lícito por el derecho interno", disposición que es concordante con la que prescribe que "(u)na parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado".

Ahora bien, es evidente que la tramitación de la Iniciativa de Ley [] aún no finaliza, esto es, todavía no es Ley, por lo que puede que en definitiva no lo sea o lo sea en otros términos que los que aquél emplea. Puede acontecer, por lo tanto, que el Estado evite la ilicitud internacional en que incurriría si dicha Iniciativa de Ley se aprobara tal cual está planteada actualmente... Es menester tener presente sobre este aspecto, que el obligado a respetar y hacer respetar los derechos humanos, es el Estado y que, dada que "la protección internacional, (es) de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos", es necesario que previamente opere esta última.

Pero, además, hay que ponderar que la Iniciativa de Ley en cuestión, por ser tal, no viola aún la obligación internacional del Estado de impedir o hacer imposible la investigación ordenada en la Sentencia. Sólo si se transforma en Ley vulneraría "el derecho al acceso a la justicia de las víctimas []", en otras palabras y en esa hipótesis, significaría una amnistía, lo que la Corte, en la propia Sentencia, reiteró su improcedencia y recordó su jurisprudencia sobre el particular. En definitiva, la Iniciativa de Ley en comento no puede ser calificada todavía como un hecho ilícito internacional. Para que lo sea, se requiere que se transforme, en sus actuales términos, en Ley.

En definitiva, no resulta procedente requerirle al Estado, en el asunto de autos, que "interrumpa el trámite legislativo de la iniciativa de ley [] y que la "archive". Ello significa, no únicamente intervenir sin que todavía se haya producido el hecho ilícito internacional que habilitaría a la Corte para hacerlo, sino, además, no concederle al Estado la oportunidad para evitar que se pueda producir. En otros términos, la Corte ha procedido no

precisamente en tanto protección internacional coadyuvante y complementaria de la protección del Estado”⁽¹⁴²⁾.

Ante la nueva decisión de la Corte Interamericana, la respuesta del estado no se hizo esperar. Tan solo cuatro días después, el 5 de julio, la presidente del Perú hizo llegar a la Corte una nota, firmada por ella y por el presidente del Congreso, en durísimos términos, en la cual, si bien reitera el compromiso del Perú con el Sistema Interamericano, cuestionó la calificación de “conflicto armado” que la Corte hace de los hechos ocurridos en el Perú durante la violencia terrorista, sosteniendo que dicha calificación:

“ofende la conciencia cívica nacional y ofende la memoria de miles de peruanas y peruanos asesinados por las hordas terroristas”.

A la vez, rechazó la interferencia del Tribunal en el proceso interno peruano y la afectación de su soberanía:

“El Perú es un país democrático que tiene sus propios mecanismos internos para controlar las leyes que se aprueben...

Por esta razón, deploramos profundamente que la Corte IDH [] implique que el Perú no es un estado constitucional de derecho y que carece de los mecanismos propios de una república democrática en la que operan el balance y el control de los poderes públicos. *Pretendería más bien en constituirse al interior de nuestro Estado en un supra poder con capacidad de dirigir y ordenar la manera en que los órganos legítimos deben operar.*

De esta manera, *rechazamos de manera categórica* los términos contenidos en la Resolución de 1 de julio de 2024, puesto que lo concedido como medida provisional *supone el desconocimiento de la soberanía estatal y el principio de separación de poderes*, en tanto que en la práctica requiere que los Poderes del Estado renuncien al ejercicio de sus competencias constitucionales y

(142) Corte IDH, Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal, Caso Molina Theissen y otros 12 Casos Guatemaltecos Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución del 12 de marzo de 2019, voto parcialmente disidente del juez Eduardo Vío Grossi.

abduquen en sus funciones a favor de una instancia supranacional que ya no interviene subsidiariamente, sino que, en total contrasentido, dispone más bien asumir el pleno control de las tareas estatales al determinar cuáles no se pueden ejercer.

Lamentamos que la Corte IDH haya emitido una resolución que, excediendo sus competencias, ha desnaturalizado la figura de las medidas provisionales [] y ahora *mantenga la práctica de extender sus alcances arbitrariamente a situaciones nuevas* que no se relacionan de manera alguna con lo dictaminado en su oportunidad, *bajo el manido pretexto de encontrarse en supervisión de cumplimiento de sentencia, transgrediendo de modo evidente el rol subsidiario que debe asumir...*

Solicitamos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ejercicio de autotutela, corrija sus excesos que terminan por lesionar el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y afectan la soberanía de los estados y se constituya en debida garante de la Convención Americana, para que sus decisiones coadyuven al fortalecimiento de la institucionalidad de los estados parte".⁽¹⁴³⁾

7.3. La Corte IDH hace oídos sordos a los argumentos estatales

Como en ocasiones anteriores, todo podría haber quedado allí. Sin embargo, esta vez, la Corte se sintió en la necesidad de responder y con eso no hizo sino agravar un conflicto que ya evidenciaba una gravedad inusitada.

Así, mediante una carta de la presidenta de la Corte del 5 de agosto, sin responder a ninguna de las alegaciones del estado, el tribunal acusó (indirectamente) al Perú de no actuar de buena fe, señalando que los estados no pueden alegar normas de derecho interno para incumplir una norma de derecho internacional, expresando:

(143) Carta de la Presidenta del Perú Dina Boluarte y del Presidente del Congreso Alejandro Soto a la Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 5 de julio de 2024, disponible en <https://www.infobae.com/peru/2024/07/09/dina-boluarte-y-alejandro-soto-defienden-ley-sobre-crmenes-de-lesa-humanidad-con-carta-dirigida-a-la-corte-idh/> (última visita 29/09/2025) (los resaltados son propios).

“Estoy convencida de que el Perú, como Estado constitucional de derecho y fiel a su historia de resiliencia en materia de derechos humanos, encontrará la vía para cumplir con sus obligaciones internacionales, en particular, con lo ordenado por la Corte Interamericana en la referida Resolución de 1 de julio de 2024, con miras a evitar que los crímenes de lesa humanidad y las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en los casos Barrios Altos y La Cantuta queden en la impunidad. Lo contrario haría ilusorio el acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares, tanto ante el derecho interno, como ante el Sistema Interamericano” ⁽¹⁴⁴⁾.

y recordando que el Perú tenía plazo hasta el 9 de agosto para implementar las medidas requeridas por la Corte en su anterior decisión.

Queda así en evidencia el diálogo de sordos entre la Corte y el Perú. No se trata de si los estados pueden o no alegar normas internas para incumplir una norma internacional, cuestión ésta sobre la que no existe debate. Lo que la Corte Interamericana no quiere reconocer es que lo que se está discutiendo en el caso es su propia actuación *ultra vires*. Como señaló la presidente del Tribunal Constitucional peruano en una entrevista periodística:

“En cualquier caso, someterse a la jurisdicción de un tribunal extranjero no basta con la corrección formal, es decir, que se haya emitido una sentencia o una resolución según las exigencias formales. Hay que ver la justicia material. No todo lo que diga la Corte se tiene que obedecer. Habrá que ver si lo que está diciendo es conforme o no con la Convención (de Derechos Humanos) y con la Constitución del Perú”⁽¹⁴⁵⁾.

(144) Corte IDH, 8 de agosto de 2024, documento CDH-P/072 Medidas provisionales. Supervisión de cumplimiento de Sentencias Casos Barrios Altos y La Cantuta Vs. Perú, disponible en Corte IDH pide a Perú cumplir con medidas provisionales en casos Barrios Altos y La Cantuta | LP (última visita 29/09/2025).

(145) Perú21, “Luz Pacheco: “No todo lo que diga la Corte-IDH se tiene que obedecer””, <https://peru21.pe/politica/luz-pacheco-no-todo-lo-que-diga-la-corte-idh-se-tiene-que-obedecer/> (última visita 30/09/2025).

Y la falta de toda búsqueda de caminos de solución no hizo sino agravar la crisis.

La respuesta estatal fue clara y contundente: el mismo 9 de agosto, fecha de vencimiento del plazo otorgado por la Corte Interamericana, el diario oficial El Peruano publicó el proyecto como ley 32107⁽¹⁴⁶⁾. El conflicto entraba en un camino que parece no tener retorno.

7.4. La Comisión Interamericana aviva el fuego

Pocas semanas más tarde, la Comisión Interamericana, a través de un comunicado de prensa, se pronunció sobre la situación, manifestando:

“su grave preocupación por la aprobación de la “Ley que Precisa la Aplicación y Alcances del Delito de Lesa Humanidad y Crímenes de Guerra en la Legislación Peruana” (Ley 32.017) y su impacto en el derecho humano de acceso a la justicia frente a graves violaciones de derechos humanos, como las cometidas durante el conflicto armado interno. En consecuencia, insta a su inmediata derogación y evitar su aplicación por parte de los órganos judiciales competentes...”

a la vez que:

“insta al Estado peruano a cumplir con el requerimiento de la Corte IDH frente a esta ley y proceda con su derogación, de conformidad con sus obligaciones internacionales e interamericanas en materia de derechos humanos; y a las autoridades judiciales competentes a abstenerse de su aplicación”⁽¹⁴⁷⁾.

El comunicado de prensa de la Comisión Interamericana presenta, en mi opinión, dos serios problemas que, no solo reflejan la actuación de la Comisión (al igual que ocurre con la Corte IDH) fuera de su marco competencial, sino que, lejos de buscar canales de solución al conflicto, no hacen sino agravarlo.

(146) <https://spij.minjus.gob.pe/Normas/textos/090824T.pdf>.

(147) Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa 206/24, “CIDH advierte afectaciones al acceso a la justicia tras aprobación de ley sobre delitos de lesa humanidad en Perú”, 3 de septiembre de 2024.

El primer punto a destacar es la desnaturalización por la CIDH del mecanismo de los comunicados de prensa, los que han pasado de ser informativos, a ser verdaderos actos con pretensión normativa y en los cuales se soslaya el derecho de los estados a exponer sus posiciones⁽¹⁴⁸⁾. Así, no es lo mismo expresar preocupación por la conducta estatal (como hace la CIDH en la primera parte del comunicado), que instar a los jueces nacionales a inaplicar una norma del ordenamiento jurídico estatal. La solicitud de la Comisión al Perú, realizada a través de un comunicado de prensa, que adopte acciones concretas, violenta el debido proceso interamericano, afecta el derecho de defensa estatal y desconoce el principio de subsidiariedad propio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos conforme el cual la competencia de los órganos del sistema es una competencia taxativa y limitada.

Pero más grave es el hecho de que la CIDH, a través del comunicado de prensa, inste a los tribunales nacionales peruanos que se abstengan de aplicar una norma, una manifestación no sólo abiertamente violatoria de las competencias subsidiarias y coadyuvantes de la Comisión, sino que constituye un ilegal (y peligroso) llamado a una autoridad pública a rebelarse en contra de su orden normativo y constitucional, una notoria injerencia en asuntos de la jurisdicción doméstica del Perú y violación abierta de su soberanía.

Quiero ser claro en esto: no se trata de si la ley aprobada por el Perú es o no contraria a las obligaciones internacionales asumidas por el estado, sino de si los órganos del Sistema Interamericano tienen competencia para, a través de un comunicado de prensa en el caso de la Comisión Interamericana, y mediante el procedimiento de supervisión de cumplimiento de sentencias la Corte, exigir al estado la derogación o inaplicación de una norma.

De hecho, es necesario señalar que, en el marco del proceso constitucional peruano, y tal como ha sido indicado reiteradamente por la representación del estado en las diversas audiencias convocadas por la Corte, la constitucionalidad y convencionalidad de la ley se encuentra actualmente siendo debatida ante los tribunales peruanos, tanto por la

(148) Sobre esta cuestión tuve la oportunidad de expresarme anteriormente y a dicho trabajo me remito (ver, Alfredo M. Vítolo, "Desafíos de la justicia convencional...", cit. en nota 15, *supra*).

vía del control difuso incidental como por la vía del control concentrado ante el Tribunal Constitucional.

La muerte del expresidente Fujimori, ocurrida el 11 de septiembre de 2024, llevó a pensar que el conflicto podría desactivarse. Sin embargo, esta apreciación se mostró errada y poco tiempo después el conflicto adquirió nuevos bríos.

8. El “Día de la Marmota”: El proyecto (y luego ley) de amnistía de 2025. Un nuevo (¿y último?) round

En 1993 se estrenó en los Estados Unidos la película “El día de la marmota”, conocida también en algunos países latinoamericanos como “Hechizo en el Tiempo”. En esa película, el protagonista, un hombre arrogante, queda atrapado en un bucle del tiempo, que lo obliga a repetir el mismo día una y otra vez, sin poder salir de él hasta que modifica su conducta⁽¹⁴⁹⁾. Si bien se trata de una comedia romántica, la película contiene una reflexión filosófica sobre el papel de las conductas y decisiones individuales en la construcción del futuro⁽¹⁵⁰⁾.

La relación entre el Perú y la Corte Interamericana, al igual que el protagonista de aquella película, parece haber entrado en un bucle similar. Situaciones repetidas generan las mismas respuestas, sin que las partes se escuchen y sin intentar encontrar un camino de solución. Y ello, obviamente, no contribuye a que el Sistema Interamericano logre cumplir con su misión, encerrado en ese bucle interminable que solo augura mayores problemas.

En abril de 2024, cuando aún no se había promulgado la ley a la que hice referencia en el punto anterior, se presentó ante el Congreso peruano el proyecto de ley 7549/2023-CR, titulado “Ley que concede amnistía a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú y funcionarios del Estado que se encuentran sin sentencia firme por hechos vinculados con la lucha contra el terrorismo en el período 1980-2000”. Como señala su título, la intención era cerrar los procesos aún abiertos relacionados con la

(149) Título original en inglés *Groundhog Day*, sobre la base de un guión de Danny Rubin (fuente www.imdb.com).

(150) Ver, <https://journal.eticycine.org/La-responsabilidad-por-la-repeticion>, última visita 23/10/2025.

lucha antisubversiva. A su vez, el proyecto disponía una amnistía general, por razones humanitarias, a personas condenadas mayores de setenta años.

El 11 de junio de 2025, el proyecto obtuvo aprobación en primera votación en el Congreso peruano. Ante esta situación, una vez más, los representantes de las víctimas de los casos Barrios Altos y La Cantuta se presentaron ante la Corte Interamericana en el procedimiento de supervisión de cumplimiento de las sentencias, exigiendo se ampliasen las medidas provisionales vigentes a fin de prevenir los efectos irreparables que generaría la entrada en vigor del proyecto de ley.

La Comisión Interamericana, una vez más a través de un comunicado de prensa, reiteró los argumentos señalados en anteriores oportunidades, exhortando al Perú a que se abstenga de aprobar leyes que otorgan amnistías por graves violaciones a los derechos humanos⁽¹⁵¹⁾.

Al presentar sus observaciones, el estado, también una vez más, reiteró que el procedimiento resultaba manifiestamente contrario a la regla de subsidiariedad, toda vez que los peticionarios:

“no han acreditado... que, antes de recurrir para solicitar estas medidas provisionales *in extremis*,... hayan agotado los recursos internos”⁽¹⁵²⁾.

Interín, el proyecto de ley continuó avanzando en el Congreso y obtuvo aprobación en segunda votación por la Comisión Permanente, quedando en situación de poder ser promulgado por la presidente.

Una vez más, la Corte Interamericana, a través de su presidente, convocó a las partes a una audiencia, a celebrarse el 21 de agosto de 2025, y requirió al Perú que:

“para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de los casos Barrios Altos y La Cantuta, suspenda inmediatamente el trámite del proyecto de ley... y, en caso de que

(151) Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa 128/2025, “CIDH exhorta al Perú a abstenerse de aprobar leyes que otorgan amnistías por graves violaciones a los derechos humanos”, 26 de junio de 2025.

(152) Corte IDH, Resolución de la presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de Julio de 2025. Adopción de medidas urgentes. Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú, § 7.

éste no se suspenda, las autoridades competentes se abstengan de aplicar esta ley, a fin de que no surta efectos jurídicos, hasta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuente con todos los elementos necesarios y se pronuncie sobre el fondo de la referida solicitud de ampliación de medidas provisionales”⁽¹⁵³⁾.

Al igual que en ocasiones anteriores, la respuesta del estado no se hizo esperar. El 26 de julio, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emitió un comunicado de prensa en virtud del cual el estado peruano:

“expresa su **enérgico rechazo** a las reiteradas disposiciones de la Corte que contravienen el derecho internacional, pues no se desprenden de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la cual recae el mandato que le otorgaron los estados a dicho tribunal. En ese sentido, el Perú reafirma el **irrestricto respeto que demanda de su soberanía** y de los propios principios fundacionales del Sistema Interamericano, particularmente el principio de subsidiariedad y el carácter complementario de la jurisdicción internacional, que reconocen el rol primario de los Estados en la garantía de los derechos fundamentales y la tutela de presuntas afectaciones a los derechos humanos. En esa línea, **la Corte no puede sustituir a las autoridades nacionales (o imponerle acciones)** sobre una materia que no ha sido conocida en sede interna, afectando no solo **la soberanía del Perú** sino debilitando el propio Sistema”⁽¹⁵⁴⁾.

También se pronunció, con igual dureza, el presidente del Consejo de Ministros:

“la Corte IDH es una corte y cuando la corte opina está haciendo activismo y si está haciendo activismo, que se dedique a una actividad política, pero si la corte lo que hace es fallar, debe estar arreglado al reglamento y al sistema internacional...”

(153) Id., punto resolutivo 1.

(154) Comunicado de Prensa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, disponible en <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/1215483-comunicado> (última visita 15/10/2025) (énfasis en el original).

“Hay que tener mucho cuidado sobre las facultades que la Corte IDH tiene respecto a la soberanía jurídica del país. Además, somos respetuosos y estamos sometidos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pero si es que en efecto la corte tiene facultades para intervenir en la soberanía para poder decirle esto al Congreso, la corte no nació para esto”.

“La propia Corte IDH se debe autorregular sabiendo cuáles son sus límites y sus atribuciones y para eso también la OEA tendrá que evaluarlo. No es un problema solo de nuestro país, es un problema de América (...) No solo el Perú está siendo sometido a estas decisiones que para nosotros, como ahora por ejemplo, consideramos que horada nuestra soberanía”⁽¹⁵⁵⁾.

Por su parte, la presidente del Perú en la ceremonia de graduación de la Escuela de Educación Superior Técnico Profesional de la Policía Nacional señaló, sólo un par de días después:

“el Perú es libre e independiente, con autonomía soberana y eso debe quedar bien claro. No somos colonia de nadie y no permitiremos la intervención de la Corte Interamericana, que pretende suspender un proyecto de ley que busca justicia para miembros de nuestras Fuerzas Armadas, nuestra Policía Nacional y los Comités de Autodefensa que lucharon arriesgando su vida contra la insania del terrorismo, contra aquellos que solo querían derramar la sangre de nuestros compatriotas. No lo vamos a permitir”⁽¹⁵⁶⁾.

La ley fue promulgada el 13 de agosto⁽¹⁵⁷⁾, con anterioridad a la audiencia convocada por la Corte. Al promulgar la ley, la presidente señaló:

(155) Declaraciones del presidente del Consejo de Ministros del Perú, Eduardo Arana, publicadas en el diario El Comercio de Lima el 27 de julio de 2025. Disponibles en <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/eduardo-arana-critica-a-corte-idh-por-resolucion-contra-ley-de-amnistia-no-deberian-opinar-porque-estan-haciendo-activismo-ultimas-noticia/> (última visita 17/10/25).

(156) Discurso de la presidente del Perú, Dina Boluarte el 31 de julio de 2025. Disponible en <https://cdn.jwplayer.com/previews/oG8FfSo2> (última visita 17/10/2025).

(157) Ley 32419, publicada en el Diario El Peruano el 14 de agosto de 2025.

“El Perú está honrando a sus defensores y rechazando con firmeza cualquier intromisión interna o externa. No podemos permitir que la historia se distorsione, que los victimarios pretendan convertirse en víctimas y que los verdaderos defensores de la patria sean señalados como enemigos de la nación que juraron proteger”⁽¹⁵⁸⁾.

Desde las organizaciones defensoras de derechos humanos, se reiteraron las críticas a la ley, sosteniendo que ella implicaba impunidad⁽¹⁵⁹⁾. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos también manifestó su consternación por la norma en términos similares⁽¹⁶⁰⁾. Por su parte, la Fiscalía Nacional solicitó judicialmente su invalidez a través del mecanismo de control concentrado de constitucionalidad⁽¹⁶¹⁾, caso que se encuentra aún en trámite ante el Tribunal Constitucional⁽¹⁶²⁾.

En este ambiente enrarecido se llegó a la audiencia en San José. En ella⁽¹⁶³⁾, en un clima tenso, los representantes estatales volvieron, una vez más, en términos enfáticos, a reiterar argumentos planteados en anteriores ocasiones: que el Perú es un estado democrático, respetuoso de las instituciones; que la Corte Interamericana, al intentar juzgar nuevos hechos en el marco del proceso de supervisión de cumplimiento, estaba actuando fuera

(158) <https://youtu.be/ErmhJsd-5r4> (última visita 17/10/2025).

(159) Así, entre otros, HRW: “Perú: El gobierno promulga la ley de amnistía: Conceder impunidad a las fuerzas armadas viola las obligaciones internacionales del Perú”, disponible en <https://www.hrw.org/es/news/2025/08/13/peru-el-gobierno-promulga-la-ley-de-amnistia> (última visita 17/10/2025); Amnistía Internacional: “Perú: Nueva Ley premia con impunidad a responsables de crímenes de lesa humanidad”, disponible en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2025/08/peru-nueva-ley-premia-con-impunidad-a-responsables-de-crmenes-de-lesa-humanidad/> (última visita, 17/10/2025).

(160) <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2025/08/peru-turk-dismayed-amnesty-law-grants-impunity-perpetrators-gross-human> (última visita 17/10/25).

(161) <https://lpderecho.pe/mp-demanda-inconstitucional-ley-32419-amnistia-ffaa-pnp/> (última visita 17/10/2025).

(162) El 11 de octubre, el Tribunal Constitucional dispuso abrir a trámite la demanda y dar traslado al Congreso de ésta (ver <https://www.infobae.com/peru/2025/10/11/tc-admite-demanda-de-la-defensoria-contrala-ley-de-amnistia-y-ya-no-hay-vuelta-atras/> -última visita 19/10/2025).

(163) La audiencia puede verse en <https://www.youtube.com/watch?v=MA6j7tPL1H0> (última consulta, 17/10/2025).

de su competencia, lo que desnaturaliza su función y constituye prejuzgamiento, una práctica antidemocrática y violatoria del debido proceso; que no resulta posible que la Corte ordene la paralización de trámites legislativos, negando que el tribunal pueda ser un “legislador negativo”; y defendiendo el ejercicio de la función de control de los tribunales peruanos como paso previo a que la Corte Interamericana pueda intervenir en ejercicio de su función subsidiaria. Adicionalmente, los representantes estatales reiteraron, como había señalado la presidente del Perú en su nota de 2024, que no podía definirse lo ocurrido en el Perú — tal como insiste la Corte — como un “conflicto armado” defendiendo, más allá de los crímenes que pudieran haberse cometido, la lucha estatal contra el terrorismo, y destacando que la ley en debate procuraba poner fin a una situación que, en sí misma, constituye una violación del derecho de quienes participaron en dicha lucha a ser juzgados dentro de un plazo razonable. Finalmente, hizo saber al tribunal que, tal como se había anticipado en la anterior audiencia, no hay personas vinculadas a los casos Barrios Altos y La Cantuta favorecidos por la anterior ley de amnistía.

Finalizada la audiencia, una vez más, la Corte Interamericana emitió una nueva resolución de supervisión de cumplimiento⁽¹⁶⁴⁾. En ella, la Corte ratificó sus posiciones anteriores, en términos prácticamente idénticos, sin incorporar nuevos elementos ni argumentos.

La nueva decisión de la Corte tensó aún más el conflicto. En un comunicado de prensa difundido el 6 de septiembre a través de las redes sociales, la presidente del Perú manifestó:

“1. El gobierno del Perú considera inaceptable esta decisión de la Corte IDH. La Convención Americana de Derechos Humanos establece claramente que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos tiene un carácter subsidiario, coadyuvante o complementario. No puede intervenir mientras no se haya agotado la jurisdicción interna.

2. El Perú es un país soberano y democrático que, a lo largo de su historia, ha demostrado un firme y decidido compromiso con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

(164) Corte IDH, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de septiembre de 2025. Solicitud de ampliación de medidas provisionales y supervisión de cumplimiento de sentencias - Caso Barrios Altos y caso La Cantuta vs. Perú.

3. Nuestro país padeció el terrible embate del terrorismo que pretendía subvertir el Estado de derecho y su democracia, lo cual generó un gran sufrimiento en nuestra población. Los derechos humanos de todos los peruanos fueron vilmente violados por los delincuentes terroristas, generándose una lucha para salvar la democracia y la sociedad peruana.

4. El Perú seguirá evaluando su permanencia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como la necesidad de promover una revisión de las normas sustantivas y procesales que regulan la actuación de sus órganos”⁽¹⁶⁵⁾.

En línea con ello, se expresó también el ministro de Justicia frente al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas al responder los cuestionamientos formulados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas⁽¹⁶⁶⁾.

Pocos días después, el 3 de octubre, la Corte Interamericana emitió una nueva resolución, en línea con las anteriores, refiriéndose expresamente a la promulgación de la nueva ley, ampliando, en muy duros términos, las medidas provisionales oportunamente ordenadas. Allí, señaló:

“este Tribunal considera que Ley de Amnistía No. 32419 es incompatible con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana y, de conformidad con el artículo 2 de dicho tratado y la jurisprudencia constante de este Tribunal, carece de efectos jurídicos. Asimismo, su promulgación, al ser una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por el Perú, como Estado parte en la Convención, constituye per se una violación de ésta y genera responsabilidad internacional del Estado”⁽¹⁶⁷⁾

(165) Comunicado de la Presidencia del Perú, 6 de septiembre de 2025, disponible en <https://www.facebook.com/PresidenciaPeru/posts/-comunicado-la-presidencia-de-la-rep%C3%BAblica-del-per%C3%BA-informa-a-la-ciudadan%C3%A-Da-lo-s/1232889062214077/> (última visita 17/10/2025).

(166) Ver la exposición en <https://cdn.jwplayer.com/previews/M9l2KFJ5> (última visita 18/10/2025).

(167) Corte IDH, Ampliación de medidas provisionales y supervisión de cumplimiento de sentencias. Caso Barrios Altos y caso La Cantuta vs. Perú. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de octubre de 2025, § 61.

Señaló asimismo la Corte que:

“la Ley No. 32419 no puede representar un obstáculo para la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de los hechos de los casos *Barrios Altos* y *La Cantuta*, ni puede tener igual o similar impacto respecto de otros casos de graves violaciones a derechos humanos reconocidos en la Convención Americana que puedan haber ocurrido durante el conflicto armado en Perú”⁽¹⁶⁸⁾.

Pocos días después, con antelación a que esta nueva resolución se comunicase al Perú, se produjo una nueva crisis constitucional en el país, sin vinculación con estos hechos, que motivó la destitución de la presidente Dina Boluarte y su reemplazo por el presidente del Congreso, José Jeri. Este recambio no augura cambios en la relación de la Corte con el Tribunal, ya que el nuevo presidente, ha manifestado, con anterioridad a asumir la presidencia, su apoyo a la decisión de retirar al Perú de la jurisdicción del tribunal e incluso proponiendo denunciar el Pacto de San José de Costa Rica⁽¹⁶⁹⁾.

En síntesis, nos encontramos ante un repetido diálogo de sordos, sin efectos concretos, en los que las partes sólo se reafirman en sus posturas, y que constituye una pérdida de tiempo y esfuerzo que en nada contribuye a que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos pueda cumplir su rol de defensa efectiva, y no meramente declamativa, de los derechos humanos de todos los habitantes del continente.

9. Reflexiones finales. Un conflicto sin ganadores y en donde pierden todos

Como dice el refrán: “para bailar el tango hacen falta dos”. La situación expuesta demuestra que, a menos que las partes busquen caminos de coincidencia y acuerdos, el conflicto no tiene salida. La reiteración de argumentos, descalificando lo actuado por la otra parte y pretendiendo

(168) Id, § 66.

(169) Ver <https://www.infobae.com/peru/2025/09/08/presidente-del-congreso-a-favor-de-salir-de-la-corte-idh-pero-duda-sobre-aplicacion-de-la-pena-de-muerte/> (última consulta 18/10/2025).

imponer visiones unívocas no hace sino extender el conflicto, perjudicando a todos y llevando a las partes radicalicen sus posturas.

Por una parte, la pretensión de la Corte de extender sus funciones más allá del texto de la Convención Americana y de lo acordado por los estados, manteniendo abiertos casos durante más de veinte años bajo el proceso de “supervisión de cumplimiento de sentencias”, pasando a actuar como instancia cuasi-originaria, desnaturaliza el sentido del procedimiento y no parece ser un mecanismo, ni aceptado por los estados con el alcance pretendido, ni efectivo para lograr los fines para los cuales se creó el tribunal.

Tal visión extendida del accionar del tribunal, que se integra también con la pretensión de ser autoridad legislativa que fija estándares y descubre derechos no mencionados en la Convención Americana, cuestiones estas a las que nos hemos referido en páginas y trabajos anteriores, la lleva a desconocer su rol subsidiario y complementario en la defensa de los derechos humanos, la aleja cada vez más del consenso en los estados que le dieron vida y que son la necesaria legitimación para su actuación, y pone en riesgo su futuro.

Por otra parte, los estados —inclusive el Perú— deben comprender que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es un sistema creado por ellos mismos para, precisamente, limitar el principio de soberanía en defensa y protección de todas las personas sometidas a la jurisdicción estatal, y que la reiteración de argumentos retóricos, o bravatas políticas, no ayudan a encontrar soluciones.

Sólo un diálogo sincero, abierto y sin preconceptos, en el marco de las disposiciones del Pacto de San José de Costa Rica, interpretando de buena fe sus disposiciones, sin pretensión de volverse “creativos”, puede reencauzar una situación de extrema gravedad como la actual.

Y, lamentablemente, no parece haber voluntad ni de los órganos del sistema, Comisión y Corte, ni de los estados, para avanzar en tal necesario diálogo. Se genera así una espiral de desconfianza creciente entre los actores que destruye la posibilidad de lograr puntos de encuentro.

Ojalá prime la cordura. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, nacido hace casi setenta años a partir del establecimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1959, necesita de

apertura al diálogo humilde, sincero y de buena fe y no a la defensa de egos y posturas irreductibles de todos los involucrados⁽¹⁷⁰⁾, que en nada ayudan a que el sistema cumpla con el objetivo pensado por los estados que lo crearon y le dieron vida.

Sin ese diálogo, lamentablemente, veremos un sistema cada vez más irrelevante, con organismos que redactan sus decisiones para el estudioso o la biblioteca, o para buscar el aplauso fácil de quienes coinciden con sus posturas, pero sin capacidad alguna para modificar la realidad del continente. Ello significaría entonces que esta “pelea”, que nunca debió haber ocurrido, finalice por *knock-out*, con costos evidentes para las personas del continente, en cuya protección fue establecido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

(170) Un ejemplo del inadmisibles trato despectivo desde el Sistema Internacional a los estados lo dio la ex presidente de la Corte Interamericana, Cecilia Medina Quiroga, en 2019, en el seminario organizado por el tribunal en la Universidad de Buenos Aires en ocasión de la celebración de los 40 años de la creación de la Corte Interamericana (disponible en <https://vimeo.com/338261116> -en particular a partir de 1:20:00- última visita 19/10/2025) cuando calificó de “tontería” y de “ignorancia” el argumento de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay exigiendo al Sistema el respeto al principio de subsidiariedad y al margen de apreciación nacional formulado por los estados en nota a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Declaración sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, disponible en <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/gobiernos-de-argentina-brasil-chile-colombia-y-paraguay-se-manifiestan-sobre-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos> (última visita 19/10/2025).

LA EXTINCIÓN DE DOMINIO EN EL PERÚ: APUNTES SOBRE SUS PRINCIPALES MODIFICACIONES Y LA INCONSTITUCIONAL CULTURA DE LA SOSPECHA

Elizabeth Zea Marquina^(*)

“Toda ley se ordena al bien común y en esa medida tiene fuerza y carácter de ley, y en la medida en que se aparta de ese fin carece de fuerza para obligar”

Suma Teológica I-II Qu.96 a.3

Santo Tomás de Aquino.

I. INTRODUCCIÓN

La institución jurídica de la extinción de dominio debe su existencia a la lucha contra la criminalidad organizada y tiene como finalidad privar a las organizaciones criminales de los bienes obtenidos ilícitamente.

(*) Directora del Instituto de Derechos Humanos y Desarrollo de la Universidad de San Martín de Porres. Socia fundadora de Efficienza SAC. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Ha sido Adjunta en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo, quien estuvo a cargo de la elaboración de la demanda de inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1373, sobre Extinción de Dominio. Abogada y magister en Derecho de los Negocios (hoy Derecho de la Empresa) por la Universidad de San Martín de Porres. Con especialización en Políticas Públicas en The Research Symposia for Spanish and Latin-American Academics, Universidad Autónoma de Madrid. Con estudios de especialización en Derechos Fundamentales en la Universidad Castilla de la Mancha España.

Sin embargo, su configuración legal como herramienta jurídica para los operadores de justicia a partir del Decreto Legislativo 1373, generó un intenso debate en torno a su naturaleza híbrida y clara incompatibilidad con principios constitucionales y derechos fundamentales, convirtiéndose en un mecanismo confiscatorio contra terceros adquirientes de buena fe.

El presente artículo aborda la naturaleza jurídica compleja de la extinción de dominio la motivación de la demanda de inconstitucionalidad, el análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional, así como su reciente implementación penal.

Palabras clave: extinción de dominio, corrupción, delincuencia organizada, derecho de propiedad, debido proceso, presunción de inocencia, buena fe, control constitucional, inconstitucionalidad.

II. EL COMPROMISO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

La corrupción en el Perú no es un fenómeno aislado, sino sistémico y transversal. Afecta a los tres niveles de gobierno, a los poderes del Estado y a múltiples sectores estratégicos como obras públicas, justicia, fuerzas del orden, salud y educación. Su impacto no solo es económico —con pérdidas millonarias al erario— sino también social y político, al profundizar la desigualdad, debilitar la gobernabilidad y deslegitimar las instituciones democráticas.

Al ser una amenaza estructural al Estado Constitucional de Derecho, erosiona la confianza ciudadana, desvía la ética funcional del poder público, distorsiona el sistema democrático y debilita la eficacia de los derechos fundamentales. Los escándalos de corrupción de las últimas décadas —especialmente los vinculados a redes empresariales, partidos políticos y altas autoridades— han evidenciado la necesidad de fortalecer los mecanismos de control, fiscalización y sanción.

En ese sentido, la lucha contra la corrupción ha sido elevada a categoría constitucional, siendo un principio implícito y que fundamenta el actuar del aparato público, cuya aplicación no solo responde a una exigencia legal sino a valores constitucionales que deben guiar a los operadores de justicia. Así, el (Tribunal Constitucional , 2006) señaló:

(...) la lucha contra la corrupción es un mandato constitucional que se desprende de los artículos 39 y 41 de la Constitución. Admitir la insustentable distinción entre el ámbito legal y constitucional puede servir como excusa para, so pretexto de someterse a la ley, desvincularse de mandatos constitucionales, con la consecuente anarquía del ordenamiento y el descrédito institucional que ello supondría. Esta distinción es también contraproducente en un contexto en el cual se debe reafirmar una actitud judicial decidida en la lucha contra la corrupción. Y es que un órgano jurisdiccional no puede limitarse a ser un mero “aplicador” de las leyes, sino que, a través de la interpretación y argumentación jurídicas, debe tutelar los derechos fundamentales, pero sin descuidar la tutela de otros valores y principios que la Constitución consagra (fundamento 11).

Desde la perspectiva constitucional, la corrupción vulnera principios esenciales como el principio de legalidad, el principio de probidad en la función pública y el principio de supremacía del interés general, reconocidos implícitamente en la Constitución peruana. Asimismo, constituye una amenaza directa al contenido esencial de derechos fundamentales como la salud, la educación y el acceso a la justicia, entre otros, tal como se puede advertir del desarrollo jurisprudencial.

De otro lado, la criminalidad organizada constituye uno de los principales desafíos contemporáneos para el Estado peruano, no solo por su capacidad de generar violencia y economías ilícitas, sino por su impacto corrosivo sobre las instituciones democráticas, la legalidad y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. En el Perú, este fenómeno ha evolucionado desde manifestaciones tradicionales —como el narcotráfico— hacia estructuras complejas que combinan delitos económicos, corrupción, lavado de activos y captura institucional.

Desde una perspectiva conceptual, la criminalidad organizada se caracteriza por la existencia de organizaciones estructuradas, con vocación de permanencia, reparto de roles y finalidad lucrativa, que cometen delitos graves para obtener beneficios económicos o de poder (ONU, 2004). Este tipo de criminalidad no opera de manera aislada, sino que se inserta en circuitos transnacionales y se adapta a los vacíos normativos, debilidades institucionales y contextos de informalidad económica.

En el caso peruano, el fenómeno presenta rasgos particulares. La expansión del narcotráfico, la minería ilegal, la trata de personas, el contrabando y la corrupción estructural ha permitido la consolidación de organizaciones criminales complejas tanto en su estructura como en su organización financiera, muchas veces indetectable por la incorporación de la tecnología que da cuenta de la magnitud de los recursos con los que cuentan, logrando evadir a la justicia asegurando su continuidad, involucrando a funcionarios públicos y empresarios que se convierten en los agentes facilitadores del crimen organizado.

La corrupción endémica dentro de las instituciones gubernamentales y las fuerzas de seguridad ha permitido que las organizaciones criminales operen con relativa impunidad. La corrupción facilita la evasión de la ley y el sostenimiento de redes criminales a través del soborno de funcionarios o la colusión directa. Esta situación debilita la capacidad del Estado para implementar políticas efectivas y favorece el arraigo de las estructuras criminales en la sociedad (Silvestre Condor, Guivar Zumaeta, & Morales Ortega, 2025)

Desde el punto de vista constitucional, la criminalidad organizada tensiona los pilares del Estado constitucional de derecho, pues desafía la eficacia del monopolio legítimo de la fuerza, debilita la confianza ciudadana en las instituciones y afecta gravemente derechos fundamentales como la seguridad, la igualdad ante la ley y el acceso a la justicia. En este contexto, el Estado se ve obligado a desarrollar respuestas normativas y políticas públicas diferenciadas, que superen el modelo penal tradicional centrado exclusivamente en la sanción individual.

Una de las principales respuestas del ordenamiento jurídico peruano ha sido la adopción de mecanismos orientados a desarticular la base económica de las organizaciones criminales, como la legislación sobre lavado de activos y el régimen de extinción de dominio. Estas herramientas parten de la premisa de que la criminalidad organizada se sostiene fundamentalmente en la acumulación ilícita de bienes y capitales, por lo que su neutralización exige atacar el incentivo económico que la sustenta (Prado Saldarriaga, 2019).

Sin embargo, en un Estado Constitucional de Derecho, el deber de sancionar conductas ilícitas no justifica una actuación estatal al margen del marco convencional o constitucional orientado a proteger los derechos

fundamentales y las libertades elementales de las personas. En la línea de lo expresado por el Tribunal Constitucional:

“[...] en el marco del Estado constitucional, la actividad punitiva del Estado no es una actividad exenta de límites, sino que se encuentra sometida a los valores, principios y derechos fundamentales previstos en la propia Constitución.

Es decir, el tradicional espacio de libertad que tuvo el legislador penal en el Estado legal para determinar los delitos y las penas, en el Estado constitucional se ve limitado por la Constitución en tanto norma jurídica suprema, de manera tal que el legislador penal ya no goza de discrecionalidad absoluta en la configuración de las conductas que pueden resultar punibles y de las penas, sino que, bien entendidas las cosas, aquel solo goza de discrecionalidad relativa”⁽²⁾

1. El marco jurídico convencional internacional de la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada.

Entre los tratados y convenciones más importantes en la materia podemos citar:

- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988) ⁽³⁾

Este instrumento internacional se suscribe con el objeto de que los Estados puedan dictar medidas necesarias de orden legislativo y administrativo para remover todo acto vinculado con el tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas.

El literal f) del artículo 1 define decomiso como “la privación con carácter definitivo de algún bien, sea por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente”, mientras que el literal l) señala que la incautación consiste en la “prohibición temporal de transferir, convertir, enajenar o mover bienes, o la custodia o el control temporales de bienes por mandamiento expedido por un tribunal o por una autoridad competente”.

(2) Tribunal Constitucional. STC 00006-2014-PI/TC, fundamentos 35 – 36

(3) Aprobada por Resolución Legislativa 25352, del 23 de noviembre de 1991

En ese sentido, el numeral 1 del artículo 5 establece que los Estados adoptarán medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso: “a) Del producto derivado de delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3, o de bienes cuyo valor equivalga al de ese producto”. Finalmente, el numeral 8 resalta que lo dispuesto en dicho artículo podrá ser interpretado en perjuicio de los derechos de terceros de buena fe (Defensoría del Pueblo, 2024).

- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Naciones Unidas, 2000)⁽⁴⁾

Más conocida como la Convención de Palermo, complementa la lucha contra la corrupción cuando esta se articula con redes criminales, lavado de activos y financiamiento ilícito. Este instrumento fortalece los mecanismos de decomiso patrimonial y cooperación judicial internacional.

Resulta importante mencionar, que esta convención define como “grupo delictivo organizado” a una estructura de dos o más personas, con cierto tiempo de funcionamiento, en el que existe actuación concertada y funciones definidas entre sus miembros, para la comisión de delitos graves y con el objeto de obtener un beneficio económico.

- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción –UNCAC (NNUU, 2003)⁽⁵⁾.

Denominada también Convención de Mérida, constituye el instrumento internacional más completo en materia de lucha contra la corrupción. El Perú la ratificó en 2004, integrándola al bloque de constitucionalidad conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

Especial relevancia adquiere el capítulo V sobre recuperación de activos, que reconoce como principio fundamental del sistema que los bienes de origen ilícito deben ser identificados, congelados, decomisados y repatriados, aun cuando se encuentren en el Extranjero.

(4) Aprobada por Resolución Legislativa 27527, del 5 de octubre de 2001.

(5) Aprobada por Resolución Legislativa 28357, del 30 de septiembre de 2004, y ratificada mediante Decreto Supremo 075-2004-RE, del 19 de octubre de 2004.

Este tratado desarrolla cinco ejes fundamentales:

- a. Prevención de la corrupción
- b. Tipificación penal de conductas corruptas
- c. Cooperación internacional
- d. Recuperación de activos,
- e. Asistencia técnica y fortalecimiento institucional.

Así también entre los aspectos más importantes se encuentra el enfoque colaborativo que tiene a la prevención como eje principal, fomentando la participación de la sociedad civil, de los medios de comunicación y el sector privado.

Adquiere especial relevancia pues orienta a los Estados parte del Convenio, en la implementación legislativa de modalidades de decomisos sin condena, tal y como lo podemos apreciar en sus artículos 53(6) y 54(7). Sin embargo, su objetivo no es una simple asimilación de la institución jurídica sino que – y creo lo más importante-, se pueda actualizar y monitorear periódicamente su implementación a partir de las acciones colaborativas entre los Estados, observando los parámetros jurídicos fundamentales del derecho interno que sirven como base en la regulación de este tipo de medidas, considerando lo que bien señala (Urbina Mendoza, 2023):

-
- (6) Artículo 53 Medidas para la recuperación directa de bienes

Cada Estado Parte, de conformidad con su derecho interno:

Adoptará las medidas que sean necesarias a fin de facultar a otros Estados Parte para entablar ante sus tribunales una acción civil con objeto de determinar la titularidad o propiedad de bienes adquiridos mediante la comisión de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención (...)

- (7) Artículo 54. Mecanismos de recuperación de bienes mediante la cooperación internacional para fines de decomiso:

Cada Estado Parte, a fin de prestar asistencia judicial recíproca conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la presente Convención con respecto a bienes adquiridos mediante la comisión de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención o relacionados con ese delito, de conformidad con su derecho interno:

(...)

Considerará la posibilidad de adoptar las medidas que sean necesarias para permitir el decomiso de esos bienes sin que medie una condena, en casos en que el delincuente no pueda ser enjuiciado por motivo de fallecimiento, fuga o ausencia, o en otros casos apropiados (...)"

“Nunca podría concebirse las regulaciones de los tratados para ser copiados íntegramente por nuestros legisladores, ya que, el proceso de adopción y conversión en Derecho interno del contenido de estos implica muchas veces “sensibles polémicas”, buena parte de las mismas legítimas, como las que siempre trae consigo el decomiso sin condena o la extinción de dominio. Por mencionar algunas, tenemos: desconocimiento de la presunción de inocencia o la seguridad jurídica en torno al derecho de propiedad” (pp. 279)

- La Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996)⁽⁸⁾

Este instrumento fue el primero en su tipo a nivel mundial y constituye el eje regional de la política anticorrupción, estableciendo un enfoque de cooperación entre los Estados comprometiéndose a colaborar mutuamente para la implementación de los procesos judiciales así como para la recuperación de los bienes obtenidos ilícitamente. El Perú es Estado parte desde 1997. La Convención establece deberes de:

- a. Prevención de conflictos de intereses.
- b. Transparencia en la gestión pública.
- c. Tipificación penal uniforme.
- d. Cooperación interestatal.

Asimismo, crea el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), que genera estándares regionales obligatorios en la práctica.

Ahora bien, es pertinente señalar que en ninguno de los convenios o tratados que el Perú haya ratificado que tenga por finalidad luchar contra la corrupción y el crimen organizado exige o condiciona al Estado peruano implementar la institución jurídica de la extinción de dominio. A este punto regresaremos después.

2. La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

Reconocer a la lucha contra la corrupción como una política pública garantiza una continuidad en su implementación y ejecución más allá de

(8) Aprobada mediante Resolución Legislativa N° 26757 del 24 de marzo de 1996, y ratificado por Decreto Supremo N° 012-97-RE.

los gobiernos de turno; se establece como una regla obligatoria para todas las entidades públicas, la debida articulación entre los poderes del Estado y los tres niveles de gobierno; una participación más activa de la sociedad civil y de los sistemas de control.

La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción se sustenta en un conjunto de principios constitucionales implícitos, entre los que destacan:

- El principio de probidad y servicio a la Nación (artículo 39 de la Constitución), que obliga a todo funcionario público a actuar con honestidad y lealtad al interés general.
- El principio de responsabilidad funcional (artículo 41), que establece la responsabilidad civil, penal y administrativa de los funcionarios públicos.
- El deber del Estado de promover el bienestar general y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos (artículo 44).

El objetivo central de la política es fortalecer la capacidad del Estado para prevenir, detectar y sancionar la corrupción, promoviendo una cultura de integridad en la función pública y en la sociedad. Para tal fin, incorpora en su diseño y ejecución, enfoques transversales y modernos de gestión pública tales como el enfoque de derechos humanos, de gestión por resultados y de riesgos de corrupción, que orientan sus 3 ejes estratégicos:

- Prevención de la corrupción
Orientado a fortalecer la ética, la integridad institucional, la transparencia, la gestión de riesgos, los códigos de conducta y la cultura organizacional.
- Identificación y gestión de riesgos de corrupción
Mediante sistemas de control interno, auditorías, mapas de riesgos, supervisión permanente y fortalecimiento de los órganos de control.
- Investigación y sanción efectiva de la corrupción
A través del fortalecimiento del Ministerio Público, Poder Judicial, Procuradurías, Contraloría y mecanismos de cooperación interinstitucional.

III. LA NATURALEZA JURIDICA DE LA EXTINCION DE DOMINIO

1. La evolución de la extinción de dominio en nuestro sistema jurídico

Antes de abordar este punto, quiero expresar mi discrepancia con las posturas- respetables por cierto- de algunos juristas que equiparan a la institución jurídica de la extinción de dominio con el decomiso o con la incautación de bienes. La razón es lógica y simple, pues ambas instituciones, en nuestro país, son de naturaleza jurídica penal debidamente y sus efectos en el ejercicio del derecho de propiedad responden a criterios de razonabilidad, justicia y proporcionalidad, lo cual no puede sostenerse en el caso de la naturaleza híbrida y autónoma de la extinción de dominio.

La escasa doctrina sobre esta institución jurídica identifica su origen en el *civil forfeiture anglosajón* o también llamado *decomiso sin condena*. Este mecanismo permite al Estado confiscar bienes relacionados con actividades ilícitas de naturaleza económica a través de procesos de naturaleza civil dirigidos contra la cosa (*in rem*), sin necesidad de una condena penal previa (*non-conviction based forfeiture*). Su desarrollo tanto por el Civil Law norteamericano como en el ámbito europeo⁽⁹⁾ responde a características propias de los sistemas jurídicos en los que fue concebido como mecanismo de recuperación patrimonial.

Ahora bien, el decomiso sin condena es un proceso de naturaleza civil cuya eficacia no requiere establecer la relación entre el origen ilícito del bien y la responsabilidad penal del propietario o participación en el delito fuente, es decir no requiere probar si el propietario participó o fue autor del hecho ilícito solo se requiere una carga probatoria razonable de la procedencia o uso ilícito del bien.

Tal como lo explica (Prieto Del Pino , 2021):

Así, el estándar que se suele aplicar en un procedimiento de civil *forfeiture* ortodoxo es el de la preponderancia de la

(9) DIRECTIVA 2014/42/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea. 3 de abril de 2014. Considera a la figura del decomiso como una de las medidas más eficaces en la lucha contra la delincuencia organizada. Sin embargo, también señala la relación de esta institución con el proceso penal.

prueba (*preponderance of evidence*), conforme al cual, la fiscalía solo tendrá que probar que hay más probabilidades de que los bienes estén vinculados a un delito que de que no lo estén (*more likely than not*). Son admisibles otros, como la probabilidad de la implicación de los bienes acusados en el delito (*probable cause*), así como las presunciones de la misma y la inversión de la carga de la prueba, de forma que corresponderá al propietario probar la inocencia de las cosas que le han sido incautadas (p.p 1105).

En esa línea, la Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en su *considerando* 21, ha graficado con especial detalle la figura del denominado “decomiso ampliado” en la que podemos identificar rasgos de la extinción de dominio:

(21) El decomiso ampliado debe ser posible en caso de que un órgano jurisdiccional haya resuelto que el bien en cuestión procede de actividades delictivas. Esto no significa que deba probarse que el bien en cuestión procede de actividades delictivas. Los Estados miembros pueden estipular que sea suficiente, por ejemplo, con que el órgano jurisdiccional considere, habida cuenta de las distintas probabilidades, o pueda presumir razonablemente, que es sustancialmente más probable que el bien en cuestión se haya obtenido merced a actividades delictivas que merced a otras actividades. En este contexto, el órgano jurisdiccional tiene que examinar las circunstancias específicas del caso, incluidos los hechos y pruebas disponibles en los que pueda basarse la decisión de decomiso ampliado. El hecho de que los bienes de la persona no guarden proporción con sus ingresos lícitos puede ser uno de los elementos que induzcan al órgano jurisdiccional a resolver que el bien procede de una actividad delictiva. Los Estados miembros también pueden establecer un determinado plazo durante el cual pueda considerarse que el bien procede de una actividad delictiva.

En palabras de (Blanco C, 2017) “la extinción de dominio es una creación originaria del Derecho latinoamericano”. Sin embargo, es innegable que posee rasgos característicos del decomiso sin condena, pretendiendo asimilarlos, resultando incompatible con nuestro sistema garantista constitucional. Además, es importante resaltar, que la labor del fiscal en el proceso del

decomiso sin condena se concentra en establecer una presunción razonable, es decir, que sea “sustancialmente probable” el origen o finalidad ilícita del bien, lo cual no se da en el proceso híbrido de la extinción de dominio, resultando más un proceso punitivo arbitrario y desproporcionado.

En América Latina, el país pionero en la *constitucionalización* de esta figura fue Colombia, cuya Constitución de 1991 reconoció expresamente la extinción de dominio respecto de bienes obtenidos mediante enriquecimiento ilícito, otorgándole rango constitucional. Posteriormente, México incorporó esta figura a su Constitución en 2008 y la amplió en 2019. Guatemala, Honduras, El Salvador y Perú siguieron esta tendencia. En el caso peruano, la extinción de dominio no está reconocida en nuestra Constitución Política, fue regulada como tal, por el Decreto Legislativo N.º 1373, publicado en agosto de 2018, el cual estableció un proceso autónomo, real, imprescriptible y de naturaleza no penal.

Es decir, *“la extinción de dominio es una acción de carácter real (in rem) que interpone el Estado en razón de su disminución patrimonial e incremento sin causa de un particular, todo enmarcado dentro de conductas “ilícitas”. Así, no queda dudas que los legisladores latinoamericanos han concebido una forma peculiar, diferente a la tradicional acción por enriquecimiento sin causa, para conductas que si bien no requiere de una condenatoria penal, sí están vinculados de alguna forma a la actividad delictual, sobre todo, las tipificadas dentro de la categoría de criminalidad económica 2.0”* (Urbina Mendoza, 2023)

Por un lado, la extinción de dominio no constituye una sanción penal, sino una consecuencia de la ilicitud objetiva del bien, que nunca llegó a integrarse válidamente al patrimonio del titular. A su vez, por sus efectos materiales, la extinción de dominio presenta una naturaleza sustancialmente sancionatoria, lo que exige un control reforzado de garantías.

En el Informe que elaboramos en la Adjuntía de Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo⁽¹⁰⁾, desarrollamos la evolución de esta institución jurídica:

“La extinción de dominio se incorpora en nuestro ordenamiento jurídico con la finalidad de combatir actividades producto de fuente

(10) Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N.º 219. Protección constitucional para el tercero adquirente de buena fe en el proceso de extinción de dominio. Agosto, 2024.

ilícita. En el Decreto Legislativo 992 , publicado el 22 de julio de 2007, la pérdida de dominio es un proceso autónomo que implica la extinción de los derechos y/o títulos de bienes de procedencia ilícita, a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna.

La norma anterior fue sustituida con el Decreto Legislativo 1104 , que extendió los alcances de la pérdida de dominio a los objetos, instrumentos, efectos o ganancias provenientes de ciertos delitos en agravio del Estado.

Luego se emitió el Decreto Legislativo 1373 , denominado Decreto Legislativo sobre extinción de dominio, que establece un cuerpo normativo sistemático para restringir la titularidad de un bien originado de la actividad ilícita o asociada con la criminalidad organizada. Asimismo, se prevén diversos principios y criterios que guían los presupuestos de procedencia y el desarrollo del proceso judicial”.

En el siguiente cuadro, se puede apreciar mejor las diferencias entre las 3 normas que han regulado la institución jurídica de la extinción de dominio:

Cuadro 1:

Decreto Legislativo 992 (2007)	Decreto Legislativo 1104 (2012)	Decreto Legislativo 1373 (2018) y Reglamento D.S. 007-2019-JUS (2019)
Art. 1.- La pérdida de dominio constituye la extinción de los derechos y/o títulos de bienes de procedencia ilícita, a favor del Estado	No solo se aplica a los derechos y/o títulos de los bienes, sino a los objetos, instrumentos, efectos o ganancias.	Cambio de denominación a extinción de dominio. Nace para combatir la criminalidad y la corrupción en el país.
- Es autónoma.	- La acción de pérdida de dominio prescribe a los veinte (20) años.	Se presenta como límite al derecho de propiedad
- Competencia del Juez Especializado en lo Penal o Mixto	- Competencia del juez especializado en lo Penal o Mixto del lugar donde se encuentren ubicados los bienes.	- Es retroactiva. No cuenta con plazo prescriptorio.
Art. 6.- De naturaleza jurisdiccional, de carácter real, de contenido patrimonial y se tramita como proceso Especial	Art. 7.- La pérdida de dominio es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial.	- Competencia del Juez especializado en extinción de dominio.
Art. 17.- Se admite la participación del tercero de buena fe.	Art. 16.- Los terceros afectados pueden intervenir en el proceso.	El proceso de extinción de dominio, además de autónomo, es de carácter real y de contenido patrimonial.
		El requerido debe demostrar la licitud de su bien.

Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia, los decretos legislativos que han regulado el proceso de la extinción de dominio han ido reduciendo las garantías y aplicándose de forma distinta. Por ejemplo: La pérdida de dominio bajo el Decreto

Legislativo 992 extinguía derechos y/o títulos de bienes de procedencia ilícita mientras que el Decreto Legislativo 1104 también se aplicaba a los instrumentos, efectos y ganancias ilícitas. Otro rasgo es el de la prescripción, pues conforme al Decreto Legislativo 1104 la acción de pérdida de dominio prescribía a los 20 años, mientras que el Decreto Legislativo 1373 disponía la imprescriptibilidad pues era expresamente retroactiva, hasta que fue sometida a control por el Tribunal Constitucional.

Si bien, no existe una ley de extinción de dominio de aplicación uniforme en la región, pues cada país se rige por su sistema jurídico, en los países con sistemas democráticos en los que impera el Estado Constitucional de Derecho, toda institución jurídica que impacte en derechos fundamentales, sea el decomiso sin condena o el híbrido de la extinción de dominio, debe:

- Obedecer a una preocupación o trascendencia de interés público, como la lucha contra la corrupción o la delincuencia.
- Aplicarse de forma proporcional, la limitación impuesta al derecho de propiedad debe ser adecuada y ceñirse al objetivo de política criminal.
- Garantizar un proceso justo, poder ejercer derecho de defensa en un plazo razonable, derecho a ser oído, entre otros.

IV. ¿ES CONSTITUCIONAL LA EXTINCIÓN DE DOMINIO?: LA CULTURA DE LA SOSPECHA

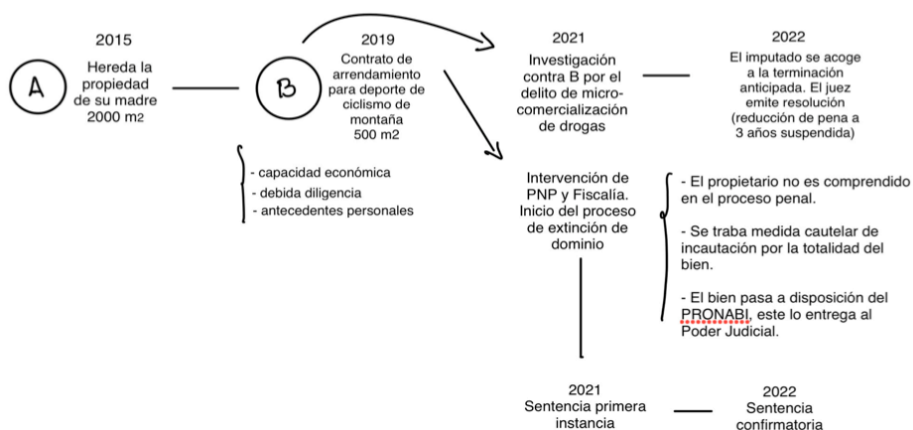
1. La extinción de dominio en el Decreto Legislativo 1373. La referencia a la Ley Modelo de las Naciones Unidas sobre Extinción de Dominio (2011)

El numeral 3.10 del artículo III del Título Preliminar del decreto legislativo señala:

“Consecuencia jurídico-patrimonial que traslada a la esfera del Estado la titularidad de los bienes que constituyen objeto, instrumento o efectos o ganancias de actividades ilícitas, mediante sentencia emitida respetando el debido proceso, sin indemnización ni contraprestación alguna a favor del requerido o terceros”.

Así, la extinción de dominio promueve un proceso judicial para que se declare la extinción de un determinado bien (mueble o inmueble) cuyo origen delictivo se presume ilícito, porque como veremos más adelante, es el requerido (tercero de buena fe) quien debe acreditar la licitud de su propiedad y no el Estado.

Es importante, conocer en palabras sencillas en que consiste el proceso de extinción de dominio materia de la acción de inconstitucionalidad que impulsó la Defensoría del Pueblo, a fin de entender, su dinámica compleja:



“A” hereda una propiedad de su madre en el año 2015. En el 2019, celebra un contrato de arrendamiento con “B” para venta de artículos deportivos de ciclismo de montaña. Para tal fin, “A” constata la capacidad económica del arrendatario quien además, no cuenta con antecedentes penales. En el 2021, el Ministerio Público abre investigación contra “B” por el delito de tráfico ilícito de drogas, al ser denunciado por micro comercialización, dándose inicio en paralelo a un proceso de extinción de dominio, trabando una medida cautelar de incautación por la totalidad del bien. El bien pasa a disposición del Programa Nacional de Bienes Incautados- PRONABI. El juez del subsistema especializado de extinción de dominio emite sentencia en primera instancia sin que el arrendador haya sido comprendido en el proceso penal. A la par, el imputado “B” se acoge a la terminación anticipada, por lo cual se le reduce la pena y se suspende su ejecución. Mientras tanto, “A”, el arrendador, el propietario del bien, que no fue incluido en el proceso penal, se le extinguió su derecho de propiedad.

La extinción de dominio, es un proceso que no es de naturaleza penal ni civil, sino más bien un proceso judicial independiente de carácter sumario que traslada la titularidad y disposición de los bienes de procedencia ilícita a favor del Estado. Además, es un proceso que cuenta con efectos nulificantes porque invalida los actos jurídicos que se generaron a partir de los bienes obtenidos ilícitamente.

Y entonces, ¿cómo es que la extinción de dominio regulada por el Decreto Legislativo 1373 contiene estas características distantes y opuestas al contenido constitucional?

La Ley Modelo de Extinción de Dominio de las Naciones Unidas —elaborada por un grupo de expertos independientes, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada Transnacional— tiene como finalidad servir de guía normativa para que los Estados adopten mecanismos eficaces de recuperación de activos ilícitos, sin depender exclusivamente del derecho penal clásico. Si bien su finalidad es servir de parámetro para la implementación de la legislación interna en materia de extinción de dominio, esta norma no posee carácter vinculante, es decir, el Estado peruano no estaba obligado a legislar en materia de extinción de dominio conforme al contenido de esta norma de *soft law*.

Sin embargo, el Decreto Legislativo 1373 es una adaptación de esta norma no vinculantes e incluso copió el artículo 3 de la Ley Modelo que establece la retroactividad de la norma: *“La extinción de dominio se declarará con independencia de que los presupuestos para su procedencia hayan ocurrido con anterioridad a la vigencia de esta Ley.”*, conforme se advierte del artículo 2.5 sobre la aplicación en el tiempo: *“la extinción de dominio se declara con independencia de que los presupuestos para su procedencia hayan ocurrido con anterioridad a la vigencia del presente decreto legislativo.”* (el resaltado en negritas es nuestro).

El constitucionalismo contemporáneo enfrenta una paradoja creciente: mientras la criminalidad organizada se expande en complejidad y transnacionalidad, el Estado se ve obligado a diseñar herramientas más agresivas de persecución patrimonial. Sin embargo, cuanto más intensa es la pretensión estatal, mayor es la exigencia de límites, controles y garantías para evitar que tales mecanismos degeneren en formas de poder punitivo sin sujeción constitucional.

La extinción de dominio constituye el ejemplo paradigmático de esta tensión. A diferencia del decomiso penal tradicional —que presupone una condena—, la extinción de dominio opera como un proceso autónomo, patrimonial, no penal y de estándar probatorio diferenciado. Esta doble naturaleza genera una fricción inevitable: ¿es posible aplicar esta institución sin desbordar los límites del Estado constitucional?

2. Las modificaciones legislativas al decreto legislativo N.º 1373 mediante Ley 32326, que modifica el decreto legislativo 1373, decreto legislativo sobre extinción de dominio, a fin de perfeccionar el proceso de extinción de dominio.

El 9 de mayo de 2025 el Congreso aprobó la Ley N.º 32326, que modifica múltiples disposiciones del Decreto Legislativo para perfeccionar el proceso jurídico de extinción de dominio. Entre las más importantes tenemos:

- a. Redefinió el objeto y el alcance de la ley. El Decreto ahora aplica a bienes patrimoniales que constituyan objeto, instrumento, efectos o ganancias que deriven de actividades ilícitas penales específicos (incluyendo corrupción, lavado de activos, minería ilegal, contrabando, trata de personas, entre otras).
- b. Se incorpora con mayor precisión que solo procede cuando exista sentencia judicial penal firme y consentida o laudo arbitral que determine la comisión del delito, como regla general. La excepción se da en el extremo de delitos graves como tráfico ilícito de drogas, terrorismo, extorsión, trata de personas, contrabando, defraudación tributaria, minería ilegal, estafa y delitos informáticos contra el patrimonio, donde no se requiere sentencia firme para iniciar el proceso de extinción de dominio y no procede la suspensión del mismo ante pedidos judiciales u otros recursos.
- c. Se establece expresamente que el proceso es público desde la notificación del auto que admite la demanda o desde la ejecución de medidas cautelares; solo las actuaciones desde el inicio de la indagación son reservadas, salvo para las partes procesales.
- d. En cuanto a los principios rectores, se establece el principio de autonomía con restricciones, es decir, se mantiene la autonomía del

- proceso de extinción de dominio, aunque subordinada a la existencia de sentencia firme o laudo, salvo para delitos graves especificados.
- e. Se clarifica que corresponde al Fiscal aportar pruebas o indicios concurrentes y razonables sobre el origen ilícito o destino de los bienes para la admisión y fundamento de la demanda.
 - f. Se introduce expresamente que la extinción de dominio tiene como límite el derecho a la propiedad lícita y de buena fe, ejercida conforme al bien común y a los límites de la ley, lo que fortalece garantías frente a afectaciones patrimoniales injustificadas.
 - g. Se otorga al requerido el derecho a participar efectivamente en el proceso desde la etapa de indagación patrimonial, incluyendo la asistencia de abogado y el derecho a conocer los fundamentos, ofrecer y controvertir medios probatorios.
 - h. Rompe con la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio estableciendo el plazo de prescripción de cinco años desde que la sentencia penal queda firme o se emite el laudo.
 - i. La modificación incorpora reglas más específicas sobre la adopción de medidas cautelares reales para asegurar bienes sujetos al proceso, permitiendo incluso su inscripción en registros públicos bajo condiciones de urgencia, con validación judicial posterior.
 - j. Se incorpora el artículo 40-A en el Decreto Legislativo, estableciendo la procedencia del recurso de casación para sentencias y autos que pongan fin al proceso de extinción de dominio. Las causales incluyen: violación de garantías constitucionales, errores en interpretación legal y contradicción con jurisprudencia de la Corte Suprema o del Tribunal Constitucional.
 - k. Establece un plazo para la restitución del bien: si la demanda de extinción de dominio es desestimada, los bienes deben devolverse en un plazo máximo de 72 horas, bajo responsabilidad administrativa, civil o penal del funcionario correspondiente.
3. La sentencia 135/2025, expediente N.º 00008-2024-AI/TC.

La demanda de la Defensoría del Pueblo tuvo como puntos centrales los siguientes argumentos en relación a la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1373:

- a) Se cuestionó que la institución de la extinción de dominio no haya sido regulada mediante ley dada por el Congreso de la República sino mediante un Decreto Legislativo en el contexto de facultades legislativas delegadas. Esto vulnera el principio de legalidad de las restricciones como fue sostenido por el TC en la STC 04119-2005-PA/TC (fundamento 67). O, como cuando se sostiene que cualquier regulación que pueda afectar o incidir en los derechos fundamentales, incluso de manera indirecta, debe ser objeto exclusivo y excluyente de ley general, y no de fuentes de menor jerarquía. Ahora bien, algunos dirán que si es posible restringir derechos por otra fuente además de la ley, empero que pasa si confrontamos este D.L al test de proporcionalidad, y evaluamos su idoneidad, necesidad, y proporcionalidad en sentido estricto. Así, la medida podría ser idónea dado que persigue un fin constitucional (deber del Estado de proteger a la población de amenazas y lucha contra la corrupción); sin embargo no supera el juicio de necesidad en tanto establece la restricción más gravosa (incautación) sin siquiera determinar una responsabilidad, cuando existen medidas menos gravosas en el ordenamiento jurídico, como el decomiso, es decir la restricción de la propiedad como pena accesorio.
- b) La vulneración al derecho de propiedad. El artículo 70 establece que nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de seguridad nacional o necesidad pública, previo pago de una indemnización justa y en efectivo. Vale recordar también la protección supranacional del derecho de propiedad (Véase el art. 17.1 y 17.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y; el art. 21.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

La propiedad es un derecho fundamental de carácter relativo, porque precisamente existen supuestos donde cabe una intervención del Estado, y siempre que se sustente en razones compatibles con una sociedad democrática y se respeten las formalidades previstas en la Constitución. En la STC 0864-2009-PA/TC (fundamento 20), el TC ha sostenido que las restricciones a su ejercicio deben: i) Estar establecidas por ley; ii) Ser necesarias y; iii) Ser proporcionales, sin embargo la extinción de dominio quiebra el artículo 70 al permitir la privación de la propiedad sin una sentencia judicial firme que determine la responsabilidad penal del titular, violando flagrantemente

el estándar constitucional establecido. Más aún, la norma establece un mecanismo de despojo patrimonial que no respeta las garantías constitucionales del derecho de propiedad, al basarse en meras sospechas o indicios, lo que destruye la certeza jurídica de los ciudadanos terceros de buena fe.

- c) La presunción de inocencia e inversión inconstitucional de la carga de la prueba.

Uno de los pilares de un Estado Democrático es el principio de presunción de inocencia, consagrado en el artículo 2, inciso 24, numeral e. de la Constitución y reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 8.2 - garantías judiciales). Se ha dicho que el contenido constitucionalmente protegido de la presunción de inocencia se compone por dos elementos: a) como regla de juicio o prueba; b) como regla de trato (STC 02825-2017)

Esto último viene fuertemente vinculado con la carga de probar, según el cual exige que la misma recaiga en quien acusa, no en quien es acusado, como sucede en la norma objeto de control. Así, el numeral 2.9 del art. II del T.P del D.L 1373 establecía una inversión inconstitucional de la carga de la prueba, obligando al requerido a demostrar el origen lícito de sus bienes, cuando la jurisprudencia constitucional ha establecido que no puede trasladarse la carga probatoria a quien soporta la imputación. (Fundamento 13 de la STC 02825-2017-PHC/TC).

- d) Retroactividad de la ley: una violación manifiesta del principio de seguridad jurídica. El artículo 103 de nuestra Constitución establece que ninguna ley tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal cuando favorezca al reo. No obstante, el numeral 2.5 del artículo II del Título Preliminar del D.L. 1373 aplicaba la extinción de dominio a hechos ocurridos antes de su vigencia, lo que suponía una clara vulneración del principio de irretroactividad.

Para encubrir este atropello, el Ejecutivo disfrazó el concepto de “retroactividad” con el eufemismo de “aplicación en el tiempo”. El contenido de este artículo, calcado de la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio, revela sin margen de duda que estamos ante una norma con efectos retroactivos, que despoja a las personas de sus bienes por hechos ocurridos antes de su promulgación.

El Tribunal Constitucional (TC), al resolver la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría del Pueblo contra el Decreto Legislativo 1373, en su sentencia interpretativa, si bien la declara fundada en parte, y reconoce su naturaleza jurídica autónoma pero relativa, delimita por primera vez los contornos constitucionales del régimen peruano de extinción de dominio, declarando la inconstitucionalidad de los numerales 2.1 y 2.5 del artículo II del Título Preliminar y estableciendo criterios interpretativos vinculados a la reserva de ley, el debido proceso, la presunción de inocencia, la irretroactividad y la seguridad jurídica. La sentencia representa un verdadero diálogo entre el Tribunal Constitucional y el modelo de Estado constitucional de derecho, definiendo los límites estructurales del poder estatal en materia de persecución patrimonial.

Para empezar, coloca un importante candado al alcance expansivo del mecanismo de la extinción de dominio: la reserva de su aplicación a las organizaciones criminales, en consecuencia, un elemento esencial es la pertenencia a estructuras criminales. Por tanto, para los sujetos que actúen por su cuenta se aplicarán otras medidas como la incautación o el decomiso o incluso la condena por el delito de lavado de activos. De esta manera, se cierra la puerta a aplicar la extinción de dominio como sanción la informalidad o al incremento patrimonial no justificado, que no necesariamente es consecuencia de la comisión de un delito.

Si bien la extinción de dominio se presenta como un proceso civil autónomo, la dogmática constitucional observa que: afecta de manera intensa el núcleo del derecho de propiedad (art. 70 Constitución) derecho de naturaleza constitucional inviolable; conlleva una carga sancionatoria implícita al calificar bienes como vinculados al delito; habilita medidas cautelares severas y, en la práctica, asimila los efectos de una sanción patrimonial penal. Por ello, la distinción conceptual entre lo civil y lo penal no puede convertirse en un fraude constitucional para eludir garantías como la presunción de inocencia, el estándar de prueba reforzado o la irretroactividad en materia sancionadora.

En el extremo del principio de seguridad jurídica, el Tribunal Constitucional sostuvo que constituye un principio estructural del Estado constitucional de derecho, que exige previsibilidad normativa, estabilidad de las reglas jurídicas y protección frente a decisiones arbitrarias del poder público. En el ámbito de la extinción de dominio, este principio adquiere

una especial relevancia debido a la intensa afectación patrimonial que puede generar el proceso.

De acuerdo a la sentencia, la seguridad jurídica no se ve vulnerada por la existencia de un proceso autónomo de extinción de dominio, siempre que este: esté expresamente regulado por ley. cuente con presupuestos materiales claros, se tramite ante órganos jurisdiccionales competentes, y respete el debido proceso patrimonial.

El Tribunal enfatizó que no existe seguridad jurídica protegible sobre bienes de origen ilícito, pues la Constitución no ampara expectativas patrimoniales construidas sobre la ilegalidad. En ese sentido, la extinción de dominio no rompe la estabilidad del orden jurídico, sino que restaura la juridicidad afectada por la ilicitud del origen de los bienes.

En relación al principio de no retroactividad de la ley, el Tribunal Constitucional realizó una necesaria distinción central entre: normas sancionadoras (penales o administrativas), y medidas patrimoniales de naturaleza no punitiva, como la extinción de dominio. El TC afirmó que la extinción de dominio no constituye una sanción penal, ni implica un juicio de culpabilidad personal, sino una acción real y patrimonial dirigida contra bienes ilícitos. Por ello, no le resulta aplicable el principio de irretroactividad penal desfavorable en los términos del artículo 103 de la Constitución.

Según el Tribunal, la aplicación de la extinción de dominio a bienes adquiridos antes de la vigencia del Decreto Legislativo 1373 no supone retroactividad prohibida, pues: no se castiga una conducta pasada, no se agrava una situación jurídica personal, y no se impone una pena, sino que se declara la inexistencia constitucional del derecho de propiedad sobre bienes de origen ilícito, independientemente del momento de su adquisición. No obstante, el TC precisó que la inaplicabilidad del principio de irretroactividad penal no habilita actuaciones arbitrarias del Estado. La seguridad jurídica exige que la extinción de dominio: se base en prueba suficiente del origen ilícito, respete la presunción de licitud patrimonial mientras no se demuestre lo contrario, y garantice la protección del tercero de buena fe exento de culpa. En este sentido, el Tribunal subrayó que la seguridad jurídica no protege la impunidad patrimonial, pero sí protege a quienes han adquirido bienes de manera legítima y confiando razonablemente en el orden jurídico.

4. La inconstitucional cultura de la sospecha.

Uno de los principales aportes de la sentencia es sin duda, el análisis del impacto de la aplicación de la extinción de dominio en el derecho de propiedad de las personas, apegada a la literalidad de la norma por parte del Subsistema Especializado de Extinción de Dominio, sin haber hecho un debido ejercicio de ponderación, que evite privar de su propiedad a personas que no están incurso en proceso penales. La ley permitía trabar embargos e incautaciones sobre los bienes sin que el propietario pudiera intervenir, pues era una etapa reservada. El bien podía pasar a manos del Estado y disponer de él, sin que siquiera exista una sentencia consentida y ejecutoriada que declare la extinción. El Tribunal constitucional, enfatizó que el derecho de propiedad no podía ser pasible de intervenciones desproporcionadas ni irrazonables.

La lucha contra la corrupción a cargo del Subsistema Nacional Especializado en Extinción de dominio no podía justificarse en la vulneración de principios constitucionales como la presunción de inocencia y la irretroactividad de la ley, más aún porque la impartición de justicia a su cargo se realizaba sin gradación alguna lo cual era contrario al principio del debido proceso, sin la exigencia de un ejercicio ponderativo de racionalidad y proporcionalidad.

En esta línea, Tribunal⁽¹¹⁾ fue enfático al pronunciarse sobre la vulneración al principio de seguridad jurídica:

“(...) en un Estado constitucional de derecho no se puede partir de la sospecha de ilicitud de un bien —mueble o inmueble—, pues esto socava las bases de la seguridad jurídica y de la convivencia pacífica. Eso, a criterio de este Tribunal Constitucional, supondría arropar de juridicidad la implementación de una espuria **cultura de la sospecha** propia de los regímenes totalitarios. No obstante, esta es abiertamente inconstitucional, ya que en un Estado constitucional de derecho toda decisión estatal debe ser racional, lo que presupone que sus determinaciones se funden en el contenido material y axiológico de la Constitución. De lo contrario, sería arbitraria

(11) Tribunal Constitucional. Expediente N°00008-2024-AI. Sentencia 135/2025 de fecha 27 de junio de 2025. F, 80.

y, por consiguiente, se encontraría fuera de los márgenes de lo constitucionalmente permitido” (el resaltado y subrayado es nuestro).

Dicho esto, el máximo intérprete de la Constitución reforzó la exigencia de una motivación cualificada que justifique la decisión judicial que resuelva la extinción del dominio de un bien. En este sentido, aclara el contenido constitucionalmente protegido del principio de presunción de inocencia en relación a la atribución de la carga de la prueba al tercero de buena fe.

El Decreto Legislativo 1373 establece que se dejaría a salvo el derecho del tercero de “buena fe”. Sin embargo, lo cierto es que no regula un principio específico que garantice que la buena fe se presume. Y mucho menos cuenta con parámetros que permitan llenar de contenido la citada buena fe. Por el contrario, deja a la libre discrecionalidad del juez la determinación de esta (Véase el art. 31.2 del D.L 1373: el Juez en la sentencia, decide motivadamente si les reconoce o no la calidad de terceros de buena fe). En este extremo, el Tribunal enfatiza la protección del tercero adquirente de buena fe como garantía del derecho de propiedad señalando que el Reglamento del Decreto Legislativo 1373, aprobado por el Decreto Supremo 007-2019-JUS, solo consigna características referenciales y no puede estar por encima de la protección legal establecida en el artículo 2014 del Código Civil⁽¹²⁾ siendo la exigencia la apariencia del derecho. Por tanto la figura del tercero de buena fe garantiza tutelar el derecho fundamental a la propiedad de quien adquiere a título oneroso de una persona que, de acuerdo con el registro, tiene las facultades para enajenarlo. Se trata, entonces, de una presunción iuris tantum, que protege el derecho patrimonial de un tercero, en tanto no se acredite que: [i] conocía de la inexactitud del registro; o, [ii] haya actuado de mala fe (Tribunal Constitucional, 2025).

En ese sentido el Tribunal señaló el deber de la carga probatoria del fiscal especializado con la finalidad de demostrar “*la imperiosa necesidad de*

(12) Artículo 2014. Principio de buena fe pública registral

El tercero que de buena fe adquiere a título oneroso algún derecho de persona que en el registro aparece con facultades para otorgarlo, mantiene su adquisición una vez inscrita su derecho, aunque después se anule, rescinda, cancele o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en los asientos registrales y los títulos archivados que lo sustentan. La buena fe del tercero se presume mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del registro

declarar la extinción del dominio de determinado bien, lo que presupone evidenciar una vinculación del propietario o del bien con el crimen organizado. Ese es el presupuesto básico que necesariamente debe ser cumplido para la evaluación de la admisión a trámite de la demanda”⁽¹³⁾, imponiéndole además al juez del subsistema de extinción de dominio velar porque se cumpla este presupuesto de procedencia.

De esta manera, el Tribunal Constitucional corrige el exceso del Decreto Legislativo 1373 elevando el estándar de la carga dinámica de la prueba de tal manera que se establezca la vinculación del bien o del propietario con el crimen organizado liberando al tercero de buena fe de la obligación de probar su inocencia estando en una situación asimétrica que le imposibilite probar su legítimo derecho. En consecuencia, el razonamiento constitucional ha reforzado el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la presunción de inocencia evitando la imposición arbitraria al propietario de probar basada en meras conjeturas.

V. CONCLUSIÓN

Es importante reflexionar sobre el impacto que tuvo el Decreto Legislativo 1373, afectando no solo el derecho de propiedad sino la dignidad misma, al tener que cargar con el estigma de ser calificados como criminales en un proceso sumario cuya investigación en etapa reservada permitía, mediante medidas cautelares, incautar bienes y ponerlos de manera inmediata a disposición del Estado. Comerciantes, pescadores artesanales empresarios de transporte, que hoy luchan contra la extorsión, estaban perdiendo su medio de trabajo, su patrimonio logrado en años de sacrificio y esfuerzo. Estos casos, que incluso fueron expuestos en los medios de comunicación, fueron la motivación principal para llevar esta causa ante el supremo intérprete de la Constitución, estableciéndose criterios interpretativos vinculantes que los jueces del subsistema especializado y los fiscales deben aplicar obligatoriamente, de tal manera que la sentencia que emitan debe tener una justificación cualificada; el Ministerio Público ya no puede interponer de forma indiscriminada demandas de extinción de dominio sin probar debidamente la existencia de una organización criminal evaluando la gravedad del delito.

(13) Ibid; f. 258

Bibliografía

Expediente 00006-2006-CC/TC (Tribunal Constitucional 2006).

Blanco C, I. (2017). *“El decomiso en el Código Penal y la transposición de la Directiva 2014/42 UE sobre embargo y/o decomiso en la Unión Europea”, en Adaptación del derecho penal español a la política criminal de la Unión Europea*. Madrid: Thomson Reuters Aranzandi.

Urbina Mendoza, E. (2023). Los modelos del decomiso sin condena y la extinción de dominio en el derecho comparado latinoamericano. Origen, tendencias y transformaciones por la justicia constitucional. *Revista de Derecho Público Estudios de Deusto* , 71.

Prieto Del Pino , A. (2021). *El comiso sin condena o “civil asset forfeiture” Libro Homenaje al profesor Luis Arroyo Zapatero (Vol. 2)*. (U. d. Málaga, Ed.) España.

ONU. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolo*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena.

Silvestre Condor, L., Guivar Zumaeta, D., & Morales Ortega , R. (2025). Causas y efectos de la criminalidad organizada en el Perú: Análisis integral. *ESCPOGRA PNP* , 4 (2), 6.

Defensoría del Pueblo. (2024). *Protección constitucional para el tercero adquirente de buena fe en el proceso de extinción de dominio*. Informe Defensorial , Lima.

Expediente 00008-2024-AI.pdf Pleno Sentencia 225-2025, Caso sobre la demanda de inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1373, sobre la extinción de dominio (Tribunal Constitucional 27 de junio de 2025).

EL CONTROL DIFUSO CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA DEL ARTÍCULO 14° DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL PERÚ

Aníbal Quiroga León^(*)

1. INTRODUCCIÓN

Como muy acertadamente apuntó en su momento García de Enterría (2014) *«El Tribunal Constitucional es una pieza inventada de arriba abajo por el constitucionalismo norteamericano y reelaborada, en la segunda década de este siglo, por uno de los más grandes juristas europeos, Hans Kelsen. Su punto de partida es, como se comprende, que la Constitución es una norma jurídica, y no cualquiera, sino la primera entre todas, lex superior, aquella que sienta valores supremos de un ordenamiento y que desde esa supremacía es capaz de exigir cuentas, de erigirse en el parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas del sistema»* (p. 40, 41).

(*) Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UCV. Abogado, Magíster en Investigación Jurídica, Profesor Principal y exeditor General de la Revista “DERECHO-PUC” de la Facultad de Derecho de la PUCP. Profesor en el Pre y Post Grado de la USMP. Miembro: Asociación Internacional de Derecho Procesal, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, Asociación Peruana de Derecho Constitucional, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. aquirogale@ucv.edu.pe

Este concepto citado en el preludio, cobra particular relevancia en la medida que, para la modificación legislativa de iniciativa parlamentaria, que analizaremos en el presente trabajo, se deberán tener en consideración las competencias propias del Tribunal Constitucional plasmadas en la Constitución peruana vigente y su necesaria interfase de control del Tribunal Constitucional con el Poder Judicial.

Con relación a ello es sabido que, en la tradición jurídica actual, existen dos sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes: el difuso o americano y el concentrado o europeo. La regulación del primero de estos sistemas es la razón de ser de este artículo.

En la pacífica doctrina constitucional, es reconocido casi unánimemente que el control difuso como sistema de control constitucional nace en 1803, en la Corte Suprema federal de los Estados Unidos, con la sentencia del caso *Marbury v. Madison* en un writ of mandamus. En dicho caso, se estableció el precedente vinculante (*stare decisis*) que, en un caso judicial concreto, la interpretación judicial de los preceptos constitucionales siempre ha de prevalecer sobre la interpretación de las normas del Congreso que se consideren los contradigan.

El Sistema Difuso americano, o Judicial Review en el sistema jurídico norteamericano, tiene dos aspectos fundamentales: (i) uno funcional; y, (ii) otro espacial. Por un lado, respecto a la característica funcional, el control difuso es un atributo constitucionalmente “innominado” de toda constitución escrita, aunque en el caso del Perú, desde 1979, es una previsión expresamente “nominada”. Asimismo, en los países que aplican este tipo de control siempre se encuentra regulado dentro del capítulo del Poder Judicial, como un atributo exclusivo de dicho Poder. Cabe resaltar que la denominación “sistema difuso” hace referencia a que no hay un órgano específico ni un procedimiento directo para tal, pues se encuentra difundido entre todos los Jueces del Poder Judicial (Quiroga, 2005, p. 176).

Por otro lado, en cuanto a la característica espacial, el control difuso solo podrá ser utilizado para un caso específico y su aplicación no surtirá efectos en otros escenarios, dicho de otro modo, el sistema difuso debe darse «siempre para el caso concreto y solo con efectos *inter-partes* y mediante declaración judicial de “inaplicación”. Por lo que su utilización será constitucionalmente válida y jurídicamente posible, en los márgenes de un caso concreto donde la ley sea dubitada (Quiroga, 2005, p. 176).

Es así que actualmente en el Perú, el artículo 138°, segunda parte, de la Constitución en vigencia garantiza que cualquier juez de la República está facultado para que haciendo uso del control difuso, inaplique la norma que considere inconstitucional para el caso en concreto que está juzgando, sin afectar la vigencia ni validez nacional de la norma. No obstante, su desarrollo legislativo, que se halla en el artículo 14° del vigente Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, establece un procedimiento para su aplicación y un mecanismo de “consulta” (una suerte de apelación ex officio) en caso se aplique el control difuso.

Dada la importancia de este mecanismo (control difuso) propio del derecho procesal constitucional, este artículo pretende analizar la constitucionalidad y viabilidad del Proyecto de Ley 09638/2024-CR, propuesto y presentado por un grupo parlamentario ante el Congreso de la República el 27 de noviembre de 2024. El referido proyecto, actualmente en estudio ante la Comisión de Constitución y Reglamento y la Constitución de Justicia y Derechos Humanos, propone la modificación del artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial y otros, con el fin de reformar la institución jurisdiccional ante la cual se realizará la denominada “consulta” que hoy en día es realizada por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República y no por el Tribunal Constitucional.

2. SOBRE EL PROYECTO DE LEY N.º 09638/2024-CR

La iniciativa legislativa bajo análisis “Proyecto de Ley 09638/2024-CR, Ley que Modifica el artículo 14 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley Orgánica del Poder Judicial y Otros”, tiene como propósito la modificatoria del artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1993 (vigente). Adicionalmente, pretende incorporar el artículo 3-A al nuevo Código Procesal Constitucional y finalmente tiene el objetivo de derogar el artículo 408, inciso 3, y último párrafo del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil.

Siendo que de estos, el artículo 14 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, será el que analizaremos en el presente trabajo, el cual trata sobre la consecuencia de la aplicación y desarrollo legislativo del llamado “control difuso constitucional”, y el sustancial cambio propuesto, en cuanto al órgano que debiera conocer la “consulta” de las sentencias expedidas en las que se aplique el referido método (control

difuso) siempre y cuando no fueran impugnadas o en las sentencias de segunda instancia contra las que no proceda recurso de casación.

En tal sentido, cabría realizar un primer análisis de la normativa legal que dicho proyecto pretende reformar.

3. EL CONTROL DIFUSO EN EL PERÚ

En la historia del control difuso en el Perú, este mecanismo se ha visto influenciado tanto por la jurisprudencia extranjera como por el propio desarrollo legislativo nacional:

- (i) Primero, el previamente mencionado caso *Marbury v. Madison* de 1803 que se resume de la siguiente manera: durante sus últimos días de gobierno, el presidente John Adams realizó múltiples nombramientos judiciales con miembros de su partido político para evitar que, al tomar el cargo, el próximo presidente, Thomas Jefferson, nombrara a personas afines a su ideología. Sin embargo, Jefferson tomó el cargo antes de que 42 nombramientos judiciales sean debidamente entregados. Sin ellos, los designados no podían tomar posesión del cargo judicial, ni juramentarlos. Entre esos nombramientos, se encontraban los de *Marbury*, *Ramsey*, *Harper* y *Hooe*, quienes llevaron el caso directamente a la competencia directa Suprema Corte de Justicia Federal con un writ of mandamus,

Su pedido se fundamentaba en que tenían derecho a recibir su nombramiento en tanto que fueron designados como jueces de distrito para el Distrito de Columbia por el expresidente Adams, ratificados por el Senado y el acta oficial también había sido firmada por Adams, siendo que únicamente faltaba entregarla del título físico para juramentar y entrar en posición del cargo judicial. Además, tenían conocimiento que bajo la nueva administración las actas se encontraban en el Departamento de Estado, encabezado por James Madison. Por ello, tras exigir que se les entregue sus nombramientos y recibir una negativa, deciden solicitar directamente a la Corte Suprema para que en instancia única y originaria, por medio de un writ of mandamus interpuesto conforme a la Sección 13 de la Judiciary Act, emitan una orden a Madison a fin de que se les entregue los referidos nombramientos (Fernández Segado, 2011, p. 22).

En la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, para resolver este caso, se analizaron esencialmente tres preguntas:

- i) ¿El demandante tiene derecho a recibir su nombramiento?
- ii) ¿Puede demandar por su nombramiento en el tribunal? Y,
- iii) ¿La Corte Suprema tiene la autoridad para ordenar la entrega de su nombramiento?

En síntesis, las respuestas a las interrogantes antes descritas fueron las siguientes:

- i) Sí tiene derecho a su nombramiento.
- ii) Sí existen leyes que protejan su derecho al nombramiento, por lo que si lo puede demandar ante la Corte Suprema y,
- iii) La Corte Suprema no tiene autoridad porque carece de jurisdicción para dicho asunto. La sección 13 de la Judicial Act (que le da las facultades de modo directo) va en contra de lo que establece el artículo III de la Constitución 1789 de los Estados Unidos de América, por lo tanto, es inconstitucional.

En otras palabras, por respeto a la supremacía de la Constitución, la Corte Suprema de los Estados Unidos manifestó que carecía de competencia para conocer la pretensión de Marbury (Hakansson, 2012, p. 359).

Con este último punto, la Corte se adjudicó la potestad de determinar lo que es y no es constitucional a través del judicial review. Como acertadamente refiere Carbonell, los fundamentos de la referida sentencia esbozaron la «base conceptual sobre la que se asienta a partir de entonces la lógica de la judicial review» (2006, p. 294).

A su vez y a manera ilustrativa, el emblemático caso de Marbury v. Madison tuvo un antecedente judicial en torno a la Judicial review que merece ser mencionado.

Este se dio en 1610, con el caso del Dr. Thomas Bonham vs. The College of Physicians, más conocido como Dr. Boham's case. En donde en la sentencia del Juez Coke, a cargo del referido caso, tuvo el siguiente argumento a destacar, conforme nos

recuerda Amaya «Cuando una ley del parlamento se oponga al derecho común o a la razón, el derecho común verificará dicho acto y lo sancionará con la nulidad». Añade el referido autor, que desde el punto de vista jurídico formal muchos estiman dicho precedente judicial, como la raíz del control de constitucionalidad, en el entendido de que el Juez Coke otorgó al common law un carácter de fundamental law del ordenamiento inglés, incluso situado encima del parlamento. (2011, pp. 42, 43).

- (ii) Segundo, un antecedente del control difuso recién llegó a la legislación peruana más de 50 años después, siendo directamente influenciado por el caso anteriormente mencionado (*Marbury v. Madison*), en el artículo 10° de la Constitución peruana de 1856, el cual establecía lo siguiente:

CONSTITUCIÓN DE 1856 (D)

«Artículo 10°.- Es nula y sin efecto cualquiera ley en cuanto se oponga a la Constitución.

Son nulos igualmente los actos de los que usurpen funciones públicas, y los empleos conferidos sin los requisitos prescritos por la Constitución y las leyes.»

- (iii) Tercero, en el artículo 142° del Anteproyecto de Constitución de Villarán de 1931, se mantuvo el sistema difuso delimitándolo, tal como se sostuvo en la Exposición de Motivos: «La solución que ha dado a este problema la práctica constitucional de los Estados Unidos y que varios países han imitado, consiste en reservar al Poder Judicial la potestad de no aplicar las leyes inconstitucionales en los casos sometidos a su jurisdicción habitual. En esa forma limitada, nuestro proyecto incorpora el principio de la no aplicación de las leyes inconstitucionales». (Villarán et al., 2017, p. 111) Así, este artículo contemplaba lo siguiente:

PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN DE VILLARÁN

«Artículo 142°.- Los jueces y tribunales, al conocer de cualquier clase de juicios, no aplicarán las leyes contrarias a la Constitución.

Las sentencias de Primera Instancia que declaren que una ley se opone a la Constitución se elevarán en consulta a la Corte Superior, si no hubiere apelación, en la forma ordinaria.

Las sentencias de Segunda Instancia dictadas en consulta o apelación, que declaren que una ley se opone a la Constitución, se elevarán en consulta a la Corte Suprema, si no se interpusiere recurso de nulidad.

Estas consultas se someterán a la Corte Suprema en pleno. Igualmente se someterán en consulta a la Corte Suprema en pleno, las cuestiones sobre anticonstitucionalidad de una ley que se originen en la Sala respectiva al conocer de los recursos o juicios que son de la competencia ordinaria de la Corte Suprema. En todas estas consultas se requerirá el voto de las dos terceras partes de sus miembros».

- (iv) Cuarto, posteriormente, el control difuso se consagró en el artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil de 1936. Dicho artículo señalaba:

TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO CIVIL DE 1936

«XXII.- Cuando hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal se prefiere la primera.»

No obstante, este artículo nunca fue bien entendido, y menos bien aplicado, por estar en el Código Civil.

- (v) Quinto, el sistema difuso también fue establecido en el artículo 8° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963 (D), el cual, salvo pequeñas modificaciones, inspiró en gran medida la versión actual. Este texto decía lo siguiente:

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL - 1963 (D)

«Artículo 8°.- Cuando los Jueces o Tribunales, al conocer de cualquiera clase de juicios, encuentren que hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirán la primera.

Si no fueran apeladas las sentencias de Primera Instancia en que se aplique este precepto se elevarán en consulta a la Primera Sala de la Corte Suprema.

Las sentencias de Segunda Instancia, se elevarán en consulta a la Primera Sala de la Corte Suprema, si no se interpusiere recurso de nulidad.

Los Jueces y Tribunales no aplicarán los decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo o de cualquier otra autoridad contrarios a la Constitución o a las leyes.»

- (vi) Finalmente, el artículo 236° de la Constitución de 1979 (D) consolida el control difuso en la tradición constitucional al disponer lo siguiente:

CONSTITUCIÓN DE 1979 (D)

«Artículo 236°. En caso de incompatibilidad entre una norma constitucional y una legal ordinaria, el Juez prefiere la primera. Igualmente, prefiere la norma legal sobre toda otra norma subalterna.»

4. SOBRE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

En la fundamentación de la propuesta normativa, que como hemos señalado anteriormente, busca realizar la modificación del artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se presenta un análisis cronológico de las dos modificaciones previamente efectuadas.

Por un lado, la primera modificación, hoy en día derogada de la Ley Orgánica de 1963 - Decreto Ley N° 14605, dispuso lo siguiente:

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL - 1963 (D)

«Artículo 8°.- Cuando los Jueces o Tribunales, al conocer de cualquiera clase de juicios, encuentren que hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirán la primera.

Si no fueran apeladas las sentencias de Primera Instancia en que se aplique este precepto se elevarán en consulta a la Primera Sala de la Corte Suprema.

Las sentencias de Segunda Instancia, se elevarán en consulta a la Primera Sala de la Corte Suprema, si no se interpusiere recurso de nulidad.

Los Jueces y Tribunales no aplicarán los decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo o de cualquier otra autoridad contrarios a la Constitución o a las leyes.»

Por otro lado, la modificatoria vigente del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial contempla lo siguiente:

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL

«Artículo 14°.- Supremacía de la norma constitucional y control difuso de la Constitución

De conformidad con el artículo 236° de la Constitución, cuando los magistrados al momento de fallar el fondo de la cuestión de su competencia, en cualquier clase de proceso o especialidad, encuentren que hay incompatibilidad en su interpretación, de una disposición constitucional y una con rango de ley, resuelven la causa con arreglo a la primera.

Las sentencias así expedidas son elevadas en consulta a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, si no fueran impugnadas. Lo son igualmente las sentencias en segunda instancia en las que se aplique este mismo precepto, aun cuando contra éstas no quepa recurso de casación.

En todos estos casos los magistrados se limitan a declarar la inaplicación de la norma legal por incompatibilidad constitucional, para el caso concreto, sin afectar su vigencia, la que es controlada en la forma y modo que la Constitución establece.

Cuando se trata de normas de inferior jerarquía, rige el mismo principio, no requiriéndose la elevación en consulta, sin perjuicio del proceso por acción popular.» ⁽¹⁾

Ahora bien, las modificaciones antes descritas se observa un cambio en la instancia de elevación en consulta, la cual pasó de la Primera Sala de la Corte Suprema (cuando solo había en la Corte Suprema dos salas civiles y una Sala Penal) a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema. Siendo que, cuando se dispuso que la elevación en consulta debía ser revisada por la Primera Sala de la Corte Suprema, conforme a lo establecido en el artículo 236° de la Constitución Política de 1979 (D), y reglamentándose ello en el artículo 8° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963 (D).

Se debe resaltar que en esa entonces no existía el Tribunal Constitucional. Sin embargo, en la actualidad -dentro del sistema mixto de control constitucional diseñado por la Constitución, contamos con el Tribunal Constitucional (TC), que es el órgano concentrado encargado de interpretar nuestra Constitución Política de 1993 en actual vigencia.

En ese sentido según se plantea en el proyecto de reforma, el hecho de que hoy por hoy exista el Tribunal Constitucional en el Perú, como órgano de control de la Constitución (artículo 201° de la Constitución), devendría en motivo suficiente para que la elevación en consulta sea de competencia de este órgano, abrogando una competencia que actualmente ha sido asignada a la Corte Suprema de Justicia de la República.

Conforme a lo previamente señalado, el proyecto de ley en cuestión, propone la modificación del artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial conforme al siguiente texto:

TEXTO PROPUESTO EN PROYECTO DE LEY

«De conformidad con el artículo 236 de la Constitución, cuando los magistrados al momento de fallar el fondo de la cuestión de su competencia, en cualquier clase de proceso o especialidad,

(1) En este punto, cabe hacer la anotación que el artículo 236° al que hace referencia el precitado texto normativo corresponde a la Constitución de 1979 (D). Siendo que debería decir: "Artículo 138°, segundo párrafo", a fin de guardar relación con la enumeración de la Constitución vigente de 1993. Este es un dato técnico de la Ley orgánica del Poder Judicial (1992) (que es "preconstitucional" a la Constitución de 1993) que vale la pena aclarar para una mejor comprensión del lector.

encuentren que hay incompatibilidad en su interpretación, de una disposición constitucional y una con rango de ley, resuelven la causa con arreglo a la primera.

Las sentencias así expedidas son elevadas en consulta al Tribunal Constitucional, si no fueran impugnadas. Lo son igualmente las sentencias en segunda instancia en las que se aplique este mismo precepto, aun cuando contra éstas no quepa recurso de casación.

En todos estos casos los magistrados se limitan a declarar la inaplicación de la norma legal por incompatibilidad constitucional, para el caso concreto, sin afectar su vigencia, la que es controlada en la forma y modo que la Constitución establece.

Cuando se trata de normas de inferior jerarquía, rige el mismo principio, no requiriéndose la elevación en consulta, sin perjuicio del proceso por acción popular.»

Así las cosas, es menester resaltar que, si bien el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución, conforme artículo 201° de la Constitución de 1993, ello no supone necesariamente o implícitamente que tenga la competencia para que se le eleven en consulta las sentencias expedidas por el Poder Judicial en las que se haya aplicado el control difuso. A contrario sensu, dicha función en la actualidad no es competencia del Tribunal Constitucional según lo normado por la propia Constitución tal como se puede colegir en el artículo 202 de la Constitución vigente. Sus competencias son exclusivamente las que pasamos a detallar: i) Conocer en instancia única la acción de inconstitucionalidad; ii) Conocer en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento y; iii) Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley.

De acuerdo a ello, las competencias del Tribunal Constitucional están descritas expresamente en la propia Constitución, y no pueden ser alteradas, ampliadas o suprimidas por una ley ordinaria, o por una ley orgánica, con excepción de la interpretación extensiva que pudiera hacer en vía de desarrollo constitucional la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Agregando a lo anterior, se puede advertir que en el texto propuesto en el proyecto bajo comentario, hay un grueso error de redacción, ya que

cita el artículo 236° de la Constitución derogada de 1979, y que no corresponde a la Constitución en vigencia de 1993. Este error de sistemática, que revela una falta de control de calidad, debe ser inmediatamente corregido. La remisión correcta debiera ser al artículo 138°, segunda parte, de la Constitución de 1993 en actual vigencia.

Frente a la problemática identificada, consideramos que, para que el proyecto de ley en cuestión sea viable, surgirían dos posibles soluciones:

- i) La primera, de naturaleza más compleja y larga que consistiría en realizar una Reforma Constitucional que modifique los artículos 138°, 2da. parte, y 201° y 202° de la Constitución Política.
- ii) La segunda opción, de naturaleza más práctica, que sería modificar directamente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con una adecuada sistemática constitucional y legislativa, con la finalidad de atribuirle dicha competencia.

Empero, no consideramos que para el efecto resulte suficiente modificar solo la actual Ley Orgánica del Poder Judicial, que ha sido desarrollada legislativamente por el artículo 14° del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su versión actual compilada en un TUO, sino el propio texto constitucional en forma directa por ser la fuente del poder que atribuye el control difuso.

Corresponde ahora pasar a desarrollar las propuestas de solución sugeridas:

5. PROPUESTA RESPECTO A UNA POSIBLE REFORMA CONSTITUCIONAL

La reforma constitucional en el Perú, conforme a la Constitución de 1993, en vigencia, es cerrada y rígida como casi todas las reformas de la Constitución, sería la primera propuesta para atribuir al Tribunal Constitucional la capacidad de conocer las consultas de las sentencias expedidas por el Poder Judicial, debido a que el presente proyecto de ley propone la modificación de una de las competencias del Poder Judicial, específicamente de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema con la finalidad de quitársela y atribuírsela al Tribunal Constitucional.

CONSTITUCIÓN DE 1993

«Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.»

El artículo 138° de la Constitución⁽²⁾, en su segunda parte, sobre la preferencia de los jueces por la constitución sobre una norma legal, en caso de incompatibilidad entre estas, reitera lo que estaba dispuesto en el artículo 236° de la Constitución de 1979(D), y que establece la potestad de los jueces del Poder Judicial para resolver en los casos concretos bajo su competencia, ejerciendo el “control difuso” con efectos inter partes (para el caso en concreto). Esto es, deponiendo la aplicación de la ley dubitada y prefiriendo la aplicación directa de la normativa de la Constitución sobre cualquier otra norma legal que el juez del caso juzgue como incompatible con su interpretación constitucional.

Por otro lado, el artículo 201°⁽³⁾ de la Constitución, desarrollado por el artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, establece con claridad que el Tribunal Constitucional es el órgano facultado para interpretar la Constitución, dentro de ello, debe aplicar y ejercer el control

(2) Artículo 138.- (...) En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.

(3) Artículo 201.- El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años. (...)

concentrado con efectos erga omnes (para todos), es decir, directos y derogatorios.

Es menester señalar, que el llamado “Sistema Difuso o de Judicial Review de la constitucionalidad de las leyes” basa su esencia y cualidad en dos aspectos fundamentales que le dan la denominación y principales características, una funcional y otra espacial; a saber: la primera, que se halla sistemáticamente ubicado como atributo constitucional innominado de toda Constitución escrita. (...). Se dice difuso porque no hay ni un órgano específico ni un procedimiento directo para tal, pues se halla difuminado, difundido entre todos los Jueces del Poder Judicial, como un atributo de este y no susceptible de transvase por la vía interpretativa o analógica a otros órganos del Estado. En segundo lugar, es absolutamente unánime que, en su modelo de origen, el sistema sólo opera en el escenario de un proceso judicial concreto y real.

Ante ello, cabe afirmar que el Tribunal Constitucional no puede, ni debe, ejercer la judicial review cuando conoce de una acción de inconstitucionalidad de las leyes, por ser esta acción abstracta. Mientras que, por su parte, la judicial review pertenece a la competencia exclusiva y excluyente del Poder Judicial, conforme al texto expreso de la Constitución previsto en la segunda parte del artículo 138°, inequívoca y sistemáticamente situado dentro del Poder Judicial. Cabe resaltar que lo que la Constitución reserva expresamente para un órgano, veda implícitamente para otro (Quiroga, 2005, p. 165).

En cambio el control concentrado o control ad-hoc, de índole abstracto y orgánico -y, por tanto incompatible en ese punto con el control difuso o judicial review- en donde corresponde al Tribunal Constitucional el examen abstracto (esto es, sin referencia a un caso concreto en donde esté en disputa un derecho subjetivo) de la ley dubitada y en donde el referente constitucional, previamente definido por la vía de la autorizada interpretación constitucional, va a ser el imperativo categórico que determinará, en análisis de subsunción, si la norma legal dubitada es o no incompatible con la Constitución. (Quiroga, 2005 p. 170).

Por lo tanto, al modificar solo el artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, también debiera implicar la necesaria modificación de la Constitución, dado que se estaría realizando un cambio en la distribución de las competencias constitucionales asignadas

directamente por la Constitución, cosa que una ley ordinaria, o una ley orgánica no puede hacer.

Así las cosas, la realización de una Reforma Constitucional tendría la ventaja de contar con el respaldo de la supremacía constitucional, sin embargo, es de conocimiento general que su ejecución constituye un proceso complejo y prolongado, ya que requiere la aprobación por parte del Congreso con una mayoría absoluta del número legal de sus miembros y también deberá ser ratificada mediante referéndum.

6. PROPUESTA SOBRE LA MODIFICACIÓN LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como se ha referido en reiteradas oportunidades, el Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad (artículo. 1° de la Ley Orgánica del TC). Haciendo honor a ello, hemos presenciado la evolución histórica e importancia que ha tomado en la resolución de cuestiones cruciales para nuestro país.

Adicionalmente, este órgano incorporado con tal denominación a partir de la Constitución de 1993 (Tribunal de Garantías Constitucionales bajo la Constitución de 1979), es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales, no se encuentra subordinado a otros poderes del Estado. Está sometido sólo a la propia Constitución y a su Ley Orgánica.

Considerando esto último, la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional sería una alternativa rápida y sencilla a fin de cambiar la competencia de las “consultas”, y que corresponde de suyo a la naturaleza y funciones propias del máximo órgano de control constitucional y de intérprete supremo de la Constitución, ya que ello permitiría que el Tribunal Constitucional pueda ajustarse de forma interna sin tener que pasar por el proceso de una Reforma de la Constitución, sin embargo, ello no podría sobrepasar las competencias que la propia Constitución le ha atribuido.

7. CONCLUSIONES

El proyecto de Ley 09638/2024-CR propone en forma impropia y parcial la modificación del artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, con el objetivo de modificar la instancia encargada de revisar las consultas de las sentencias expedidas por el Poder

Judicial cuando no hayan sido impugnadas, así como las sentencias de segunda instancia donde no proceda recurso de casación. En síntesis, el cambio consiste en transferir dicha competencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema al Tribunal Constitucional. Eso, además, requeriría de una expresa reforma constitucional que atribuya esa facultad al Tribunal Constitucional sobre las tres que en forma acotada le señala el texto expreso de la Constitución,

A través de la Exposición de Motivos de la Propuesta Normativa se desprende que el objetivo del Proyecto de Ley sería que el Tribunal Constitucional se encargue de conocer la elevación en consulta, teniendo como motivación que el referido órgano constitucional es el supremo interprete de la Constitución y sus decisiones tienen efectos vinculantes para todos los demás poderes políticos.

Sin embargo, como se mencionó, modificar sin la técnica apropiada el artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial y otros, implica un análisis complejo y profundo, debido a que, el cambio propuesto afectaría a la distribución de las competencias establecidas por la Constitución. Por consiguiente, la vía idónea para cambiarla sería a través de una Reforma Constitucional, lo que garantizaría un sustento jurídico sólido, como lo es en este caso la supremacía constitucional.

Del mismo modo, aunque se optara por implementar la segunda opción, que es modificar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con una adecuada sistemática constitucional y legislativa, eventualmente se requerirá de la coherencia jurídica con la Constitución, ya que no se debe sobrepasar los límites que establece.

La presente propuesta del Proyecto de Ley 09638/2024-CR debe tener en consideración la observación realizada sobre la correcta redacción del artículo mencionado. Hay un craso error al citar al artículo 236° de la Constitución de 1979 (D). Debe corregirse remitiéndose al artículo 138°, segunda parte, de la Constitución en vigencia. Esta corrección es necesaria a fin de evitar demoras innecesarias en la tramitación y ejecución del Proyecto de Ley.

Por todo lo expuesto, la opción adecuada sería implementar una Reforma Constitucional, y aunque dicho proceso resulte complejo y prolongado, se garantiza que la modificación respecto quien debe encargarse de revisar las elevaciones en consulta, ya sea el Poder Judicial o el Tribunal

Constitucional, cuente con sustento y coherencia con la Constitución en vigencia.

REFERENCIAS

Amaya, J. A. (2011). Marbury V. Madison Origen Argumentos y Contraargumentos del Control Judicial de Constitucionalidad; Ediciones Nueva Jurídica.

Carbonell, M (2006). Marbury versus Madison en los orígenes de la supremacía constitucional y el control de la constitucionalidad. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, N° 5, 289-300.

Código Civil de 1936. Diario Oficial El Peruano (8 de setiembre de 1936).

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H630902>

Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú. (2017). Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado 1931; Colección Textos Constitucionales del Bicentenario. <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/Anteproyecto-Villar%C3%A1n-CEC.pdf>

Constitución Política del Perú de 1856. (promulgada el 19 de octubre de 1856).

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H630893>

Constitución Política del Perú de 1979. Diario Oficial El Peruano (13 de julio de 1979). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H630898>

Constitución Política del Perú de 1993. Diario Oficial El Peruano (30 de diciembre de 1993). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678>

Fernández Segado, F. (2011). La sentencia Marbury v. Madison. Revista De Las Cortes Generales, (83), 7-133. <https://doi.org/10.33426/rcg/2011/83/477>

García de Enterría, E. (2014). La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas, Revista Española de Derecho Constitucional, (100), 39-131.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/39733/22427>

Hakansson, C. (2012). Curso de Derecho Constitucional. Segunda edición. Palestra Editores.

Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963 – Decreto Ley N° 14605. Diario Oficial El Peruano (26 de julio de 1963).

<https://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Leyes/1963/Julio/14605.pdf>

Ley Orgánica del Tribunal Constitucional – Ley 28301. Diario Oficial El Peruano (23 de julio de 2004).

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H870810>

Proyecto de Ley 09638/2024-CR - Ley que Modifica el Artículo 14 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial y Otros. Congreso de la República (27 de noviembre de 2024).

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjM2NTU2/pdf>

Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial - Anexo - Decreto Supremo N° 017-93-JUS. Diario Oficial El Peruano (20 de julio de 1993).

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H759647>

Quiroga, A. (2005). Derecho Procesal Constitucional y el Código Procesal Constitucional. ARA Editores.

Villarán, M. V., Alayza y Paz-Soldán T., AriasSchreiber, D., Belaunde V. A., García Gastañeta C., Barandiarán J. L., Palma R., Romero E., Ugarte C. A., y Valcárcel L. (2017). Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado 1931. Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

ANÁLISIS DE LA STC DEL 10 DE JULIO DE 2025: CASO DE LA INMUNIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DURANTE EL EJERCICIO DEL CARGO

César Augusto Nakazaki Servigón^()*

Reconozco el rol del actual Tribunal Constitucional de buscar soluciones a problemas jurídicos que derivan del conflicto interinstitucional en el sistema de justicia en sentido amplio que sufre el Perú.

El objeto del proceso competencial era determinar la constitucionalidad de las investigaciones preliminares seguidas al Presidente de la República, con efecto directo en la Presidente Dina Boluarte Zegarra. La realidad exigía que al sentenciar el Tribunal Constitucional considere dos hechos: **a)** el singular antecedente de ser Perú el único Estado en que se ha sometido a persecución penal a siete Presidentes; y **b)** la existencia de los casos penales contra el Presidente Pedro Castillos Terrones por el Equipo Especial de Fiscales contra la Corrupción del Poder creado por la Fiscal de la Nación Patricia Benavides Vargas; la primera vez que el Ministerio Público decide investigar a los altos funcionarios públicos en el ejercicio del cargo.

(*) Abogado y profesor de la Universidad de Lima.

I.- El desconocimiento de la prerrogativa constitucional de inviolabilidad del Presidente de la República

En la sentencia del 10 de julio de 2025 se repite el desconocimiento de la inviolabilidad como prerrogativa constitucional del Presidente de la República, al tratarse únicamente a la inmunidad⁽¹⁾.

En el Derecho Constitucional Peruano solamente se reconoce al Presidente de la República el privilegio de inmunidad del artículo 117; el tema de discusión por la academia y la jurisprudencia ha sido el significado de acusación, si permite las investigaciones preliminares contra el Presidente durante el ejercicio del cargo, lo que no se admitió en nuestra historia hasta la creación del Equipo Especial de Fiscales contra la Corrupción del Poder; lográndose su aceptación por la Corte Suprema de Justicia⁽²⁾ al examinar los casos penales contra el Presidente Pedro Castillo Terrones, lo que se mantuvo con las diligencias preliminares a la Presidente Dina Boluarte Zegarra hasta que llegó un máximo momento de tensión con el allanamiento a su domicilio, que desembocó en la sentencia que analizamos.

El Tribunal Constitucional parte por afirmar correctamente que en el Perú existe un sistema presidencialista que incorpora instituciones del sistema parlamentario; como la interpelación, la moción de censura y la cuestión de confianza⁽³⁾.

(1) César Augusto NAKAZAKI SERVIGÓN, Prerrogativa Constitucional de Inviolabilidad del Presidente de la República en la Constitución Política de 1993, en Revista Peruana de Derecho Público, año 23, número 44, enero-junio 2022, páginas 41 y 42, Adrus D&L Editores SAC, Lima, 2022.

(2) SALA PENAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA, Recurso de apelación N° 131-2022/ Corte Suprema. La Corte Suprema, a diferencia del Tribunal Constitucional, inicia el análisis negando que el Presidente de la República goza del privilegio de inviolabilidad; quizá porque el juez supremo ponente tiene presente lo que sostengo desde el juicio al ex Presidente Fujimori por el “Caso de la CTS a Montesinos”; pero por cierto, negación sin fundamentación, como explique en “Prerrogativa Constitucional de Inviolabilidad del Presidente de la Republica en la Constitución Política de 1993”, artículo al que me remito. La Corte Suprema interpreta el artículo 117 de la Constitución sistemáticamente con los artículos 99 y 100 para afirmar que las diligencias preliminares no se encuentran dentro de su ámbito de prohibición o limitación.

(3) PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Proceso competencial entre el Poder Ejecutivo, el Ministerio Público y el Poder Judicial, 5. El Régimen Político de Base Presidencial Peruano, fundamentos 28 a 38.

El desconocimiento de la inviolabilidad en la sentencia tiene como causa el no considerar al refrendo ministerial y el artículo 128 de la Constitución; no se analizó por qué los Ministros de Estado son responsables penalmente de los delitos de función que comete el Presidente de la República.

I.I) La prerrogativa constitucional de la inviolabilidad

La Ley Fundamental de 1993 reconoce expresamente la prerrogativa de la inviolabilidad a los Congresistas en el artículo 93 segundo párrafo; a los magistrados del Tribunal Constitucional en el artículo 161 tercer párrafo; y al Defensor del Pueblo en el artículo 201 segundo párrafo⁽⁴⁾.

Para entender la inviolabilidad es necesario ir más allá del derecho constitucional, al derecho penal⁽⁵⁾.

La inviolabilidad es el único privilegio constitucional sustantivo; la inmunidad, el antejuicio y el fuero especial son de naturaleza procesal.

En el ámbito personal de la ley penal se explican las excepciones al límite formal de la función punitiva del Estado: igualdad ante la ley; los privilegios a los altos funcionarios públicos son una excepción a la igualdad ante la ley de investigados y procesados penalmente, precisamente, en razón a la gran importancia de las funciones públicas que ejercen, conforme al artículo 10 del Código Penal de 1991⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾.

En el derecho penal se trabajan los casos de faz negativa de la pena; un conjunto de hechos que impiden la imposición de la pena a pesar que

(4) Ibidem, Página 42.

(5) Ibidem, Páginas 41 y 42.

(6) César Augusto NAKAZAKI SERVIGÓN, Análisis jurídico penal del Caso del Tribunal Constitucional a propósito del fallo expedido en el Caso Luis Bedoya de Vivanco, página 39, publicado en la Revista Diálogo con la Jurisprudencia, Año 8, N.º 41, febrero, 2002.

(7) César Augusto NAKAZAKI SERVIGÓN, Prerrogativa Constitucional de Inviolabilidad del Presidente de la República en la Constitución Política de 1993, obra citada, páginas 42 y 43.

(8) Percy GARCÍA CAVERO, Derecho Penal Parte General, 3ª edición, páginas 273 a 275, Ideas Solución Editorial, Lima, 2019.

la persona haya cometido delito, casos en los que el legislador considera que no existe necesidad de pena⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾ ⁽¹¹⁾.

La inviolabilidad es una causa personal de exclusión de la pena; existe al momento de realización del acto de función del Congresista, de los integrantes del Tribunal Constitucional, o del Defensor del Pueblo⁽¹²⁾.

La inviolabilidad impide que el alto funcionario público sea sancionado penalmente a pesar de haber cometido un delito⁽¹³⁾. La inviolabilidad no protege a la persona; la Constitución la reconoce para proteger el ejercicio de la alta función pública, por lo que alcanza únicamente a los actos de función pública, no a los actos particulares o privados y tampoco a los delitos que se cometen, no en el desempeño del cargo público, sino aprovechándolo, por ejemplo, los negocios ilícitos en la “Casa de Sarratea”⁽¹⁴⁾

⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾ ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾ ⁽²⁰⁾ ⁽²¹⁾.

-
- (9) Hans Heinrich JESCHECK y Thomas WEIGEND, Tratado de Derecho Penal, Quinta edición, Páginas 593 a 595, Editorial Comares, Granada, España, 2002.
- (10) César Augusto NAKAZAKI SERVIGÓN, Prerrogativa Constitucional de Inviolabilidad del Presidente de la República en la Constitución Política de 1993, obra citada, página 43 y 44.
- (11) Idem.
- (12) Ibidem, páginas 46 y 47.
- (13) Ibidem, página 47.
- (14) Idem.
- (15) Marcial RUBIO CORREA, Estudio de la Constitución Política de 1993, tomo 4, páginas 79 y 80, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú, 1999.
- (16) Enrique BERNALES BALLESTEROS, La Constitución de 1993, Análisis comparado, Páginas 446 y 447, RAO Editora, Lima, Perú, 1999.
- (17) José Antonio y Angel Luis ALONSO DE ANTONIO, Derecho Parlamentario, Página 87, J.M. Bosch Editor, Zaragoza, España, 2000.
- (18) Joaquín GARCÍA MORILLO, Obra colectiva, Derecho Constitucional, Volumen II, Cuarta Edición, Página 78, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2000.
- (19) Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, El Sistema Constitucional Español, Dykinson, Madrid, España, 2000.
- (20) Pablo PÉREZ TREMPES, El Tribunal Constitucional (I) Composición y Organización, en Derecho Constitucional, Obra colectiva, 4º edición, Volumen II, página 251, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2000.
- (21) César Augusto NAKAZAKI SERVIGÓN, Prerrogativa Constitucional de Inviolabilidad del Presidente de la República en la Constitución Política de 1993, obra citada, página 47.

La inviolabilidad no protege al alto funcionario en caso de delitos comunes, por ejemplo, el tráfico ilícito de drogas o la violación sexual.

I.II) La inviolabilidad del Presidente de la República

Desde la defensa al ex Presidente Alberto Fujimori en el “Caso de la CTS de 15 millones a Vladimiro Montesinos Torres”, sostengo que el Presidente de la República tiene la prerrogativa constitucional de inviolabilidad⁽²²⁾.

Mi posición sobre el privilegio de inviolabilidad del Presidente de la República responde a la pregunta que hace años me formule defendiendo al ex Ministro de Economía y Finanzas Carlos Alberto Boloña Berh; ¿por qué los Ministros de Estado son penalmente responsables de los delito que comete el Presidente de la República conforme se establece en el artículo 128 de la Constitución?⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾.

La respuesta se obtiene siguiendo el camino del Tribunal Constitución en la sentencia del 10 de julio de 2025, fijando entre las instituciones del sistema parlamentario que incorporó al sistema presidencialista, al refrendo ministerial.

El refrendo ministerial existe porque el Presidente de la República tiene la prerrogativa de inviolabilidad⁽²⁵⁾; es un mecanismo de endoso y asunción de responsabilidad por los Ministros de los actos del Jefe de Estado⁽²⁶⁾ ⁽²⁷⁾; una técnica jurídica típica de los sistemas parlamentaristas, en virtud de la cual se produce una traslación de responsabilidad del Rey

(22) Ibidem, páginas 41 a 61.

(23) César Augusto NAKAZAKI SERVIGÓN, El Antejjuicio y la Responsabilidad Solidaria de los Ministros de Estado respecto de Delito cometido por el Presidente de la República, en Dialogo con la Jurisprudencia, Año 9, Número 57, páginas 65 a 72, Junio de 2003, Gaceta Jurídica, Lima, 2003.

(24) César Augusto NAKAZAKI SERVIGÓN, Prerrogativa Constitucional de Inviolabilidad del Presidente de la República en la Constitución Política de 1993, obra citada, página 49.

(25) Ibidem, páginas 50 a 56.

(26) Pedro Gonzales Trevijano, El Refrendo, página 46, Boletín oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1998.

(27) César Augusto Nakazaki Servigón, Prerrogativa Constitucional de Inviolabilidad del Presidente de la República en la Constitución Política de 1993, obra citada, página 52.

a la persona que asume el acto regio. El refrendo -que surge en los inicios del sistema parlamentario- es una limitación del poder del Rey⁽²⁸⁾ ⁽²⁹⁾.

El refrendo ministerial tiene origen monárquico, fue concebido bajo la fórmula que el Rey no cometía errores; no podía en consecuencia actuar solo (“The King can do no wrong, the King cannot act alone”). Requería entonces de un Ministro que al acompañar su firma al acto regio, lo validara y absorbiera a su favor o desfavor las responsabilidades que por definición nunca podían alcanzar al Monarca⁽³⁰⁾ ⁽³¹⁾.

El sistema parlamentarista supone, como condición esencial, como característica principal y distintiva, la irresponsabilidad del Jefe de Estado⁽³²⁾ ⁽³³⁾.

Los actos de gobierno del Presidente de la República son los que realiza en ejercicio de las funciones específicas que se le asignan en la Carta Política de 1993.⁽³⁴⁾ Los actos de gobierno del Presidente son los que requieren la refrendación de los Ministros de Estado para tener validez, conforme al artículo 120 de la Ley Fundamental⁽³⁵⁾. La inviolabilidad no alcanza a los actos que realiza el Presidente de la República que no corresponden

(28) Santiago Sanchez Gonzales; Pilar Mellado Prado y Juan Manuel Goig Martinez, *La Democracia Constitucional Española*, Página 211, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, España, 1997.

(29) César Augusto Nakazaki Servigón, *Prerrogativa Constitucional de Inviolabilidad del Presidente de la República en la Constitución Política de 1993*, obra citada, página 52.

(30) Jorge Santistevan de Noriega, *El Refrendo Ministerial: Naturaleza y Responsabilidades derivadas del acto*. En: *Diálogo con la Jurisprudencia* N° 56, Año 9, Mayo 2003. *Gaceta Jurídica*. página 21.

(31) César Augusto Nakazaki Servigón, *Prerrogativa Constitucional de Inviolabilidad del Presidente de la República en la Constitución Política de 1993*, Obra citada, página 52.

(32) Javier Valle Riestra Gonzáles Olaechea, *La Responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado*, página 93, Editorial San Marcos, Lima, 2004.

(33) César Augusto Nakazaki Servigón, *Prerrogativa Constitucional de Inviolabilidad del Presidente de la República en la Constitución Política de 1993*, Obra citada, páginas 54 y 55.

(34) César Augusto Nakazaki Servigón, *El Antejjuicio y la Responsabilidad Solidaria de los Ministros de Estado respecto de Delito cometido por el Presidente de la República*, Obra citada, páginas 56 a 57.

(35) Ibidem.

al ejercicio de alguna de sus funciones, que realiza fuera de su ámbito de competencia funcional; actos de aprovechamiento o abuso del cargo⁽³⁶⁾ ⁽³⁷⁾.

La responsabilidad penal de los Ministros de Estado por los delitos de función que comete el Presidente de la República del artículo 128 no fue una incorporación de la Constitución de 1993; igualmente fue establecida en el artículo 221 de la Constitución del 1979, complementado por el artículo 213 que señaló la nulidad de los actos del Presidente sin refrendo ministerial⁽³⁸⁾.

Llama la atención que en el fundamento 7 de la sentencia en el que se analiza históricamente en las constituciones el tema de la “acusación” al Presidente de la República, al tratar la Constitución de 1979 el Tribunal Constitucional no haya considerado el debate de los constituyentes resaltado en el párrafo 72; expresamente las posiciones de Enrique Chirinos Soto y Javier Valle Riestra González Olaechea que destacan la inviolabilidad del Presidente.

En el fundamento 8.2 sobre la inmunidad del Presidente de la República, fundamento 95, páginas 42 y 43, el Tribunal Constitucional niega tácitamente la inviolabilidad al afirmar que la Constitución “no establece una exoneración de responsabilidad del presidente de la república”, pero desde su interpretación del artículo 117, sin considerar al artículo 128 y el refrendo ministerial. Se evidencia como la inmunidad “eclipsa” a la inviolabilidad.

El magistrado Gustavo Gutiérrez Ticse en su voto singular, páginas 114 a 141 de la sentencia, es el único que trabajó la inviolabilidad del Presidente de la República como inmunidad absoluta. En el párrafo 16 del voto, página 118, se refiere al “Caso Trump v. United States” para destacar la clasificación de la inmunidad presidencial frente a casos penales, entre las que se desarrolla la inmunidad absoluta. Más adelante, párrafos 38 a 41, comentando los orígenes de la Constitución de 1860 se aprecian extractos del diario de debates del Congreso Constituyente en los que se

(36) Ibidem.

(37) César Augusto Nakazaki Servigón, Prerrogativa Constitucional de Inviolabilidad del Presidente de la República en la Constitución Política de 1993, obra citada, páginas 56 y 57.

(38) Domingo García Belaunde, Las Constituciones del Perú, Tomo II, página 238, Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, Lima, 2006.

recoge la discusión sobre la inmunidad absoluta; así la posición de los Constituyentes Heros y Cárdenas que sostienen la irresponsabilidad penal del Presidente, que asumen los Ministros.

Igualmente se hace con la Constitución de 1993, por primera vez se trabaja con el artículo 128; párrafos 55 a 66 del voto singular, páginas 129 a 132 de la sentencia; del diario de debates se recoge que el Constituyente Carlos Torres y Torres Lara afirma la irresponsabilidad de los Presidentes; el Constituyente Roger Cáceres Velásquez la reitera agregando que son los Ministros los que asumen la responsabilidad penal; el Constituyente Enrique Chirinos Soto⁽³⁹⁾ precisa que los Ministros asumen la responsabilidad penal por el Presidente por el refrendo; el Constituyente Valentín Paniagua Curazao destaca que al asumir por el refrendo los Ministros la responsabilidad penal del Presidente lo hacen “inimputable por delitos de función”.

El magistrado Gustavo Gutiérrez Ticse; párrafo 63; acertadamente afirma que en el régimen constitucional del Perú el Presidente de la República no responde penalmente por los delitos de función que cometa porque por el refrendo la responsabilidad penal la asumen los Ministros; agrega correctamente que la inmunidad absoluta o inviolabilidad no alcanza a los delitos comunes.

II.- Error en la determinación del objeto de los privilegios de inmunidad y antejuicio

En la sentencia se hace un estudio histórico de las Constituciones analizando las distintas fórmulas de la acusación constitucional, esto es del privilegio de inmunidad; revisando los antecedentes del artículo 117 de la Ley Fundamental de 1993 desde la Constitución de 1828 ⁽⁴⁰⁾.

El Tribunal Constitucional señala que el artículo 117 reconoce al Presidente de la República el privilegio de inmunidad reforzada al

(39) Enrique Chirinos Soto integró la Asamblea Constituyente para la Constitución de 1979 y para la Constitución de 1993, y en ambas sostuvo firmemente la irresponsabilidad penal del Presidente de la República y como la asumen los Ministros.

(40) Pleno del Tribunal Constitucional, Proceso competencial entre el Poder Ejecutivo, el Ministerio Público y el Poder Judicial, 7. El Constitucionalismo Histórico Peruano sobre la Acusación contra el Titular de la Presidencia de la República en Ejercicio, fundamentos 62 a 77.

compararla con la inmunidad a los altos funcionarios públicos del artículo 99 ⁽⁴¹⁾.

Se explica que la prerrogativa de inmunidad del Presidente de la República impide que sea investigado penalmente por delito de función y delito común durante el ejercicio del cargo, hasta que a su término, por vencimiento del plazo o vacancia, sea sometido al proceso constitucional del antejuicio del artículo 100, a fin que se levante la inmunidad y se autorice el ejercicio de la acción y el procesamiento penal; salvo las excepciones del artículo 117 ⁽⁴²⁾.

Efectivamente en el párrafo 85, página 40 de la sentencia, comentando la prerrogativa constitucional del antejuicio para diferenciarlo del juicio político, se afirma equivocadamente que protege a los altos funcionarios del artículo 99, no sólo de delitos de función sino también de los delitos comunes que cometen aprovechando o con ocasión del cargo.

Todos los privilegios constitucionales tienen por objeto a los delitos de función porque son protecciones a las altas funciones públicas, no a las personas que ejercen los cargos públicos; no se aplican en caso de delitos comunes o delitos cometidos con ocasión o aprovechamiento de la condición de Presidente de la República, por ejemplo, los negocios ilícitos hechos en la Casa de Sarratea, en estos, no se ejercían las funciones presidenciales⁽⁴³⁾ ⁽⁴⁴⁾.

En el título 8.3; párrafos 99 a 139 y páginas 44 a 60; el Tribunal Constitucional hace la interpretación del artículo 117; al no reconocer el

(41) Pleno del Tribunal Constitucional, Proceso competencial entre el Poder Ejecutivo, el Ministerio Público y el Poder Judicial, 8.1. El Régimen de Acusación Constitucional y Antejuicio del Presidente de la República en la Constitución Política del Perú, fundamentos 79 a 98.

(42) Pleno del Tribunal Constitucional, Proceso competencial entre el Poder Ejecutivo, el Ministerio Público y el Poder Judicial, 8.3. La Interpretación Constitucional del Artículo 117 de la Constitución Política de 1993 y sus Principales Implicancias Jurídicas, fundamentos 99 a 139.

(43) César Augusto Nakazaki Servigón, El Antejuicio y la Responsabilidad Solidaria de los Ministros de Estado respecto de delito cometido por el Presidente de la República, obra citada, páginas 56 a 57.

(44) César Augusto Nakazaki Servigón, Prerrogativa Constitucional de Inviolabilidad del Presidente de la República en la Constitución Política de 1993, obra citada, páginas 56 y 57.

privilegio de inviolabilidad, tampoco advierte que se trata de casos a los que no aplica la responsabilidad penal de los Ministros por irresponsabilidad del Presidente como consecuencia del referendo, conforme al artículo 128.

El artículo 117 tiene una doble función; establece el límite de la inviolabilidad y refuerza la inmunidad del Presidente de la República del artículo 99.

El Tribunal Constitucional acierta cuando afirma que la prohibición de acusación al Presidente de la República durante el ejercicio del cargo, no se refiere a la acusación que se dicta en el proceso penal, sino a la acusación que se formula en el antejuicio, privilegio del artículo 100.

La prerrogativa constitucional no es la acusación constitucional, es el antejuicio, un proceso parlamentario que se realiza para levantar la inmunidad de los altos funcionarios del artículo 99, incluyendo al Presidente de la República, y autorizar su procesamiento penal. La acusación constitucional es la que presenta la Sub Comisión Acusadora en representación de la Comisión Permanente ante el Pleno, conforme al artículo 89 g) del Reglamento del Congreso de la República.

II.I) Equivocación al establecer la naturaleza jurídica de la denuncia constitucional

En el párrafo 114, página 48 de la sentencia, el Tribunal Constitucional afirma erradamente que la denuncia constitucional es una “noticia criminal” basado en la lectura del artículo 89 literal a) del Reglamento del Congreso. El error tiene origen en prescindir del Derecho Procesal Penal.

En el párrafo 115 se intenta equiparar la denuncia constitucional a la denuncia penal de los artículos 326 y 328 del Código Procesal Penal con la que se inician las diligencias preliminares en base de una sospecha inicial de delito, para poder argumentar que la denuncia constitucional no requiere de investigación preliminar, pues esta se requiere para formalizar investigación preparatoria, formular la imputación penal con la que se abre proceso penal.

El Código Procesal Penal en el artículo 329 numeral 1 establece que el fiscal inicia actos de investigación cuando tenga conocimiento de la sospecha inicial de la comisión de un delito.

La denuncia sólo puede promover actos iniciales de investigación; inicio de diligencias preliminares o investigación preliminar, si con su contenido Fiscalía alcanza sospecha inicial de delito.

En la Sentencia Plenaria Casatoria N° 1-2017/CIJ-433 la Corte Suprema de Justicia de la República, por primera vez, desarrolló los estándares de prueba del delito en las diversas etapas del proceso penal, incluso para el inicio de las diligencias preliminares o la investigación preliminar; las sospechas.⁽⁴⁵⁾ ⁽⁴⁶⁾

- a) Sospecha inicial para abrir investigación preliminar o diligencias preliminares.
- b) Sospecha reveladora para formalizar investigación preparatoria, esto es, abrir proceso penal.
- c) Sospecha suficiente para formular acusación y dictar auto de enjuiciamiento.
- d) Sospecha grave para dictar auto de prisión preventiva.
- e) Culpable más allá de toda duda razonable para emitir sentencia condenatoria.

El Fiscal sólo puede ejercer acción penal si en la investigación preliminar logra verificar las condiciones establecidas para formalizar investigación preparatoria, conforme a los artículos 334 numeral 1 y 336 numeral 1 del Código Procesal Penal.

Las condiciones para ejercer la acción penal son: **a)** hecho aparentemente delictivo; **b)** hecho justiciable penalmente; **c)** sospecha reveladora de delito y delincuente; **d)** acción penal no prescrita; y **e)** cumplimiento de los requisitos de procedibilidad.

La autorización de procesamiento penal a los aforados a través de la resolución acusatoria de contenido penal con la que se levanta la inmunidad

(45) I Pleno Jurisdiccional Casatorio de las Salas Penales Permanentes y Transitorias de la Corte Suprema, Sentencia Plenaria Casatoria N° 1-2017/CIJ-433 II Fundamentos Jurídicos, 3 Estándar de prueba de la actividad criminal que genera ganancias ilegales. Exigencias legales según las etapas procesales, fundamentos 23 y 24.

(46) Klaus Volk, Curso Fundamental de Derecho Procesal Penal, páginas 78 y 79, Traducción de la 7ª edición alemana, Editorial Hammurabi, Buenos Aires, Argentina, 2016.

al Presidente de la República, y a todos los altos funcionarios del artículo 99 de la Constitución, en un antejuicio; es un requisito de procedibilidad, una condición para ejercer la acción penal, por tanto, la necesidad de su cumplimiento no corresponde al inicio de las diligencias preliminares, sino a su culminación, cuando la fiscalía decide si procede la formalización de la investigación preparatoria⁽⁴⁷⁾ ⁽⁴⁸⁾.

El artículo 450 numeral 1 del Código Procesal Penal regula un requisito de procedibilidad para la “incoación”, esto es, el inicio del proceso penal, no de las diligencias preliminares, pues como vuelvo a reiterar, se trata de una condición para el ejercicio de la acción penal.

El artículo 100 de la Constitución claramente señala la finalidad de la resolución acusatoria de contenido penal del Congreso de la República, habilitar a la Fiscalía de la Nación a ejercer la acción penal, lo que en modo alguno puede equivaler a iniciar diligencias preliminares.

II.II) Equivocación al establecer el objeto de las diligencias preliminares y su ubicación en el proceso penal

En los párrafos 116 a 119 de la sentencia el Tribunal Constitucional reduce el objeto de las diligencias preliminares a la realización de actos urgentes e inaplazables mediante la interpretación literal y parcial del artículo 330.2 del Código Procesal Penal.

Las diligencias preliminares o investigación preliminar tienen las siguientes funciones inmediatas y mediatas:

- § Actos urgentes e inaplazables de investigación, conservación de fuentes de información, identificación de presuntos delincuentes y víctimas; artículo 320 numeral 2.
- § Investigación de los hechos, capturar o citar a presuntos autores y partícipes; artículo 320 numeral 2.
- § Preparar las condiciones de la acción penal; artículos 334 numeral 1 y 336 numeral 1.

(47) César San Martín Castro, Derecho Procesal Penal-Lecciones, 3º edición, Tomo II, página 1382, INPECCP y CENALES, Lima, 2004.

(48) Alberto Montón Redondo, Derecho Jurisdiccional, Obra colectiva, Tomo III, Proceso Penal, página 576, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2008.

El Fiscal al recibir la denuncia penal, conforme al artículo 334 numeral 1, tiene dos opciones dependiendo de su contenido; si la denuncia permite verificar las condiciones de la acción penal, abre proceso penal con la disposición de formalización de investigación preparatoria; sino inicia investigación preliminar o diligencias preliminares.

Correctamente interpretado el artículo 337 numeral 2, la investigación preliminar o las diligencias preliminares pasan a formar parte de la investigación preparatoria cuando esta se formaliza; pero mientras no se dicte, porque aún se están verificando las condiciones de la acción penal, es una etapa pre procesal, con lo que se evidencia la errada argumentación del párrafo 119 de la sentencia.

En conclusión, la denuncia constitucional del Ministerio Público es consecuencia de la conclusión de la investigación preliminar y de la necesidad de cumplir con el requisito de procedibilidad autorización de procesamiento penal del Congreso mediante la resolución acusatoria de contenido penal.

La sentencia pacificó parcialmente el conflicto inter institucional, al menos entre el Gobierno y el Ministerio Público que los casos de la Presidente Dina Boluarte llevaron a una máxima tensión; al punto que más allá de mi posición jurídica, considero que el nivel de persecución penal que intentó desarrollar la Fiscalía de la Nación contra los Gobernantes en ejercicio, no es conveniente para nuestra República aún en construcción, debería ir precedida de la vacancia por incapacidad moral en el actual sistema constitucional, que un Congreso puede negar por distintas razones no necesariamente legítimas, que dejarían como única salida la reacción del pueblo; por estas razones, acepto que no siendo jurídica la solución del Tribunal Constitucional es realista en el Perú de hoy.

NOTAS

ORÍGENES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993

Antero Flores-Araoz

Poco se ha dicho y escrito sobre los hechos que llevaron a la preparación y promulgación de la Constitución de 1993 y, por lo general, la información se concentró mayormente en el conocido golpe de Estado del 5 de abril de 1992 mediante el cual el presidente constitucional de aquel entonces Alberto Fujimori Fujimori, elegido en el año 1990, cerró el Congreso de la República e intervino diversas entidades públicas, asumiendo el poder absoluto del país.

Los pretextos para el golpe de Estado fueron que el Congreso era corrupto y que obstaculizaba las labores del Poder Ejecutivo, así como que había que luchar contra el terrorismo. Señalamos que eran pretextos pues el Parlamento lo único que manejaba era su propio presupuesto. Por otro lado, colaboró en forma clarísima con el Poder Ejecutivo, pues para el primer año parlamentario se eligió a Máximo San Román como presidente del Senado y a Víctor Paredes Guerra como presidente de la Cámara de Diputados, ambos de la bancada oficialista y además el primero de ellos vicepresidente de la República. Además, el Congreso le otorgó facultades delegadas al gobierno de Alberto Fujimori para legislar en diversas materias, incluso varios códigos. Le fueron aprobados los presupuestos que el presidente Fujimori propuso al Congreso, al igual que sus viajes.

En cuanto a la supuesta motivación de que era necesario el golpe para luchar contra el terrorismo, ello fue falso de toda falsedad, pues lo contrario significaría que la Democracia es huérfana para enfrentar situaciones difíciles. El Congreso elegido también en 1990 le otorgó al gobierno de

Fujimori facultades delegadas para la lucha contra el terrorismo y gracias a ellas se pudo en esos tiempos enfrentar exitosamente los actos de terror y hasta ubicar, detener y procesar judicialmente a la cúpula terrorista de Sendero Luminoso.

El golpe de Estado de Alberto Fujimori, lejos de merecer el repudio ciudadano, fue aprobado por él, quedando la oposición de dichos tiempos en plena orfandad y encima con la prensa en contra. En los hechos, la oposición había perdido protagonismo y requería recuperarlo en miras hacia el futuro.

El golpe de Estado de Alberto Fujimori coincidió con la realización de la Asamblea de la Unión Interparlamentaria, también conocida como Parlamento Mundial, que se efectuaba en Camerún, donde la delegación peruana logró que se aprobase una declaración condenando la interrupción de la Democracia en el Perú, pese a la oposición de la delegación del Japón. Algunos parlamentarios que estábamos en Camerún, fuimos requeridos por nuestros respectivos partidos a viajar a Francia para gestionar el respaldo de su Asamblea Nacional, para de allí pasar a Miami a donde acudiría Máximo San Román con el propósito de solicitarle que viajase con nosotros a Washington a fin de acudir en protesta a la Organización de Estados Americanos (OEA) con sede en la capital de los Estados Unidos de América. La visita a la OEA fue en ese entonces infructuosa, nuestra recepción fue poco adecuada en el patio central, en que también pudimos advertir la presencia de los embajadores peruanos acreditados en varios países de nuestro hemisferio norte, así como ante algunos organismos internacionales, incluso embajadores que eran cónsules en importantes ciudades de los Estados Unidos. Uno de ellos trató de justificar su presencia pidiendo comprensión pues eran “profesionales”. Como la respuesta del autor de estas líneas fue bastante dura, me abstengo de repetirla.

Tanto el gobierno de Alberto Fujimori como la reducida oposición de aquel entonces, tenían motivos para buscar soluciones que superen el entrampamiento existente. Fujimori quería mantener tranquilo al país para gobernarlo y, la oposición, quería recuperar presencia política que le permitiera en alguna medida también recuperar la simpatía ciudadana que se había aupado al gobierno.

Una de las salidas que en esos tiempos complicados se propuso, fue la convocatoria a una Asamblea o Congreso Constituyente que pudiese

aprobar una nueva Constitución. La propuesta en cuestión fue tomada positivamente por algunas agrupaciones políticas pues les permitía tener nuevamente presencia real, aunque otros partidos políticos preferían abstenerse.

Como la OEA había sido llamada para que ayude a lograr fórmulas que hiciesen superar la situación existente, convocó a una Asamblea en Nassau, Bahamas y aquel 18 de mayo de 1992 estuvimos en esa reunión Alberto Fujimori con parte de su gabinete ministerial, así como el autor de esta nota y Pedro Cateriano Bellido, en representación de la oposición.

Alberto Fujimori llegó a Nassau con parte de sus ministros en vuelo acompañado de numerosos periodistas, así como también de quien fuese canciller del Uruguay don Héctor Gross Espiell, quien apoyando a Fujimori también buscaba una solución armoniosa al problema peruano. A diferencia del oficialismo, los representantes de la oposición peruana fuimos impedidos de entrar al hotel donde se desarrollaba la Asamblea de la OEA y solo gracias a la ayuda y con las credenciales del diputado chileno Carlos Dupré Silva, pudimos ingresar al evento.

En la búsqueda de solución al problema peruano, tuvieron destacada participación no solamente Héctor Gross Espiell, sino especialmente el secretario general de la OEA, el brasileño Joao Baena Soares, así como los ministros peruanos Carlos Boloña y Alberto Varillas Montenegro, el primero titular de la cartera de Economía y Finanzas y el segundo de la de Justicia, quienes facilitaron los entendimientos para llegar a solución concertada. La presencia de Alberto Fujimori en la Asamblea de la OEA, no todo le fue positivo, puesto que su canciller Augusto Blacker Miller, lego en materias diplomáticas, no advirtió a su presidente que los miembros de la Asamblea eran ministros, esto es políticos, no diplomáticos como en el Consejo Permanente de la OEA y, Fujimori dio un durísimo discurso en que denostaba de los partidos políticos y de los políticos. Tampoco advirtió su canciller a Fujimori que debería hablar en la Asamblea con posterioridad al representante de la oposición, pero lo hizo antes, con lo cual se expuso a las respuestas contundentes del autor de esta nota.

Las expresiones de la oposición peruana, solo fueron reproducidas por el periodista Dennis Vargas Marín, los demás nada de nada, como si la oposición no hubiese concurrido a Nassau. En Nassau y con la facilitación del secretario general de la OEA, se convino en que se convoque a

una Asamblea Constituyente que apruebe una nueva Constitución para el Perú, ello por cierto innecesario, ya que la Constitución de 1979 era una buena Constitución, pero se trataba de una transacción política atendiendo a la adversa aceptación de la oposición peruana por la población y a la frialdad y al genio práctico de Fujimori.

La Asamblea Constituyente fue convocada por Alberto Fujimori bajo la denominación de “Congreso Constituyente Democrático” (CCD), parlamento de ochenta miembros con el encargo de dictar una nueva Constitución, pero adicionalmente sancionar la legislación regular, lo que se hizo en paralelo. Algunas agrupaciones políticas aceptaron el reto de la convocatoria al CCD y participaron en las elecciones, mientras otros grupos políticos se abstuvieron de participar. Quienes participaron querían recobrar presencia política, lo que era válido y razonable, pero además y principalmente para evitar que la nueva Carta fundamental tuviese normas inconvenientes.

En el debate para la preparación de la Constitución de 1993, tuvieron destacadísima actitud el presidente de la Comisión Principal, esto es Carlos Torres y Torres Lara, así como el presidente del CCD Jaime Yoshiyama, quienes en todo momento buscaron consensos mediante debates alturados y diálogos incluso fuera del hemiciclo parlamentario.

La mayoría del articulado constitucional recibió voto favorable de gran parte de las bancadas representadas en el CCD, además de aportes sustantivos de todas ellas, por lo que es erróneo calificar a la Constitución de 1993 como Constitución fujimorista: los opositores a Fujimori no estábamos ausentes sino muy presentes y activos en el CCD. La actitud de la bancada mayoritaria en los debates de la legislación regular en el Congreso Constituyente lamentablemente contrastó de la óptima alcanzada en el debate constitucional.

La Constitución de 1993, pese a la infinidad de enmiendas que ha tenido en el correr de algo más de tres décadas, sigue siendo una buena Constitución y no hay motivo alguno para sustituirla por otra, siendo claro que solo puede ser modificada total o parcialmente con el procedimiento que señala el artículo 206 de ella, esto es, votación calificada en dos legislaturas ordinarias sucesivas o votación mayoritaria en una sola legislatura ordinaria seguida de referéndum confirmatorio.

Debemos reconocer que, gracias al capítulo económico de la actual Constitución, el Perú creció en desarrollo e inversiones generadoras de puestos laborales, insistiendo en que tal capítulo debe mantenerse inexorablemente sin variantes. Si ha dado resultado, evidentemente no hay motivo para modificarlo.

Por último, es destacable la actitud del actual Congreso, que pese a todos sus defectos ha logrado regresar a la bicameralidad, lo que se hará efectivo en el próximo proceso electoral del año 2026. Entre la rapidez del trámite legislativo en el sistema unicameral, frente a la seguridad jurídica del bicameralismo, optar por esto último es más que satisfactorio. Bien por ello.

TREINTA AÑOS DE CONSTITUCIONALISMO DECENTE

Jorge Luis Cáceres Arce^()*

La Asociación Peruana de Derecho Constitucional, que fue constituida en agosto del año 1995 por preclaros, notables y calificados académicos, todos profesores universitarios en materia constitucional, con credenciales democráticas, sin duda, y autores de literatura sustantiva y adjetiva del Derecho Constitucional Iberoamericano, Latinoamericano y peruano; liderados por el maestro Domingo García Belaunde, con él, Alfredo Quispe Correa, Francisco José Miró-Quesada Rada, José F. Palomino Manchego, Gerardo Eto Cruz, Raúl Chanamé Orbe, Miguel Vilcapoma Ignacio, Ernesto Blume Fortini, Juan Jiménez Mayor, Enrique Bernalles Ballesteros, Francisco J. Eguiguren Praelli, Valentín Paniagua Corazao, Ernesto Álvarez Miranda, Edgar Carpio Marcos, Luis Sáenz Dávalos, Jorge Danos Ordóñez y Magdiel González Ojeda, quienes entendieron, comprendieron y lideraron la instalación de esta, hoy ya adolescente, ponderada y madura Asociación Peruana de Derecho Constitucional.

Afiliada al Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, con sede en la Universidad Nacional Autónoma de México, que cuenta con más de cinco décadas, ente que hoy lidera José María Serna de la Garza y pasó por el liderazgo del jurista Diego Valadés Ríos, antes, el maestro

(*) Doctor en Derecho, Maestro en Justicia Constitucional y Derechos Humanos, Rector de la Universidad Católica de Santa María, Presidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y Vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Jorge Carpizo McGregor y su fundador el ilustre don Héctor Fix-Zamudio (varias veces Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y uno de los mentores del constitucionalismo procesal Iberoamericano).

Se han escrito miles de miles de páginas de constitucionalismo, sustantivo y adjetivo; pero en libertad, sin ataduras ideológicas, sin intereses apasionados, sin someternos a dictaduras, ni las civiles ni las militares. Siempre se ha actuado con calidad, con decencia, con honestidad intelectual. Hemos cumplido quince congresos nacionales en materia sustantiva y siete certámenes nacionales en materia adjetiva del derecho constitucional, organizados por la Asociación Peruana de Derecho constitucional, con universidades certificadas como: la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Nacional de Cajamarca, la Universidad San Ignacio de Loyola, la Universidad Católica de Santa María de Arequipa, la Universidad Andina del Cusco, la Universidad de los Andes de Huancayo, la Universidad de Piura, la Universidad de San Martín de Porres, Universidad Privada Antenor Orrego de Trujillo, la Universidad Nacional de San Agustín, la Universidad de Lima y otras calificadas casas de estudios de la capital de la República, del norte, del sur y del centro, que con valentía institucional, con rigidez académica y con un certero pluralismo intelectual, hemos cristalizado quince congresos nacionales y cooparticipado en dieciséis encuentros iberoamericanos de derecho constitucional, asimismo en el Perú, ya organizados dos certámenes Hispanos, con la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad Católica Santa María de Arequipa. En el año 2028 vuelve al Perú y será el decimoséptimo Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, organizado por nuestra Asociación, el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, seguros con el apoyo del Tribunal Constitucional y a realizarse con nuestro gremio y la Católica de Santa María, de la ciudad de Víctor Andrés Belaunde.

Se ha redactado, se ha aportado literatura, en contenidos doctrinarios, jurisprudenciales, históricos; que genera, le brinda y le permite a esta Asociación tener credenciales jurídicas, soporte intelectual de cinco generaciones de varones y mujeres que vienen construyendo, lo que ya se denomina la “Escuela Peruana de Derecho Constitucional”, que personifica, sin duda, el expresidente de la Academia Peruana del Derecho, ex profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, de la Universidad de Lima, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, “Doctor Honoris Causa”

del Claustro santamariano, el maestro de todos los tiempos, Domingo García Belaunde.

Las cinco generaciones, las describimos en un primer nivel, instituida por los fundadores, quienes han aportado tiempo, han cedido derechos intelectuales, han brindado esfuerzos personales, muy singulares para poder publicar anuarios de la Asociación Peruana del Derecho Constitucional. Estamos embarcados ya, en el anuario del 2025, donde las cinco intelectualidades no están excluidas, están incluidas para que actúen en plena libertad. Tenemos la primera de ellas que la compone Domingo García Belaunde, Francisco Miró Quesada Rada, Alberto Borea Odría, Víctor García Toma, Ernesto Blume Fortini, Magdiel Gonzales Ojeda, Francisco Eguiguren Praelli, Miguel Vilcapoma Ignacio, Óscar Marco Antonio Urviola Hani, Ramiro de Valdivia Cano, la correcta Magistrada Luz Pacheco Zerga, actual Presidenta del Tribunal Constitucional.

Una segunda generación con condiciones no solo reconocidas, sino determinantes en el quehacer del desarrollo del constitucionalismo peruano, por eso afirmamos con certeza un “Claustro del Derecho Constitucional Peruano”. Le sigue la promoción donde ubicamos a: Gerardo Eto Cruz, José Palomino Manchego, Ángel Delgado Silva, César Ochoa Cardich, Monseñor Javier del Río Alba, Carlos Mesía Ramírez, Ramiro Bustamante Zegarra, Marco Falconí Picardo; encontramos ahí a otros notables profesores de derecho constitucional sustantivo, Jorge Danos Ordoñez, Ernesto Álvarez Miranda (flamante Primer Ministro), con ellos Susana Castañeda Otsu, Walter Gutierrez Camacho, Milagros Campos Ramos, Aníbal Quiroga León, Raúl Chanamé Orbe y entre otros.

Un tercer ciclo intelectual, ahí nos ubicamos y con la generosa contribución de los fundadores Edgar Carpio Marcos y Luis Sáenz Davalos, el actual Embajador Carlos Hakansson Nieto, Juan Carlos Morón Urbina, los jueces Francisco Morales Saravia, Gustavo Gutiérrez Ticse, Helder Domínguez Haro y Pedro Hernández Chávez; la integran Enrique Pestana Uribe, Christian Guzmán Napurí, José Suárez Zanabria, Daniel Figallo Rivadeneyra, Carlos Torres Caro, Omar Sar Suarez, Alex Ulloa Ibáñez, James Fernández Salguero, Iris Rosado Torres, Benjamín Carrasco Del Carpio, también nos acompaña en este legado los letrados Elizabeth Zea Marquina, el Magistrado Edwin Figueroa Gutarra, Alfredo Lovón Sánchez, Luis Castillo Córdoba y sus imparables acertados aportes en los derechos humanos; y viene la estirpe o casta, todos con un abolengo constitucional,

con alma y con raza jurídica, presentes: don Luis Roel Alva, Susana Távara Espinoza, Nadia Iriarte Pamo, María Zamudio Salinas, Cristian Donayre Montesinos, Paola Ordoñez Rosales, Karen Añaños Brediñana, Abraham García Chavarri, Jhonny Tupayachi Sotomayor, Ricardo Velásquez Ramírez, Candelaria Quispe Ponce, Rafael Rodríguez Campos, Jessica Montenegro Beltrán, Máximo Murillo Celdán, Felipe Paredes San Román, Ana María Solorzano, Saulo Peralta Franzis, Katherine Alvarado Tapia, Manuel Bermúdez Tapia, Bruno Novoa Campos, William Oblitas Villalobos, Orlando Curaca Kong, Guillermo Sevilla Gálvez, Eduardo Meza Flores, Gerardo Zegarra Flórez, Napoleón Cabrejos Ormachea, Alberto Che Piu Carpio, en ella también aportan con certeza Reinaldo López Viera, encontramos en esa generación a profesores como Boris Espezúa Salmón de Puno, Fernando Berrios Gutarra de la ciudad de Tacna.

La última generación, nuestros semilleros: Dante Paiva Goyburu, Rodrigo de la Torre Grados, Joaquín Cáceres Rosado, Luis Herrera Bustinza, Miguel Estela la Puente, Maghiori Castro Cuba Velasco con ellos también, en ese periodo cultural, César Del Carpio Ugarte, César Pastor Briceño, Jose Humberto Ruiz Riquero, Julio Salome Castro, Camilo Suárez López de Castilla, Erick Urbina Lovón, Carlos Fonseca Sarmiento, Doris Cajincho Yañez, Luis Zavala Espino; hay pasta, hay casta, hay nivel, de distinguidos varones y mujeres que vienen bregando por un constitucionalismo autónomo e independiente.

Nuestros asociados en sus cinco generaciones ejercen la docencia en más de treinta universidades entre públicas y privadas en la Nación; ello es pluralismo constitucional.

No dudamos que la Asociación Peruana de Derecho Constitucional, ya es parte de la historia jurídica Iberoamericana, de los archivos republicanos, bien sostenibles, bien determinantes, de una institución independiente, de una institución que actúa en plena libertad con sus miembros y donde el pilar fundamental es la defensa inquebrantable del Estado Constitucional de derecho, de sus garantías y de sus libertades humanas.

La Asociación Peruana de Derecho Constitucional, posee desde agosto del presente año, treinta largos años de vida muy reconocida.

A sus expresidentes: Domingo García Belaunde, Francisco Eguiguren Praelli, Ernesto Blume Fortini, Miguel Vilcapoma Ignacio y Víctor García Toma, nuestra gratitud eterna, como a sus fundadores que, con perspectiva,

visión, misión e ingeniería constitucional, han levantado el andamiaje constituyente de la Asociación, lo que es hoy; una entidad del derecho constitucional sólida y sostenible en el tiempo.

Arequipa, octubre del 2025.

CONSTITUCIONALISMO CONSTRUCTIVO: UNA PERSPECTIVA DISTINTA AL CONSTITUCIONALISMO CRÍTICO Y LIBERAL

Miguel A. Estela La Puente

Para entender al *constitucionalismo constructivo*, deben tenerse en cuenta tres elementos fundamentales: **i)** no tiene ninguna relación sustancial con el denominado “constructivismo jurídico”, **ii)** discrepa y refuta al constitucionalismo “crítico” y “liberal”, **iii)** entiende a la Constitución como un paradigma consensual.

No tiene ninguna relación sustancial con el denominado “constructivismo jurídico”

Sobre el primer elemento, cabe una aclaración no trivial: el constructivismo jurídico es una teoría del Derecho – como tantas – que concibe al ordenamiento jurídico como una construcción humana y en constante dinamismo interpretativo, prioriza *el ser* sobre *el deber ser* y está vinculado, usualmente, al activismo judicial.

Según esto, podríamos decir que, si algo era considerado injusto en un determinado momento de la historia, deja de serlo gracias a una nueva interpretación surgida desde un caso concreto (legalización del matrimonio homosexual, drogas, aborto o eutanasia).

El problema con esta teoría es que cuestiona – o busca inaplicar – toda norma que podría considerarse injusta desde la perspectiva de un magistrado y esto se enfrenta a diferentes problemas tales como: ¿Realmente

el magistrado tendrá la formación suficiente para identificar la necesidad de una nueva interpretación? ¿Estamos frente a una justicia en la que se minimiza el principio de predictibilidad y seguridad jurídica? ¿Las normas podrían ser inaplicadas si las consideramos injustas?

En buena cuenta, se trata de una teoría que es producto de los dilemas a los que se enfrenta la filosofía del Derecho en su aplicación práctica a través de la función jurisdiccional. Nuestra propuesta, no va por ahí, pues *está dirigida a modo de exhortación a los actores políticos*.

Discrepa y refuta al constitucionalismo “crítico” y “liberal”

Sobre el segundo elemento, no se puede soslayar que las ideologías influncian e impactan en la redacción de las Constituciones políticas. Tal es el caso, del “constitucionalismo crítico”, también llamado “emancipador” y es el discurso jurídico - constitucional de los movimientos radicales de izquierda, camuflaje, en muchas oportunidades, del comunismo que promueve la activación del caos social al propugnar que la Constitución es una *“herramienta de dominación de una clase sobre otra”*, que *“protege privilegios de élites”* o *“excluye sectores sociales y los vuelve marginales”*.

Varios constitucionalistas críticos, europeos y latinoamericanos, han sido agentes de la promoción del caos al sembrar la idea de la necesidad *“de una nueva Constitución”* en diferentes países de América Latina y; por lo tanto, el innegable requerimiento de convocar *“al Poder Constituyente”*.

Nótese como los referentes jurídicos de los últimos procesos constituyentes en América Latina, se hacen llamar o se autoperciben como *“constitucionalistas críticos”*. Más allá de su clara identificación discursiva con los planteamientos marxistas, tal lectura de la Constitución - como herramienta de opresión - podría dar paso a radicalismos con ideologías distintas al comunismo como el fascismo.

Es decir, el constitucionalismo crítico podría convertirse en un arma discursiva no sólo de radicales de izquierda sino también de radicales de derecha porque enaltece o sienta las bases narrativas del típico liderazgo populista en la que el caudillo señala que el pueblo, siempre legítimo y virtuoso, tiene un enemigo, usualmente una élite, que lo ha oprimido y le ha arrebatado sus *“derechos”*; de tal manera, que se crea un vínculo directo entre el pueblo y su nuevo *“Dios popular”* quien, inexorablemente, lo conducirá a la victoria al derrotar a su opresor; en tales condiciones, se

cumpliría la premisa schmittiana de que lo político se puede interpretar como la distinción del *amigo-enemigo*.

Por otro lado, tenemos al constitucionalismo liberal o clásico que “*pisa el palito*” y, en la línea de su predicamento conservador cae en el juego del agitador y reacciona. Si algo caracteriza a los liberales clásicos, austriacos o conservadores es que siempre reaccionaran frente al extremismo a veces en menor o mayor intensidad y, esa reacción, los puede llevar a ejecutar las prácticas metodológicas o discursivas de su adversario.

Los radicalismos buscan confrontación, nunca consenso. Los conservadores propugnan estabilidad, pero reaccionan con narrativas agresivas frente a los radicales, lo que concluye en la agudización de las contradicciones y propicia la falsa necesidad de “*una nueva Constitución*” ante la ciudadanía. En ambos escenarios, ganan los radicales.

El mediático cientista político argentino Agustín Laje, quien en estos momentos predica un discurso llamado la “*batalla cultural*” y compagina con el pensamiento liberal clásico y austriaco, hace poco dijo que los izquierdistas o “*zurdos*” no eran ciudadanos sino enemigos. Un ejemplo de reacción frente a la estrategia de polarización del radicalismo.

El constitucionalismo liberal, sigue la línea de la reacción, frente a las propuestas de “*nueva Constitución*”, afirma “*hay que prohibir una nueva Constitución*”. Este es el caso peruano, en el que los radicales (comunistas, antauristas o los que ocupen ese espectro político) piden una reforma parcial a la Constitución para que se permita o viabilice la convocatoria del poder constituyente; por otro lado, los liberales y conservadores caen en la trampa y piden prohibir esa convocatoria.

Hay una regla en el Derecho que es absoluta e irrefutable, quizá la única con esta característica: “*LO FÁCTICO SIEMPRE SUPERA A LO JURÍDICO*”, no se puede prohibir en una norma jurídica algo que atente directamente contra la libertad más elemental de un pueblo que es regular su propio proyecto de vida social al que se le llama Constitución.

La Constitución como un paradigma consensual

Esta es la máxima del constitucionalismo constructivo: identifica riesgos y posibilidades y busca la armonización social a través del consenso

político entendiendo que la Constitución es, como dijo André Hauriou, el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos.

Visibiliza los sectores y liderazgos políticos moderados, tanto de izquierda o derecha, pero combate los radicalismos sin que ello signifique ignorar su predicamento; de tal manera, que trata de dosificar los postulados radicales o populistas para favorecer la continuidad constitucional o, en el peor de los casos, generar un tránsito pacífico entre un orden constitucional antiguo y nuevo.

Los problemas de los países no reposan en qué tan romántica sea la redacción de una Constitución sino en la gestión exitosa de los políticos representantes y en la eficiencia del aparato burocrático estatal.

Esta corriente no niega **a)** la posibilidad de que, en algún momento, se puedan crear las condiciones para la convocatoria del poder constituyente y se redacte una nueva Constitución, pero **b)** considera que ese momento debe evitarse a toda costa y que todo problema social, económico o político puede solucionarse vía reformas constitucionales parciales sin convocatoria a ninguna asamblea constituyente, **c)** ante esto, si el mecanismo de la reforma constitucional parcial no es suficiente para satisfacer las demandas populares, se estima que el proceso constituyente debe regularse y no dejarse a la acción improvisada de los actores políticos en la coyuntura, **d)** en ese caso, la regulación del proceso constituyente debe estar en la Constitución y esa regulación debe incluirse vía reforma constitucional parcial previa a tal convocatoria – ya que actualmente no tiene sustento en la *norma suprema peruana* – una vez generado el momento constituyente, en el sentido de la concepción de Bruce Ackerman y antes del acto constituyente, en el sentido de la concepción de Sánchez Viamonte.

El momento constituyente

Estamos de acuerdo con la conceptualización que Bruce Ackerman ha efectuado sobre “*momento constituyente*”, aunque él no lo llama así literalmente, sino que le denomina “momento constitucional” (nuestro parafraseo familiariza la idea anglosajona con el lenguaje jurídico latinoamericano o romano-germánico), en esta idea se estima que en “las previas” a que un determinado pueblo se otorgue una nueva Constitución debe haber, al menos, tres etapas: profundización, amplitud y contundencia.

En la primera etapa el ciudadano reflexiona sobre la necesidad de cambiar su Constitución vigente por otra; en la segunda, tal reflexión empieza a extenderse a lo largo y ancho del territorio nacional y un número considerable de ciudadanos respalda la propuesta y, en la tercera, tal necesidad ha sido consumada porque se consideró como inevitable. La incorporación o creación del mecanismo de regulación del poder constituyente debería efectuarse en la segunda etapa del momento constituyente, es decir, cuando se está extendiendo o ampliando, pero antes de que esta sea contundente.

El acto constituyente

El viejo y respetado, ahora extinto, constitucionalista argentino Sánchez Viamonte definía al *acto constituyente* como un acto por medio del cual se crea una nación o su estructura política. Tal idea está totalmente vigente si consideramos que una nación no sólo puede crearse sino también refundarse. En el caso peruano, estaríamos ante un acto de refundación; ya que, los que proponen nueva Constitución lo hacen con una narrativa que pretende asignar nuevos valores a un Estado preexistente. Tal acto se materializa cuando el pueblo o ciudadanía considera que la Constitución ya no representa la identidad nacional y; por lo tanto, no existe sentimiento constitucional como diría Pablo Lucas Verdú.

Por eso decimos que el constitucionalismo constructivo está dirigido a modo de exhortación a los actores políticos porque requiere olfato, intuición, entendimiento de la cosa pública y de lo político a un nivel suficiente como para saber que la tal regulación del proceso constituyente *debe* hacerse mediante una reforma constitucional parcial previa a la extensión total de la idea de una nueva Constitución, pero antes de que el pueblo “tome la bastilla”.

Esta no es una elucubración caprichosa, para tales fines, quienes discrepen, al menos, deben estudiar el caso reciente de Chile, Panamá o Costa Rica, casos en los que se sustenta el predicamento del constitucionalismo constructivo, a los que no escapa la realidad peruana.

EL SISTEMA ELECTORAL DE LAS ELECCIONES DEL CONGRESO BICAMERAL DEL PERÚ

José Manuel Villalobos Campana

I. INTRODUCCIÓN

La tradición histórica del Perú, desde que se convirtió en república, fue contar con un congreso bicameral, cámara de diputados y cámara de senadores; sin embargo, desde que se promulgó la Constitución Política de 1993, vigente desde hace treinta años, se estableció en su artículo 90 que:

“El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única”.

Los intentos por retornar a la bicameralidad en legislaturas pasadas no tuvieron éxito, pero el actual Congreso mediante la Ley N° 31988, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de marzo de 2024, aprobó la reforma constitucional que reinstaura el senado para volver al sistema bicameral.

Posteriormente, con la dación de la Ley N° 32245, publicada el 15 de enero de 2025, se establecen los sistemas electorales para la elección de los senadores y los diputados, que en las siguientes líneas trataremos de explicar.

II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE PARTIDOS

En cuanto al sistema de partidos, tenemos 38 organizaciones políticas aptas para participar de las próximas elecciones generales a realizarse el

12 de abril de 2026, pero en las elecciones generales pasadas, del año 2021, participaron veinte partidos. No se conformó ninguna alianza electoral. Diez partidos obtuvieron representación en el Congreso⁽¹⁾, en tanto que diez perdieron la inscripción en el registro por no superar la barrera electoral o umbral de representación.

El acceso de diez partidos a la distribución de escaños dio como resultados que el Congreso de la República tenga una alta fragmentación, y que el Presidente de la República no tenga mayoría en el Parlamento. Esto ha sido una constante en los últimos veinte años, lo que ha generado la inestabilidad política que se refleja en la cantidad de mandatarios que hemos tenido del 2018 a la fecha, siete en total.

III. COMPONENTES DEL SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral como lo define Sartori⁽²⁾ es el mecanismo de conversión de votos en escaños, y tiene los componentes que describiremos a continuación.

1. Tamaño del parlamento:

Cuando entró en vigor la actual Constitución Política del Perú, el número de escaños del parlamento unicameral se había establecido en ciento veinte.

Es con la Ley N° 29402, publicada el 08 septiembre 2009, que el número de escaños se incrementa a ciento treinta; reforma constitucional que rigió para el proceso electoral del año 2011.

La Ley de Reforma Constitucional que reinstaura la bicameralidad, ha establecido que en las Elecciones Generales 2026 se elegirán a 60 senadores y 130 diputados. A partir de las Elecciones Generales 2031 el número de escaños aumentará en relación con el incremento poblacional.

El tamaño del parlamento peruano no se condice con el de su población, que asciende a más treintatrés millones; de los cuales, más de veinticinco millones conformarán el censo o padrón electoral.

(1) <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/EG2021/EleccionesCongresales/GenRI>

(2) SARTORI, Giovanni (2020): *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, pág. 31.

Con estos números, es sencillo concluir que hay una marcada subrepresentación en el Parlamento, que a priori la bicameralidad no solucionará.

2. Forma de asignación de escaños para el senado y la cámara de diputados:

La asignación de los escaños está prevista en el artículo 21 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones – LOE. Para las Elecciones Generales 2026 serán 60 escaños de senadores y 130 de diputados, pero a partir de 2031, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) antes de la convocatoria al proceso electoral, fijará el número total de representantes ante el Congreso de la República a razón de un diputado por cada ciento sesenta mil electores y el doble de electores por cada senador.

En la distribución de los escaños se aplican dos criterios: territorial y densidad poblacional.

Para la elección del senado se ha establecido que 30 senadores sean elegidos en distrito electoral único nacional, en tanto que los otros 30 senadores se elegirán en distritos electorales múltiples, cada cual elegirá 1 senador y Lima Metropolitana elegirá 4.

Para la elección de los diputados se ha establecido que serán elegidos en distrito electoral múltiple, tal cual hemos venido eligiendo al Congreso unicameral.

3. Tamaño del distrito electoral:

Para la elección de los 30 senadores por distrito electoral múltiple y para la elección de los 130 diputados, el artículo 21 de la LOE dispone que:

“El territorio de la República se divide en veintisiete (27) circunscripciones electorales: una (1) por cada departamento, una (1) por la Provincia Constitucional del Callao, una (1) por Lima Provincias y una (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero”. La circunscripción electoral especial de los peruanos en el exterior tiene una diáspora inscrita en el censo electoral de aproximadamente un millón de electores, y fue creada para las elecciones generales 2021, mediante la Ley N° 31032.

La asignación de los 60 senadores y los 130 diputados ha sido determinada en la Resolución N° 053-2025-JNE, según los siguientes cuadros:

N.º	DISTRITO ELECTORAL MULTIPLE ESCAÑOS DISTRIBUIDOS DIRECTAMENTE	DISTRITO ELECTORAL ÚNICO NACIONAL	N.º	DISTRITO ELECTORAL MULTIPLE	ESCAÑOS DISTRIBUIDOS DIRECTAMENTE	ESCAÑOS DISTRIBUIDOS EN FORMA PROPORCIONAL AL NÚMERO DE ELECTORES	TOTAL DE ESCAÑOS
				CIRCUNSCRIPCIONES		POBLACIÓN ELECTORAL	ESCAÑOS
1	AMAZONAS	1	1	AMAZONAS	1	334,939	1
2	ANCASH	1	2	ANCASH	1	945,382	4
3	APURÍMAC	1	3	APURÍMAC	1	351,931	1
4	AREQUIPA	1	4	AREQUIPA	1	1,199,031	5
5	AYACUCHO	1	5	AYACUCHO	1	507,839	2
6	CAJAMARCA	1	6	CAJAMARCA	1	1,167,983	5
7	CALLAO	1	7	CALLAO	1	845,873	3
8	CUSCO	1	8	CUSCO	1	1,106,185	4
9	HUANCAVELICA	1	9	HUANCAVELICA	1	329,351	1
10	HUÁNUCO	1	10	HUÁNUCO	1	638,245	2
11	ICA	1	11	ICA	1	699,075	3
12	JUNÍN	1	12	JUNÍN	1	1,035,793	4
13	LA LIBERTAD	1	13	LA LIBERTAD	1	1,517,445	6
14	LAMBAYEQUE	1	14	LAMBAYEQUE	1	1,028,852	4
15	LIMA METROPOLITANA	4	15	LIMA METROPOLITANA	1	7,715,622	31
16	LIMA PROVINCIAS	1	16	LIMA PROVINCIAS	1	807,637	3
17	PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO	1	17	PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO	2	No aplica	-
18	LORETO	1	18	LORETO	1	750,630	3
19	MADRE DE DIOS	1	19	MADRE DE DIOS	1	141,916	1
20	MOQUEGUA	1	20	MOQUEGUA	1	160,635	1
21	PASCO	1	21	PASCO	1	221,491	1
22	PIURA	1	22	PIURA	1	1,495,072	6
23	PUNO	1	23	PUNO	1	950,040	4
24	SAN MARTÍN	1	24	SAN MARTÍN	1	701,157	3
25	TACNA	1	25	TACNA	1	295,649	1
26	TUMBES	1	26	TUMBES	1	177,284	1
27	UCAYALI	1	27	UCAYALI	1	438,038	2
	TOTAL	30		TOTAL	28		102
							130

El distrito electoral de Lima Metropolitana es el más grande con 4 senadores y 32 diputados; en tanto que Madre de Dios, de haber tenido 1 solo congresista en las elecciones pasadas ahora pasará a tener 2 diputados, al igual que otros ocho distritos electorales; dos distritos electorales tendrán 7 escaños de diputados cada uno; dos distritos electorales de 6 escaños cada uno; cinco distritos con 5 escaños cada uno; cinco distritos con 4 escaños cada uno y tres distritos con 3 escaños cada uno.

La diferencia entre el distrito electoral de Lima y el resto de distritos electorales obedece a que la capital del Perú concentra a prácticamente un tercio del total de la población, con más de siete millones setecientos mil electores, siendo seguida por Piura, con casi un millón y medio, en tanto que el distrito electoral más pequeño es Madre de Dios con ciento cuarenta y un mil electores.

4. Fórmula electoral:

Las últimas elecciones del Congreso peruano se realizaron en el año 2021, y el artículo 21 de la LOE, vigente en ese entonces, señalaba que:

“El número de congresistas es de ciento treinta. Para su elección se aplica el método de la Cifra Repartidora, con doble voto preferencial opcional.”

Este método de la cifra repartidora es el conocido como método D'hondt.

El doble voto preferencial fue eliminado con la Ley N° 30996; sin embargo, el actual Congreso lo restituyó al eliminarse las elecciones primarias con el voto obligatorio de todos los electores.

De acuerdo con el artículo 30 de la LOE, para la elección de diputados y senadores, la cifra repartidora se aplica en los casos en que se elija a más de un representante, bajo las normas siguientes:

- a. Se determina el número de votos válidos obtenidos por cada lista de candidatos;
- b. El total de votos válidos obtenidos por cada lista se divide, sucesivamente, entre 1, entre 2, entre 3, etc. según sea el número total de diputados o senadores que corresponda elegir;
- c. Los cuocientes parciales obtenidos son colocados en orden sucesivo de mayor a menor, hasta tener un número de cuocientes igual al número de los diputados o senadores por elegir; el cuociente que ocupe el último lugar constituye la Cifra Repartidora;
- d. El total de votos válidos de cada lista se divide entre la Cifra Repartidora, para establecer el número de diputados o senadores que corresponda a cada una de ellas;
- e. El número de diputados o senadores de cada lista está definido por la parte entera del cuociente obtenido a que se refiere el inciso anterior. En caso de no alcanzarse el número total de diputados o senadores previstos, se adiciona la unidad a quien tenga mayor parte decimal; y,
- f. El caso de empate se decide por sorteo entre los que hubieran obtenido igual votación”.

5. Estructura del voto:

Para la elección de los senadores y diputados los partidos o alianzas electorales pueden presentar una lista de candidatos por cada uno de los veintisiete distritos electorales, excepto en el caso de los 30 senadores que se eligen en distrito único nacional, en cuyo caso se presenta una lista de 30 candidatos por partido o alianza.

En la elección de los senadores por distrito electoral único nacional, los electores votan por una de las listas en contienda y pueden hacer uso de manera opcional del voto preferencial, hasta por dos de los candidatos a senadores de la lista de su elección. Para esta elección es de aplicación el sistema de representación proporcional.

Para la elección de los senadores por distrito electoral múltiple, excepto en Lima Metropolitana, los electores votan por una de las listas en contienda y pueden hacer uso de manera opcional de un solo voto preferencial, por cualquiera de los dos candidatos a senadores de la lista de su elección. Para esta elección es de aplicación el sistema mayoritario; eso significa que al partido político o alianza electoral que obtenga la mayor cantidad de votos se le asignará el escaño de senador en disputa, el cual será ocupado por su candidato o candidata que haya obtenido más votos preferenciales.

En el caso del distrito electoral de Lima Metropolitana que elegirá 4 senadores, los electores votan por una de las listas en contienda y pueden hacer uso de manera opcional del voto preferencial, hasta por uno de los candidatos a diputados de la lista de su elección. Se aplicará el sistema de representación proporcional.

Para la elección de los diputados por distrito electoral múltiple, los electores votan por una de las listas en contienda y pueden hacer uso de manera opcional del voto preferencial, hasta por dos candidatos a diputados de la lista de su elección. Para esta elección es de aplicación el sistema de representación proporcional.

Las listas presentadas por los partidos políticos o alianzas electorales deben estar conformadas bajo los criterios de paridad y alternancia, conforme se dispone en el artículo 116 de la LOE.

El voto preferencial en el Perú ha servido como antídoto a las prácticas antidemocráticas en la formación de las listas de candidatos, en las cuales los primeros lugares son asignados por las cúpulas de los partidos entre candidatos

de su preferencia, relegando en los últimos lugares a candidatas mujeres o jóvenes, quienes han logrado obtener una curul por los votos preferenciales que lograron captar con sus campañas individuales.

Sin embargo, el resultado del voto preferencial nos ha dado congresos con una mayoría de parlamentarios que rápidamente se desligan de los partidos políticos por los que fueron elegidos, pues consideran que su curul les pertenece gracias los votos preferenciales que obtuvieron, desconociendo que la curul es ganada con los votos del partido o alianza electoral y no con los votos preferenciales.

6. Umbral o barrera electoral:

ANTES

El umbral de representación se implementó a partir de las elecciones generales de 2005, a través de la Ley N° 28617, que modificó el artículo 20 de la LOE, que quedó redactado de la siguiente forma:

“Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir cinco por ciento (5%) del número legal de sus miembros o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional”.

Este artículo tenía algunas particularidades que es necesario comentar. Primero, el texto no se adecuó a la actual conformación del Congreso, que es de 130 escaños, por cuanto exige haber alcanzado al menos seis representantes, número que no equivale al cinco por ciento (ahora serían siete representantes). Segundo, se establecen dos criterios para superar la barrera y acceder a la distribución de escaños: i) Obtener al menos el cinco por ciento del número legal de sus miembros, que sería siete; o ii) alcanzar al menos el cinco por ciento de los votos válidos a nivel nacional.

De una primera lectura de la norma, da la impresión de que el umbral tenía por objeto que los grupos parlamentarios no tengan menos de siete escaños, evitando así bancadas diminutas; sin embargo, la norma como estaba redactada sí permitía que los partidos políticos tengan representación en el parlamento, así hayan obtenido menos del cinco por ciento del número legal de congresistas; es decir, un partido podía tener un solo congresista. Esto era posible si el partido

lograba cumplir el segundo criterio del umbral de representación, que exigía alcanzar al menos el cinco por ciento de los votos válidos a nivel nacional.

Podía darse el caso que un partido tuviera una votación superior al cinco por ciento a nivel nacional, pero que solo obtuviera un escaño o una cantidad mayor pero que no supere el cinco por ciento del total de escaños, con lo cual no tenía el número necesario para formar una bancada, pues el actual Reglamento del Congreso exige que las bancadas al menos se conformen con cinco parlamentarios.

Dicha situación se presentó tras los resultados de las elecciones congresales 2021, en las que el Partido Morado obtuvo solo tres escaños, número insuficiente para formar una bancada; por lo que, sus congresistas se tuvieron que integrar a la bancada de otro partido político.

AHORA

Para las Elecciones Generales 2026 el umbral de representación o barrera ha variado al modificarse el artículo 20 de la LOE, que ha quedado redactado de la siguiente manera:

“Para acceder al procedimiento de distribución de escaños en la Cámara de Diputados o en el Senado, se requiere haber alcanzado al menos el cinco por ciento del número legal de miembros y al menos el cinco por ciento de los votos válidos a nivel nacional en la respectiva cámara”.

Eso quiere decir que, para tener representación en el próximo Congreso, un partido político o alianza electoral deberá cumplir dos requisitos, obtener el mínimo de votos exigidos y el mínimo de escaños de senadores o diputados exigidos, de tal suerte que, si solo obtiene uno de ellos, no accederá al reparto de escaños.

Cabe precisar que la distribución de escaños solo se realiza conforme lo determina el artículo 20 de la LOE, en tanto que las reglas establecidas en el artículo 13 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, únicamente se aplican para la cancelación de inscripción de un partido político o alianza electoral.

BIBLIOGRAFÍA

- Manual para Candidatos: Elecciones Generales 2021. Instituto Peruano de Derecho Electoral, Democracia y Gestión Pública – Konrad Adenauer Stiftung. Lima, Perú, 2020.

EL PRESIDENTE, EL CONGRESO Y LA SEPARACIÓN DE PODERES

Robert S. Barker^()*

En 1788, James Madison, abogando por la ratificación de la Constitución de los Estados Unidos, escribió:

“... la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento [del gobierno] reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás... La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición.”⁽¹⁾

Esas palabras ilustran la importancia para los fundadores de la Constitución del principio de la separación de poderes, un principio enunciado en los dos primeros artículos de aquel documento. El primer artículo, Sección 1, comienza así:

“Todos los poderes legislativos otorgados en esta Constitución residirán en un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.”

El artículo dos, Sección 1 dispone:

(*) Distinguished Professor of Law Emeritus, Duquesne University School of Law, Pittsburgh, Pennsylvania, U.S.A.

(1) James Madison, “El Federalista, núm. LI,” en A. Hamilton, J. Madison, y J. Jay, *El Federalista* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Quinta reimpresión, 1994), pág. 220.

“Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos.”

A través de la historia del país, han surgido varios conflictos jurídicos sobre la separación de esos dos poderes. Uno de los conflictos más importantes ocurrió en 1952. Durante la Guerra de Corea, el sindicato de trabajadores *del acero anunció su intención de iniciar una huelga en contra de los fabricantes de acero más importantes del país. Pocas horas antes del previsto inicio de la huelga, el Presidente Harry Truman expidió una orden dirigida al Secretario de Comercio, Charles Sawyer, para que tomara posesión de las plantas siderúrgicas y las mantuviera operativas. El Secretario así lo hizo y las plantas siderúrgicas continuaron operando, pero bajo el control del gobierno. El Presidente informó inmediatamente al Congreso de su acción, pero el Congreso permaneció en silencio.*

Las compañías siderúrgicas demandaron de inmediato al Secretario de Comercio, argumentando que el Presidente se había excedido en sus poderes constitucionales, y, por ende, la toma de las plantas siderúrgicas era inconstitucional. En Gobierno respondió que los poderes del Presidente como jefe del Poder Ejecutivo y Comandante-en-Jefe de las Fuerzas Armadas, le daban suficiente autoridad para actuar de tal manera. La Corte Suprema determinó, por voto de 6 a 3, que la Orden ejecutiva, que era la base de la toma de las plantas, había sido una acción de naturaleza *legislativa* y, por eso, fuera del ámbito de las prerrogativas del Presidente.

Además, la Corte dijo que los poderes del Presidente como Comandante-en-Jefe de las fuerzas armadas son realmente relevantes en un escenario de operaciones militares, y disminuyen considerablemente lejos del campo de batalla. Así, la Corte concluyó que el Presidente había excedido sus poderes, y ordenó que las plantas fueran devueltas a sus dueños. El Presidente y el Secretario de Comercio obedecieron la orden de la Corte.

Este caso (formalmente conocido como *Youngstown Sheet and Tube Company v. Sawyer*⁽²⁾) dio lugar a cinco opiniones concurrentes; una de ellas, la del Magistrado Robert H. Jackson, se ha convertido en el marco jurídico para analizar cuestiones de la constitucionalidad de actos presidenciales. Los principios de esa opinión son los siguientes:

(2) *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952).

Primero: Cuando el Presidente actúa con la autorización, explícita o implícita del Congreso, el poder presidencial llega a su máxima expresión, ya que combina su propio poder con el poder que el Congreso puede delegar. Aquí, según Jackson, la presunción favorece la constitucionalidad.

Segundo: Cuando el Presidente actúa *sin autorización u oposición* del Congreso, el Presidente depende solo en los poderes de la presidencia, y la constitucionalidad de sus actos depende más de la magnitud de la urgencia y los hechos específicos del caso, que de cualquier teoría abstracta del Derecho.

Tercero: Cuando el Presidente toma medidas que están en contra de la voluntad del Congreso, las prerrogativas presidenciales están a un nivel más bajo, porque en esa situación hay que considerar los poderes Presidenciales, *y subrayar* los poderes del Congreso en el asunto. Aquí, dice Jackson, la acción presidencial debe ser examinada con cuidado, porque estaría en peligro el equilibrio constitucional.

La Corte Suprema ha aplicado este análisis con frecuencia para resolver cuestiones constitucionales sobre la separación de poderes. Por ejemplo, en 1981, en el caso *Dames & Moore v. Regan*,⁽³⁾ después de localizar la controversia en la primera categoría de la fórmula de Jackson, afirmó la constitucionalidad de dos órdenes del Presidente Roald Reagan y, consecuentemente de su Secretario de Tesoro (Donald Regan) para hacer cumplir un acuerdo internacional bilateral.

Pero, una relación cooperativa entre la rama ejecutiva y el Congreso puede crear otro problema constitucional: Por ejemplo, por más de un siglo, ha habido una tendencia del Congreso de adoptar leyes que delegan al Presidente o un departamento ejecutivo la facultad de promulgar normas para implementar esas leyes. Pero, como mencionamos antes, la Constitución dispone que *todos los poderes legislativos* residirán en el Congreso de los Estados Unidos. ¿Entonces, puede el Congreso delegar al Poder Ejecutivo facultades legislativas? En el año 1928, en el caso *Hampton Company v. United States*,⁽⁴⁾ la Corte Suprema anunció el principio jurídico que sigue siendo aplicable:

(3) *Dames & Moore v. Regan*, 453 U.S. 654 (1981).

(4) *J.W. Hampton, Jr. & Co. v. United States*, 276 U.S. 394 (1928).

“Con tal que el Congreso establezca, mediante un acto legislativo, un principio comprensible al que la persona u organismo autorizado para ejercer la autoridad delegada esté obligado a cumplir, dicha acción legislativa no constituye una delegación prohibida del poder legislativo”

Otro caso ilustrativo de la relación entre el Presidente y el Congreso es *Zivotofsky v. Kerry*, decidido por la Corte Suprema en 2015. Ese caso también demuestra la durabilidad de la formula presentada por el Magistrado Jackson en 1952, y es aún más importante porque presenta un conflicto entre el Presidente y el Congreso, y demuestra las prerrogativas del Presidente en el campo de las relaciones internacionales:

En el año 2002, Menachim Zivotofsky, hijo de padres ciudadanos de los Estados Unidos y residentes de la ciudad de Jerusalén, nació en Jerusalén. Poco después, los padres fueron al consulado de los Estados Unidos en Tel Aviv para obtener un pasaporte para su hijo. Los padres le pidieron al cónsul que el pasaporte de su hijo identificara el lugar de nacimiento como “Jerusalén, Israel.” El cónsul, invocando una regla del Departamento de Estado y confirmado por todos los Presidentes de los Estados Unidos desde 1948, que los pasaportes de ciudadanos de los Estados Unidos nacidos en Jerusalén identificaran el lugar de nacimiento solamente como “Jerusalén.”

Los padres comenzaron en un tribunal federal en Washington, D.C. contra la Secretaria de Estado (en ese momento, Hilary Clinton), invocando una ley adoptada en 2002, que decía (entre otras cosas) que, a petición del solicitante o sus padres, el pasaporte de un ciudadano estadounidense que haya nacido en Jerusalén, indica “Israel” como lugar de Nacimiento. Así, el caso presentó un conflicto claro entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. La Corte Federal de Apelaciones y, en última instancia la Corte Suprema, concluyeron en favor del Departamento de Estado – y el Presidente – por 6 a 3 votos.

La opinión de la mayoría de la Corte Suprema analizó el caso según los criterios enunciados por el Magistrado Jackson en el tercer punto de su opinión en el caso *Youngstown*; es decir, la Corte considera los poderes del Presidente (y consecuentemente los del Secretario de Estado) en el asunto y subrayo los poderes del Congreso en el mismo punto. La mayoría de la Corte concluyó que las facultades constitucionales del Presidente de enviar embajadores, de recibir embajadores de países extranjeros, de

conceder o denegar reconocimiento diplomático a una entidad o régimen extranjero, y de reconocer o no las fronteras reclamadas por otros países, son facultades presidenciales reconocidos por más de dos siglos como explícita o implícitamente concedidas al Presidente por la Constitución.

Después de analizar el texto y estructura de la Constitución, la historia diplomática del país, y más de dos siglos de su propia jurisprudencia, la Corte concluyó que la acción del Ejecutivo en el caso comentado fue “exclusiva y conclusivamente” dentro de los poderes constitucionales del Presidente.⁽⁵⁾

La jurisprudencia sobre la separación de poderes en el sistema constitucional de los Estados Unidos es detallada, y a veces complicada. El propósito de esta breve nota ha sido solamente ofrecer un punto de partida para el análisis del tema. Espero que sera útil.

(5) *Zivotofsky v. Kerry*, 576 U.S. 1 (2015).

NECROLÓGICA

PETER HÄBERLE (1934-2025)

Nació en Göppingen, Baden-Württemberg, 13 de mayo de 1934 y falleció en Múnich, 6 de octubre de 2025. Fue un jurista alemán, especialista en derecho constitucional con gran presencia en Europa y en América Latina.

Biografía

Häberle estudió derecho en Tübingen, Bonn, Freiburg im Breisgau y Montpellier. En 1961, recibió el título de doctor en derecho bajo la dirección de Konrad Hesse, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Freiburg, con la tesis *Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz* (título en alemán) - La garantía de contenido esencial del artículo 19, párrafo 2 de la Ley Fundamental (título en castellano).

En 1970, Häberle obtuvo su habilitación postdoctoral en la ciudad de Freiburg im Breisgau, con el trabajo *Öffentliches Interesse als juristisches Problem* (título en alemán). Fue profesor sustituto en Tübingen y profesor de derecho en Marburg. Posteriormente se transfirió a las universidades de Augsburg y Bayreuth. También actuó como profesor visitante en la Universidad de St. Gallen (de 1982 a 1999).

Las obras de Häberle fueron traducidas en 18 lenguas y para 70.º aniversario fue celebrado con la publicación de un Festschrift.

Peter Häberle recibió títulos honoris causa de las siguientes universidades:

- Universidad Aristóteles de Salónica, 1994

- Universidad de Granada, 2000
- Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003
- Universidad de Brasilia, 2005
- Universidad de Lisboa, 2007
- Universidad Estatal de Tbilisi, 2009
- Universidad de Buenos Aires, 2009

Recepción de la obra en América Latina y en Brasil

Peter Häberle dedicó sus estudios sobre derecho constitucional común latinoamericano, con su obra traducida y publicada en México bajo el título *De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano* (2003). En Brasil, el pensamiento de Häberle encontró eco en la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal y en la legislación respecto de los *amicus curiae*.

La publicación en portugués de su obra *A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*, en 1997, es considerada de gran importancia para el desenvolvimiento del sistema brasileño de control de constitucionalidad.

Nota: Tomado de Wikipedia. Esta Revista ha dedicado muchos espacios a la persona y a la obra del prof. Häberle, por lo que estima no ser necesario extenderse más en un homenaje que se le rindió ampliamente en vida. Más aun, cuando fue debidamente agasajado cuando vino a Lima en 2003.

JOSÉ ANTONIO GARCÍA BELAUNDE (1948-2025)

Joselo, amigo y canciller

Cecilia Bákula

El Montonero, Lima, 14 de julio del 2025

La pena por la partida del muy querido Joselo, como se le conocía y llamaba en el ámbito de los amigos y de su entorno, ha causado un profundo dolor que vemos reflejado en sentidos testimonios escritos por sus amigos, sus compañeros de oficio y por quienes lo conocieron en diversas facetas de su hermosa y productiva vida.

Ellos, que compartieron su excelente desempeño en la vida profesional, han tenido palabras de mucho reconocimiento, aprecio y admiración por lo que de él aprendieron y lo que con él vivieron. Fue su capacidad e inteligencia lo que llevó al presidente Alan García a confiarle, durante todos los años de su segundo gobierno, la conducción de nuestra Cancillería. Si bien a ellos los unía una larga amistad, no fue el amiguismo que hoy empaña la meritocracia lo que sustentó esa designación, sino sus dotes naturales y la confianza que se sabía, se podía depositar en él, lo que honró con creces y excelencia. Sus años como Canciller fueron extraordinarios; orientó con gran sabiduría la diplomacia peruana y los logros obtenidos como consecuencia de su paso por Torre Tagle y el ejercicio profesional en otras entidades internacionales dan cuenta de ello. El Perú le debe mucho a

José Antonio García Belaunde y no debe olvidarse de esos grandes hombres que aportaron y se dieron plenamente al cumplimiento de sus funciones.

Yo solo quiero unirme a esas expresiones de cariño, recordándolo como un amigo cercano de mi padre, el embajador Juan Miguel Bákula; ellos tenían una cercanía que había trascendido la relación jefe – subalterno para convertirse en una amistad cómplice, sincera, abierta y muy profunda. Creo que a Joselo se le “detectaron” desde muy joven sus capacidades y carácter especiales para la labor diplomática, y la amistad entre ellos dos se hizo más cercana a partir de los años en que, siendo mi padre embajador en Francia, Joselo fue asignado a esa Misión, era un joven que sin duda destacaba y cautivaba por sus dones que incluían una especial simpatía, mucha visión crítica y una capacidad infinita para conversar con inteligencia.

Hubo entre ellos amistad sincera que yo percibí y viví; que incluyó, en los tiempos de París, una cercanía de mi madre hacia sus pequeñas hijas: Sol y Úrsula. Esa amistad se forjó en miles de horas de conversación, de risas y confidencias que fueron parte de la vida de mi papá, quien tenía especial gusto por la conversación inteligente, la audacia en la reflexión, la buena crítica, la apertura de pensamiento y visión y en todo ello, Joselo destacaba. Esa amistad quedó plasmada como testimonio realmente filial de Joselo cuando en el año 2023, dedicó a la memoria de mi padre el libro **El largo camino hacia La Haya**, publicado conjuntamente con Mirko Lauer, reconociendo la labor pionera del embajador Bákula en ese tema.

De muchas maneras él y yo nos reconocíamos como “hermanos” y él veía en mi padre la imagen de una persona positiva y, quizá de maestro. Yo tuve la suerte de alternar con él muchas veces y me fue de gran ayuda cuando el presidente García me honró designándome como Representante Permanente del Perú ante UNESCO. La orientación de Joselo fue siempre útil, cierta, generosa y oportuna.

Herederos de una tradición de servicio al país, Joselo ha entrado ya en la gloria de los grandes hombres que pasaron por la Cancillería entre los que se encuentran su propio abuelo, don Víctor Andrés Belaunde, Alberto Ulloa, Raúl Porras, Carlos García Bedoya, Javier Pérez de Cuéllar, Carlos Alzamora, mi padre y otros que han dado lustre al servicio diplomático, del que todos nos sentimos parte y orgullosos herederos.

Gracias, querido Joselo, gran canciller y mejor amigo. Nos haces ya mucha falta.

+++++

Sociedad Peruana de Derecho Internacional (SPDI)

NOTA DE PRENSA 057-2025 La Sociedad Peruana de Derecho Internacional lamenta el fallecimiento del Embajador José Antonio García Belaúnde

julio 04, 2025

NOTA DE PRENSA 057-2025

La Sociedad Peruana de Derecho Internacional lamenta el fallecimiento del Embajador José Antonio García Belaúnde

La Sociedad Peruana de Derecho Internacional (SPDI) expresa su profundo pesar por el fallecimiento del Embajador José Antonio García Belaúnde, Miembro Titular e integrante del Consejo de Honor de la SPDI, figura clave en la diplomacia peruana y defensor incansable del derecho internacional. Su vida profesional estuvo dedicada al fortalecimiento de los principios del diálogo, la paz y la cooperación entre las naciones.

Bajo su conducción como Ministro de Relaciones Exteriores (2006–2011), el Perú vivió una etapa particularmente activa en materia de política exterior. Impulsó la celebración de tratados de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea, promovió la integración económica mediante la Alianza del Pacífico y fue artífice de la primera Cumbre APEC realizada en suelo peruano. Estas iniciativas posicionaron al Perú como un actor dinámico en la región y en el sistema internacional.

Su legado, sin embargo, encuentra su momento más emblemático en el proceso judicial ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, mediante el cual el Perú resolvió de manera pacífica su diferendo marítimo con Chile. Gracias a su visión, serenidad y convicción jurídica, el país obtuvo un fallo histórico que reafirmó el valor del derecho internacional como instrumento de justicia y convivencia pacífica entre Estados.

La SPDI rinde homenaje a un diplomático de vocación, a un servidor público íntegro y a un peruano cuya voz seguirá resonando como ejemplo de firmeza, inteligencia y compromiso con el interés nacional. Expresamos nuestras condolencias a su familia y reafirmamos nuestra admiración por su legado, que ya pertenece a la memoria más noble de nuestra historia diplomática.

CRÓNICA

XXX AÑOS DE LA ASOCIACIÓN PERUANA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y LA ORGANIZACIÓN DE CONGRESOS NACIONALES QUE RECORREN EL PERÚ

(CRÓNICA DEL XV CONGRESO NACIONAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL)

Jhonny Tupayachi Sotomayor^()*

La capital del Perú retoma la sede del XV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, el mismo que se realizó los días 11, 12 y 13 de setiembre del 2025, evento organizado por la Universidad San Martín de Porres (USMP), contando con el auspicio y apoyo de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y el Tribunal Constitucional.

La Comisión Organizadora estuvo presidida por el Dr. Ernesto Álvarez Miranda quien es Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad San Martín de Porres, adicional a ello, dentro de la organización interna universitaria participaron diversos profesores locales quienes lograron materializar el proyecto académico propuesto por Jorge Luís Cáceres Arce en su condición de Presidente de la Asociación Peruana de Derecho

(*) Abogado y magister en Derecho Constitucional por la Universidad Católica de Santa María de Arequipa. Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Mayor de San Marcos. Máster en Justicia Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad de Bolonia - Italia. Miembro directivo de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional.

Constitucional, de igual forma gracias a las coordinaciones de Jhonny Tupayachi Sotomayor quien fue el nexo para poder contactar e invitar a diversos profesores nacionales e internacionales y contar con su participación en tan importantes jornadas académicas.

I. ANTECEDENTES DEL XV CONGRESO NACIONAL

La iniciativa para la organización del XV Congreso Nacional de Derecho Constitucional en Lima, nace en la idea de conmemorar los XXX Años de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional (APDC), como también el dar continuidad a una serie de eventos académicos que viene impulsando la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y su presidente honorario el maestro Domingo García Belaunde, quién desde el año de 1987 fecha en la cual se desarrolla el Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional (U. Lima), ha sido una constante en diversas sedes del país, siendo acogido en Arequipa, Huancayo, Trujillo, Lima, etc., adecuando el orden temático a la coyuntura social, política y jurisprudencial de orden nacional e internacional.

Cabe recordar que la consolidación del derecho constitucional en el Perú es de reciente data, ello, no solo por la inconstante vida democrática que ha tenido nuestro país, sino también por el asentamiento de las instituciones que nuestra carta fundamental contiene, como es el caso del Tribunal Constitucional. Si bien la jurisdicción constitucional se instituye constitucionalmente en la Constitución de 1979 con la inclusión del Tribunal de Garantías y posteriormente con el Tribunal Constitucional en 1993, es a partir del 2001 (regreso a la democracia) y posteriormente en el 2004 que denotamos un cambio en el ámbito de la lectura de la Constitución y de sus instituciones, sobre todo en la protección de los derechos fundamentales.

La Universidad San Martín de Porres no puedo estar lejos de la conmemoración de los 30 años de la APDC, más aún, cuando su ex Decano el destacado maestro Alfredo Quispe Correa jugó un rol importante en su fundación de la misma, no puede encontrarse alejada a los acontecimientos jurídicos relevantes y actuales, es por ello, que su decano actual y ex magistrado y presidente del colegiado constitucional, tomo la batuta de convocar profesores nacionales y extranjeros para darnos cita en tres largos días de debate académico y de reflexión constitucional, dentro de un claustro universitario que forma parte de la historia constitucional de nuestra institución.

Como reseña el propio Ernesto Álvarez en la presentación del libro de ponencias editado a razón del congreso, la promoción de espacios de debate académico en torno a cuestiones estructurales de la Constitución y del Estado, así como de la política, no puede ser ajena a la vida universitaria, la cual pertenece a una sociedad con problemas y desacuerdos, pero también con fines comunes. Así, la política es, por naturaleza, polémica y conciliadora a la vez; al ser una actividad orientada a representar los diversos intereses y tendencia de sociedades heterogéneas, es lógico que refleje los conflictos entre dichas necesidades, pues el triunfo de una supone el fracaso de otra. Tales condiciones nos recuerdan la dificultad del gobierno de una sociedad y, más aún, de la estructuración de un Estado funcional, donde el principal conflicto siempre es el poder, fenómeno que hoy adquiere diversas aristas y constituye parte del debate académico.

II. DESARROLLO DEL XV CONGRESO NACIONAL

Realizadas las coordinaciones y recibidas las confirmaciones de diversos profesores de Derecho Constitucional, nacionales y extranjeros, se procedió a elaborar el programa del Congreso, a determinar los profesores que impartirían las ponencias magistrales como también quienes participarían en los talleres creados para dichas jornadas. Un punto relevante en el desarrollo del presente congreso fue el contar con el auspicio institucional del Tribunal Constitucional del Perú y del Centro de Estudios Constitucionales de dicha entidad.

En coordinación con el vigente presidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional doctor Jorge Luis Cáceres Arce, se estructuró y planificó las maratónicas jornadas académicas a desarrollarse en tres días (11, 12 y 13 de setiembre), para tal efecto, se programó la realización de siete (07) conferencias magistrales, cuatro (04) mesas de debate plenario y diecisiete (17) talleres de trabajo, basados todos en ejes temáticos que fueron los siguientes: a) Órganos constitucionales autónomos: ¿fortalecimiento o reforma?; b) Jurisdicción supranacional: ¿garantía o extralimitación?; c) TIC's e inteligencia artificial: implicancias y límites frente a los DDFF; y d) DESCA: problemas y posibilidades.

El primer día de la jornada, el jueves 11 de setiembre fue la sesión inaugural en el auditorio de la Facultad de Medicina de la Universidad San Martín de Porres; se contó con la presencia de las principales autoridades de dicha casa de estudios siendo que las palabras de bienvenida las dio el

Decano de la Facultad de Derecho de la USMP, luego de ello intervino el presidente y presidente honorario de la APDC, la presidenta del Tribunal Constitucional del Perú quienes destacaron la importancia del evento a realizar, resaltando la pujanza de las instituciones comprometidas en su realización, hasta llegar a la inauguración del mismo a cargo del vicerrector académico de la Universidad San Martín de Porres. Posterior a ello, la primera conferencia magistral estuvo a cargo del destacado jurista y actual juez interamericano, profesor nacional Alberto Borea Odría, quien destacó la importancia de la justicia supranacional y el respeto a los derechos fundamentales. En siguiente orden expusieron la presidenta del Tribunal Constitucional dra. Luz Pacheco Zerga, el profesor español Antonio Carlos Pereira Menaut y cerramos con la exposición del profesor argentino Jorge Alejandro Amaya, quién destacó las particularidades de la justicia constitucional y el control de constitucionalidad, con lo cual cerramos las exposiciones magistrales del primer día.

Posterior a ello, se llevaron a cabo dos mesas temáticas plenarias, la primera intitulada *“Conflictos competenciales entre órganos autónomos y reformas constitucionales”*, la misma que estuvo conformada por los profesores y ex presidentes del Tribunal Constitucional doctores: Ernesto Blume Fortini, Ernesto Álvarez Miranda, Carlos Mesía Ramírez, Oscar Urviola Hani, Francisco Morales Saravia, Víctor García Toma. De igual forma se desarrollo la segunda mesa temática intitulada *“Redimensionamiento de la Constitución peruana frente al panorama político y social en la presente década”*, mesa conformada por los profesores: Domingo García Belaunde, Aníbal Quiroga León, Francisco Eguiguren Praeli, Gerardo Eto Cruz, Raúl Chaname Orbe y Milagros Campos Ramos, cerrando así el primer día.

Para culminar el día y destacando la labor académica de los agremiados de la APDC, se instauró una mesa de presentación de libros, en la cual, se presentó los siguientes libros: a) libro de ponencias del XV Congreso Nacional de Derecho Constitucional presentado por el Dr. Ernesto Álvarez Miranda (Editorial Pacífico, 2025); b) El constitucionalismo digital (Editorial Grijley, 2025) de autoría de Raúl Chanamé Orbe e Isaac Vásquez Villanueva; c) Transformación digital en el sector público latinoamericano” (Editorial Grijley, 2025), de autoría de Mirko Maldonado-Meléndez.

El viernes 12 de setiembre durante todo el día se desarrollaron los dieciséis talleres en los diversos auditorios de la Universidad San Martín

de Porres en su sede de Derecho, llevándose en simultáneo cuatro talleres por bloque.

El desarrollo del primer bloque de los talleres se desarrolló con toda normalidad, ciertamente la dinámica de los talleres simultáneos da la oportunidad a los profesores locales y los profesores integrantes de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional a compartir ideas, confrontar las mismas en algunos casos, siendo los alumnos y participantes en general quienes se llevan lo más valioso de los mismos, conocimiento.

Durante el día se desarrollaron los siguientes talleres:

FACULTAD DE DERECHO: 08:30 am a 10:30 am		
MESAS DE TRABAJO	EXPOSITORES	PRESIDENTES
Mesa N° 01 “Relaciones entre Ejecutivo, legislativo y demás organismos constitucionales en el Perú”	- José Luis López Núñez - Manuel Bermúdez-Tapia - Edgar Carpio Marcos - Carlos De la Torre Grados - José Suárez Zanabria - Luis Portugal Pizarro	Edgar Carpio Marcos TRANSMISION VIRTUAL <i>Auditorio Rubén Sanabria</i>
Mesa N° 02 “Sistema Bicameralidad y gobernabilidad”	- Raúl Gutiérrez Canales - Luis Roel Alva - Heber Campos Bernal - Luis Herrera Bustinza - Juan de la Puente Mejía - Natale Amprimo Pla	Natale Amprimo Pla TRANSMISION VIRTUAL <i>Auditorio Rubén Guevara</i>
Mesa N° 03 “Fuero y contrafuero: Soberanía y tutela de los derechos fundamentales”	- Elizabeth Zea Marquina - Bruno Novoa Campos - César Pastor Briceño - Joseph Campos Torres - Claudio Sotelo Torres - Rosmary Ugaz Marquina	Elizabeth Zea Marquina Aula - 101 Pabellón A
Mesa N° 04 “Pluralismo jurídico ante el escenario del siglo XXI”	- Oscar Andrés Pazo Pineda - William Oblitas Villalobos - Susana Távara Espinoza - Miluska Carrasco Gallardo - Roberto Cabrera Suárez - Julio Salomé Castro	Susana Távara Espinoza Aula - 101 Pabellón B

Las diversas exposiciones y los debates generados fueron muy animados, resultando de los mismos valiosas conclusiones y aportes académicos.

JHONNY TUPAYACHI SOTOMAYOR

FACULTAD DE DERECHO: 10:40 am a 12:40 am		
Mesa N° 05 "Judicialización de la política: Experiencias en el Perú y el mundo"	- Dante Paiva Goyburu - Daniel Figallo Rivadeneyra - José Ruiz Riquero - Melissa Diaz Cabrera - Wilmer Medina Bárcena - Jhonny Tupayachi Sotomayor	Jhonny Tupayachi Sotomayor TRANSMISION VIRTUAL <i>Auditorio Rubén Sanabria</i>
Mesa N° 06 "Populismo y problemas de elección y duración de magistrados judiciales: Caso México y Perú"	- Enrique Pestana Uribe - Roslem Cáceres López - Napoleón Cabrejo Ormachea - Miguel Rodríguez Mackay - Miguel Estela de la Puente - Susana Castañeda Otsu	Miguel Rodríguez Mackay Aula 101 <i>Pabellón A</i>
Mesa N° 07 "Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y el papel de la justicia"	- Astrid Cabezas Poma - Carlos Fonseca Sarmiento - Jorge Sánchez Zúñiga - Sheila Vivas Vicuña - Marco Fernandini Diaz - Rosmary Barrantes Serrano	Rosemary Barrantes Serrano Aula 101 <i>Pabellón B</i>
Mesa N° 08 "La justicia y problemas específicos: estereotipos, derechos sexuales y reproductivos, interculturalidad"	- Paola Ordoñez Rosales - César del Carpio - José Luis López Núñez - Judith Pedraza Pozo - Ursula Silva Aliaga - Maghiori Castro Cuba	Paola Ordoñez Rosales TRANSMISION VIRTUAL <i>Auditorio Rubén Guevara</i>

En la tarde se hicieron las siguientes exposiciones magistrales, i

FACULTAD DE DERECHO: 03:30 pm a 05:30 pm		
Mesa N° 09 "Régimen de Excepción: Límites y eficacia en las democracias constitucionales"	- Juan Castañeda Méndez - Mirko Maldonado-Meléndez - Miguel Arce Gallegos - Miguel Soria Fuerte - Omar Sar Suarez	Omar Sar Suarez Aula101 <i>Pabellón A</i>
Mesa N° 10 "Perú ¿Estado fallido?: Entre la inseguridad ciudadanía y la informalidad económica"	- Gerardo Zegarra Flórez - Angel Delgado Silva - Daniel Yacolca Estares - Manuel Balladares Ramírez - Gonzalo Gonzales Castro	Angel Delgado Silva TRANSMISIÓN VIRTUAL <i>Auditorio Rubén Guevara</i>
Mesa N° 11 "Grupos vulnerables y derechos fundamentales"	- María Zamudio Salinas - Karen Añaños Bedriñana - Tula Benites Vásquez - Nadia Paola Iriarte Pamo - Celia Méndez Chumpitaz - Dewi Zamora Mendoza - Christian Guzmán Napuri	Nadia Paola Iriarte Pamo Aula-101 <i>Pabellón B</i>
Mesa N° 12 "Reforma constitucional o nueva Constitución en el marco de las elecciones de 2026"	- Edgar Carpio Marcos - Miguel Vilcapoma Ignacio - José Palomino Manchego - Lourdes Flores Nano - Diethel Columbus Murata - Carlo Magno Salcedo Cuadros	José Palomino Manchego TRANSMISIÓN VIRTUAL <i>Auditorio Rubén Sanabria</i>

FACULTAD DE DERECHO: 05:40 pm a 07:40 pm		
Mesa N° 13 "Justicia, equidad y derechos sociales"	- José Berrios Gutarra - Mario Chávez Rabanal - María Candelaria Quispe Ponce - Alexandra Cabrera Sánchez - Luis Saenz Davalos - Luis Gallegos Molina	Alexandra Cabrera Sánchez Aula 101 <i>Pabellón A</i>
Mesa N° 14 "Reforma política, partidos políticos y participación política ciudadana"	- Tula Benites Vasquez - Rafael Rodríguez Campos - Claudia María Muñoz - Joaquín Cáceres Rosado - Joseph Campos Torres - Luis Herrera Bustinza	Ernesto Alvarez Miranda TRANSMISIÓN VIRTUAL <i>Auditorio Rubén Sanabria</i>
Mesa N° 15 "Constitución económica y modelo contemporáneo"	- Luis Alberto Durán Rojo - Víctor García Toma - César Ochoa Cardich - Lourdes Flores Nano - David Velasco Pérez - Luis Roel Alva	Lourdes Flores Nano TRANSMISIÓN VIRTUAL <i>Auditorio Rubén Guevara</i>
Mesa N° 16 "TIC's e inteligencia artificial: implicancias y límites frente a los DDFF"	- Ramiro Bustamante Zegarra - Jhonny Tupayachi Sotomayor - Diego Angulo Osorio - Guillermo Sevilla Gálvez - Dewi Zamora Mendoza - Rodrigo Silva Ramos	Ramiro Bustamante Zegarra Aula - 101 <i>Pabellón B</i>

Ciertamente la participación de los profesores de la USMP y los integrantes de la APDC, conllevaron la atención de los asistentes a cada uno de los talleres, generándose debate entre los mismos en algunos casos y en otros, reflexiones sobre temas álgidos en los contextos políticos actuales. A efecto de generar la mayor participación de los alumnos y profesionales interesados en el congreso, la USMP realizó la transmisión en vivo de la mitad de los talleres a efecto que quede un registro fílmico de los mismos.

Ya en el tercer y último día, el sábado 13 de setiembre, se desarrollaron las últimas conferencias magistrales, para dar inicio al día se contó con la participación de la profesora argentina Sofía Sagués, para luego seguir el destacado profesor Carlos Ruiz Miguel (España) quien nos ofreció una conferencia sobre el amparo en África. El cierre de la jornada académica no pudo ser de mejor forma, que, con el desarrollo de dos mesas temáticas plenarias, las mismas que concretaron no sólo la atención de los asistentes, sino que las reflexiones vertidas fueron de alto nivel por la calidad de los profesores participantes.

El debate en plenario conllevó reflexiones sobre la *“Inestabilidad política y crisis de representación en Iberoamérica”*, donde participaron los profesores: Carlos Ruiz Miguel (España) Jorge Alejandro Amaya (Argentina) Jorge Luis Cáceres Arce (Perú), Carlos Pereira Menaut (España). La última mesa, debatió un tema que ha generado discrepancias en razón a sus alcances, como es la *“Guerra de Cortes: conflicto entre la soberanía nacional y la tutela supranacional”* donde participaron los profesores Susana Castañeda Otsu, Omar Sar Suarez, Alberto Borea Odría, Ernesto Álvarez Miranda y Aníbal Quiroga León.

Antes de culminar el día y previo a la clausura del evento, se inició la ceremonia de incorporación de nuevos integrantes a la Asociación Peruana de Derecho Constitucional, para tal caso, se incorporaron doce nuevos asociados, donde destacó la presencia de Natale Amprimo Plá y Humberto Abanto, quienes en su condición de abogados y especialistas fueron incorporados en acto público a la APDC.

Luego de las exposiciones y como parte del programa de clausura, la profesora argentina Sofía Sagues, dio las palabras de agradecimiento en representación de los profesores nacionales e internacionales invitados, acto seguido intervino Jorge Luis Cáceres Arce en calidad de presidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional, se recibió el saludo y participación de Eduardo Arana Ysa quién fungía de Presidente del Consejo de Ministros para luego ser clausurado nuestro congreso por el Decano de la Facultad de Derecho de la USMP, profesor Ernesto Álvarez Miranda.

III. MISCELÁNEA DEL XV CONGRESO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

El desarrollo del XV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, se dio de acuerdo a lo previsto durante los tres días de su realización, pero se dieron hechos importantes paralelos al mismo. Podemos mencionar la celebración de los treinta años de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional, institución que hoy alberga a más de 180 profesores de Derecho Constitucional de diversos puntos del país.

Un detalle muy importante que no podemos olvidar es la publicación del libro *“Ponencias del XV Congreso Nacional de Derecho Procesal Constitucional”*, texto que alberga casi la totalidad de las ponencias desarrolladas en esta larga jornada académica, texto del cual

se hizo un tiraje de quinientos (500) ejemplares, destacando los temas desarrollados en el programa y que fue obsequiado a los profesores participantes invitados y que la Universidad San Martín de Porres se encargará de distribuir en los diferentes foros académicos en la ciudad del Lima y fuera de la misma.

Por otra parte, cabe resaltar también en este congreso, la mayor participación de las mujeres constitucionalistas, lo cual, se refleja no sólo en las ponencias magistrales, sino también en los talleres donde presidieron los mismos y participaron en forma efectiva, dando muestra de la inclusión y mayor participación de las mujeres en nuestras actividades académicas.

Cerramos la presente reseña, no sin antes recordar los diferentes gratos momentos en esas agotadoras pero fructíferas jornadas de derecho constitucional, realizadas entre la cordialidad de la comunidad universitaria sanmartiniana, el compromiso de los profesores integrantes de la APDC y docentes de la USMP y sobre todo el ambiente cálido de la academia en su recinto más importante, la universidad. El día sábado al finalizar el congreso, compartimos un almuerzo institucional entre los integrantes de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y las autoridades universitarias, pocas horas después la mayoría de los profesores partimos de regreso a nuestros respectivos lugares de residencia.

Lima, primavera de 2025.

HOMENAJE
A DOMINGO GARCÍA BELAUNDE
Y ERNESTO BLUME FORTINI

HOMENAJE A DOMINGO GARCIA BELAUNDE Y ERNESTO BLUME FORTINI(*)

Aníbal Quiroga Leon

Queridos amigos Domingo y Ernesto,

Estimados amigos y colegas:

En el lenguaje cervantino se señala que: "Es de bien nacido, el ser agradecido..."

Nos encontramos reunidos esta noche alrededor de un sentimiento común que nos hermana: la gratitud.

Es la gratitud del discípulo hacia el Maestro. La gratitud del amigo al hermano mayor. La gratitud hacia aquel que con enorme generosidad nos ha prodigado sus enseñanzas y su ejemplo de vida. A aquel que nos ha precedido en esta andadura, enseñándonos el camino recorrido y el que aún queda por recorrer.

No por nada el Papa Francisco enseñó que hay tres palabras capitales que siempre deben preceder nuestras vidas: PERMISO, GRACIAS, DISCULPA.

En este caso, nos hemos congregado alrededor del significado de la segunda de estas acepciones.

Y en este momento, por ello mismo, quisiera recordar con Uds. las enseñanzas del insigne historiador Jorge Basadre en los "Fundamentos de

(*) Cena en el Hotel Sonesta, Lima, 12 de diciembre de 2025

la Historia del Derecho Peruano", cuando -desde su altura intelectual- nos indicó que:

"En países de mentalidad sísmica, es fácil hallar poetas, políticos, oradores.

La aparición de juristas es un fenómeno de sedimentación ulterior.

El Perú, país contradictorio, los ha tenido, a pesar de todo. Riqueza de subsuelo, sin el abono de calores multitudinarios ni belleza ornamental..."

Domingo y Ernesto, cada uno en su propia individualidad, pero cada uno por igual, calzan perfectamente en esta definición. Ambos, en las vías paralelas que sus vidas representan para nosotros, constituyen actuales referentes de lo que es ser jurista, ser constitucionalista, ser abogado, ser maestro universitario, ser demócrata y ser amigo fraterno.

Por eso, impulsado por mis afanes procesalistas, también me parece importante recordar las enseñanzas de Eduardo J. Couture, cuando, prologando a Piero Calamandrei, dijo -a propósito de lo que debe ser una Escuela de Derecho- que:

"De escuela puede hablarse, solamente, cuando en torno a una Universidad o a un instituto se forma un conjunto tal de estudiosos que dan a su labor el mismo sentido de cooperación que en otros órdenes de la vida asegura el triunfo de los mejor organizados.

Para esto es menester reunir muchas cosas.

Se necesitan, ante todo, maestros. No bastan una, dos o tres figuras estelares: sólo decenas de maestros auténticos hacen una escuela.

Se requiere, asimismo, una tradición. (...)

Es menester, también, tener jóvenes que posean conciencia de su misión. (...) Escuela sin jóvenes no es escuela, porque sólo los jóvenes junto a los mayores hacen el cúmulo de sabiduría y de poder que la vida demanda. (...)

Solamente cuando un país logra reunir todas estas cosas, (...) puede proclamar que tiene una escuela".

Creo que nosotros, bajo el impulso de figuras señeras como Domingo y Ernesto, al lado de otros tantos juristas de nota, nos han permitido a sus discípulos, formar una verdadera escuela jurídica.

Al cabo de haber recorrido un cuarto del siglo XXI, podemos afirmar sin temor al yerro o a la hipérbole que, a la luz de Couture, que claramente tenemos una Escuela de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional, con una pléyade de Maestros, mayores e intermedios, jóvenes profesores y discípulos que cada día exhiben mayor agudeza, profundidad, calidad y empeño en su labor de investigación y docente. Domingo y Ernesto constituyen dos de los principales referentes de esa Escuela en el Perú.

Uno, jurista consumado y docente por vocación, cuenta con una vasta bibliografía que ha sido reconocida e indiscutida a nivel nacional e internacional, trascendiendo fronteras físicas y conceptuales, habiendo llegado a la máxima categoría académica y al reconocimiento intelectual sin cortapisas.

El otro ha llegado a ser Presidente del Tribunal Constitucional, nuestra máxima ágora de la interpretación constitucional, de la defensa de los valores y principios en que se fundan nuestra república y en la preservación de los derechos fundamentales que deben preceder nuestra forma de organización societaria. Ex viceministro de Justicia, actor político y referente de la defensa constitucional y democrática en los medios de comunicación. Ambos, con variación de estilos, exhiben medio siglo de docencia universitaria, una culta prosa y un manejo prolijo del lenguaje que denota, claramente, una sólida formación cultural y humanista de base.

Domingo, por lo demás, nos apabulla con una singular biblioteca personal que es un claro ejemplo de dedicación académica y de permanente investigación.

Conocí a Domingo en las aulas de la Facultad de Derecho de la PUCP, siendo yo aún estudiante y él joven profesor de la pléyade de los “Wisconsin boys”. Mi carrera estuvo atravesada por la historia del final del gobierno militar de la segunda fase, el retorno a la democracia, la Asamblea Constituyente de 1978, la nueva Constitución de 1979 y la instalación de un nuevo gobierno democrático, con esa nueva Constitución, en 1980.

Gracias a él pude entender las iniciales complejidades del “control difuso”, al lado el control concentrado que recién se inauguraba, en esto que inicialmente llamó un “modelo dual de justicia constitucional” en el Perú, y que ahora entendemos ha trocado hacia un sistema mixto de control constitucional en el Perú.

Fue él quien me refirió a principios de 1979 la obligada lectura de Héctor Fix-Zamudio, quien luego deviniera en un Maestro a la distancia. Nuestra amistad creció, se afianzó, se consolidó hasta que, en 1990, con su auspicio, publicamos el pionero primer colectivo en el Perú, en el Fondo Editorial de la PUC, llamado: "Sobre la Jurisdicción Constitucional", que Domingo animara con particular interés y generosidad. De allí hasta ahora, casi medio siglo después, nuestra amistad se ha profundizado, enraizado y hermanado. Es, claramente, un hermano mayor que aconseja, enseña, ayuda y riñe -cuando la ocasión lo amerita-. Pero, como buen amigo, sabe escuchar y comprender con casi infinita paciencia.

A Ernesto lo conocí más o menos al mismo tiempo, más en la lejanía: en el ejercicio profesional. Abogado, versado, estudioso, brioso y excelente orador. Ha fundido el ejercicio profesional con la docencia, en que la también ha acumulado casi medio siglo. Y en el activismo político. En alguna ocasión, inclusive, hemos estado en trinchera opuestas. Pero su decencia siempre supo diferenciar lo profesional de lo personal. Un verdadero caballero, como los de antaño. Su vocación por el derecho constitucional lo llevó, por derecho propio, al Tribunal Constitucional del cual fue un excelente e indiscutido Magistrado y del cual llegó a ser su Presidente. Valiente y esclarecedor, le dio solera, respeto y brío. Supo, desde allí, defender los más preciados valores constitucionales en momentos en que nuestra Constitución fue exigida casi hasta el límite. No solo los abogados litigantes damos fe de ello, también sus múltiples colaboradores en el TC -muchos hoy aquí presentes- dan plena fe de ello. Sobre todo, fue un valiente faro de luz en medio de oscuridades constitucionales en un colegiado -el que le tocó en suerte- ciertamente complejo. Algunos creen que esta situación limitó sus capacidades. Tal vez. Yo considero que, sin su presencia, la del Dr. Augusto Ferrero, (QEPD) y la de José Luis Sardón, la vida del Tribunal Constitucional de aquellos días hubiera entrado en pronóstico reservado.

Por eso, ambos coinciden en una ejecutoria docente -sin mácula- de medio siglo.

De ambos se podría decir, como se dijo un día de Calamandrei respecto de Chiovenda y Cappelletti: Maestros de discípulos, y discípulos de Maestros...

Y de ambos podría decirse también, parafraseando a Machado, que son dos muy buenos Maestros, muy buenas personas y muy buenos amigos, en el buen sentido de la palabra.

Domingo siempre enseña: lo bueno, si es breve, es doblemente bueno. Espero no haberme ganado un nuevo jalón de orejas...

Solo nos queda decir a ambos, por igual, ¡¡¡¡muchas gracias!!!!

LAUDATIO A DOMINGO GARCÍA BELAUNDE Y ERNESTO BLUME FORTINI

Gerardo Eto Cruz

Cuando las personas vienen al *reino de este mundo*, finalmente toman determinaciones de los derroteros que van a transitar. Y así vemos los pasos y las huellas que cada persona va dejando en su vida.

Los pasos que han transitado y siguen transitando Domingo García Belaunde fueron decisivos en su proyecto personal y profesional para el bien del país. Los propios son los pasos de Ernesto Blume Fortini, casi coetáneo con Domingo.

De Domingo vemos a un joven que se decantó por estudiar una materia que parecería algo inútil por aquellas épocas. Un reputado civilista de la época — estamos hablando bajo el régimen del docenio militar — le dijo algo con tono de humor y acaso de piedad: Que Domingo se había decantado por las “*manos muertas*”. Eufemismo que significa que estudiaba algo inútil. Probablemente pesaba la propia realidad de un régimen de facto donde no había la vigencia de una Constitución, ni las instituciones democráticas de un parlamento entre otros.

Aquel joven Domingo, sin embargo, persistió en estudiar seriamente la disciplina del derecho constitucional y cuando uno repasa toda la ubérrima bibliografía, podemos darnos cuenta, en perspectiva histórica, que gracias a Domingo, pese a su juventud y a su persistencia individual estaba sentando las bases de lo que hoy es un vasto movimiento constitucional peruano. Efectivamente, Domingo tuvo una visión y sin proponérselo una misión.

Domingo resumen tras de Sí, haber sentado las bases de un liderazgo científico en los predios del derecho público.

Ha trepado en reflexiones allende a las fronteras de las tres dimensiones del derecho constitucional: la teoría constitucional, el derecho constitucional nacional y el derecho constitucional comparado. Para ello, se adentró a los predios de la politología, la sociología política y su visión está siempre barnizada por la filosofía política, manejando libros, clásicos, modernos y contemporáneos.

Domingo tiene la capacidad de atraer talento, una personalidad de inspiración y motivación, un compromiso ético con el país y con la visión del futuro.

De Ernesto Blume Fortini, igual símil en muchas características identifican a la del maestro Domingo, aún recuerdo una larga estancia académica que hicieramos Domingo, Ernesto Blume, Pepe Palomino, Vladimir Arriaga y mi persona. Ernesto Blume ha persistido y llegó a ser magistrado del Tribunal Constitucional, presidente de este Alto Colegiado y ahora es un excelente abogado y un idóneo comunicador en la defensa de los valores de una democracia constitucional republicana.

Hay muchas personas que a mitad del camino entran en una selva oscura y es que han extraviado su ruta, igual hay muchos que han sido constitucionalistas “bisiestos” es decir, que esbozaron y escribieron algunos artículos y ensayos pero luego dejaron esta pasión por el estudio.

Domingo, tanto como Ernesto Blume, mantienen una impertérrita vocación genuina por esta disciplina y gracias a su capacidad organizativa y académica, hoy tenemos una Asociación Peruana de Derecho Constitucional que no tiene nada que envidiar a las demás asociaciones extranjeras. Igualmente, hay una producción académica, si bien con desigual calibre, pero expresa un sorprendente entusiasmo por la utopía de nuestra disciplina que es racionalizar el poder y afirmar las libertades de nuestros ciudadanos.

Gracias a Domingo y a Ernesto, ambos debieron merecer un cálido reconocimiento de su alma mater la PUCP; ello no ha ocurrido, pero aquí este pequeño grupo de colegas, estamos representando al grueso de profesores que reconocen los méritos y atributos por hacer de nuestra disciplina una utopía realizable como esgrimiera Norberto Bobbio, pues no olvidemos que el derecho constitucional siempre luchará frontalmente contra las distopías que hoy asechan el mundo contemporáneo.

Largos años de vida para Domingo y Ernesto.

DOCUMENTOS

MANUEL LORENZO DE VIDAURRE, CIUDADANO DE AMÉRICA^(*)

Estuardo Núñez

Pocos hombres de nuestra historia estuvieron tan identificados con el ideal de la libertad de América y con la inquietud por la organización y estructura definitiva de su formación democrática, como el ideólogo, estadista y magistrado peruano Manuel Lorenzo de Vidaurre y Encalada. Nacido en Lima en 1773, alternaba siempre a lo largo de su vida, entre alardear de sus blasones familiares que lo vinculaban a nombres preclaros de España y desdeñarlos. En cierto momento crucial de su vida, Vidaurre posó para un pintor en la actitud de pisar escudos y títulos mobiliarios de familia, que años después va a inspirar a Juan de Arona la frase célebre, aludiendo a su “pose”: “Los desdeñaba...pero los ponía”. Desde muy joven mostró su inteligencia extraordinaria y una excepcional capacidad y una incontrolable devoción por el estudio. De las manos del preceptor particular, pasó Vidaurre al Convictorio de San Carlos. Bajo la dirección de don Toribio Rodríguez de Mendoza, Vivar, Baquijano y Morales Duarez, Vidaurre nutrió su juventud con la lectura de los enciclopedistas y de los libros censurados por la Inquisición. La historia y el derecho fueron siempre su vocación y de esas lecturas intensas, deviene su formación liberal incontrastable e invencible, no obstante, sus deberes de consecuencia y los prejuicios morales y sociales de la época. En 1796 estaba ya apto para el ejercicio de la abogacía y en 1802 se graduaba de doctor en ambos

(*) Publicado en ICPNA, Órgano del Instituto Cultural Peruano-Norteamericano, Lima, núm. 2, 1945.

derechos. En la Audiencia de Lima empieza su práctica profesional como ejemplar abogado de pobres, celoso como el que más y enseñanza para sus congéneres en su desprendimiento y en el sentido de responsabilidad que ponía en sus defensas de oficio, como no había precedentes. Ya por entonces asombraba, en sus defensas ante los oidores rutinarios y perezosos, su excelente concepción del derecho y su erudición en los autores antiguos de Roma, en los canonistas famosos y en los discutidos autores contemporáneos como Beccaria, Filangieri y Heinecio. Al lado, leía y captaba en sus horas de estudios a Rousseau y a Montesquieu y a otros constructores del derecho político liberal. Muy alarmada, la Inquisición tomaba cuentas de estos desvíos del joven abogado y pudo éste conocer los rigores de la prisión y de la vigilancia constante de sus actividades juzgadas de heréticas y peligrosas. Su cultura jurídica y su actividad, le crearon pronto un prestigio profesional que le procuró holgados recursos. Pero no era sólo el limitado triunfo profesional lo que Vidaurre ambicionaba. Su espíritu crítico se afinaba desde 1804, señalando los defectos y vicios de la organización judicial de la Colonia. Sus apreciaciones lo hacían ingrato a los ojos del virrey. Enviaba cartas muy objetivas al Príncipe de la Paz, Godoy, ministro de Carlos IV y favorito de la reina. Los sucesos de 1808 y la invasión napoleónica lo colocan en el sector “fidelista” y en un abandonado de esa causa, lanzando una proclama tras otra, y comprometiendo seriamente su patrimonio. Se filiaba como un monárquico reformista. Su sed de reformas llegó a tal medida que el virrey desconfiando de sus arrestos, procuró su alejamiento del Perú. Convenía, por otro lado, a los fines de Vidaurre el viaje a España.

En 1810 se realiza el sueño del criollo. El grupo de los liberales españoles concentrados en Cádiz, mientras el resto de la Península permanece en poder de las tropas napoleónicas, le acoge con respeto. Un Ministro de Estado de la Regencia, don Nicolás María de Sierra, le pide un esbozo de sus proyectos y entonces, en 11 días, Vidaurre redacta su famoso **Plan de las Américas**, que más tarde titularía “Plan del Perú”, y en el que consigna apretadamente un vasto proyecto de reformas de la administración e instituciones coloniales. Este libro, que sólo se imprimiría 13 años después en Filadelfia, condensa su inquietud, su comprensión de los problemas sociales, su erudición formidable en lo jurídico y en el sociológico y sus observaciones sobre la realidad de América y del Perú. Al poco tiempo y en premio de sus desvelos y trabajos. Vidaurre era nombrado por la

Regencia del Reino, Oidor de la Audiencia del Cuzco. A fines de 1810, Vidaurre regresó al Perú a tomar posesión de su cargo, después de un viaje accidentado. El cargo le dejaba estímulo y tiempo para estudiar la realidad y los libros y para introducir reformas en la audiencia cuzqueña, reaccionando contra la rutina y el conservatismo de los demás oidores. Por entonces escribía su Proyecto de Código eclesiástico y de Código Penal. Pero la juramentación de la Constitución liberal de 1812, y antes las guerras del Alto Perú, convirtieron al Cuzco en un semillero de conspiradores patriotas. Los vínculos de Vidaurre con la metrópoli se fueron debilitando y en cambio, se afirmaba cada vez más, su sentimiento de peruanidad. Las circunstancias lo pusieron en contacto con Pumacahua, nombrado Presidente interino de la Audiencia del Cuzco y tan “fidelista” como él. Al estallar la gran Revolución de 1814, los insurrectos le ofrecieron a Vidaurre la jefatura del movimiento. Hay un momento de duda en el ánimo de Vidaurre, en que luchan su lealtad al rey y la consecuencia con sus ideas. Pero el oidor cuzqueño se decide por lo primero, rechaza la designación de los revolucionarios, y éstos nombran a Pumacahua. Vidaurre deja el Cuzco y se dirige a Arequipa y después a Lima. No obstante, su actitud, el virrey sospecha de él y es suspendido en el cargo de oidor. Se inicia un expediente sobre su conducta y suspendidas sus dictas de oidor, se entrega al ejercicio de la abogacía hasta 1818. Pero sus gestiones para su reposición en la magistratura no tuvieron éxito. Su enemigo el virrey Pezuela dispuso su expatriación y Vidaurre tuvo que viajar a España. En Cádiz y Madrid el ambiente que encuentra Vidaurre es glacial. Los informes que han llegado del Perú han hecho su efecto. En espera de su rehabilitación, viaja por Francia e Inglaterra. Después de innumerables gestiones, consigue sólo ser nombrado en 1820, oidor de la Audiencia de Puerto Príncipe, en las Antillas, contra su deseo que era continuar su carrera en el Perú. Allí permanece casi año y medio, al cabo de los cuales, en 1822, por su “extremo liberalismo”, es trasladado repentinamente a la Audiencia de Galicia en España. La decisión real lo llena esta vez de indignación. Vidaurre no se resigna a vivir fuera de América ni menos con atribuciones recortadas. En noviembre de 1822, Vidaurre se embarca para los Estados Unidos donde permanecerá más de un año, hasta comienzos de 1824, en que se reintegra al Perú, llamado por Bolívar. Desde Filadelfia renuncia a la magistratura, en célebre documento fechado en mayo de 1823, dirigido al rey Fernando VII. Allí trabaja intensamente. Edita sus cartas y muchos escritos que mantenía inéditos como el **Plan del Perú**. De regreso en su

país, en 1824, recibe de Bolívar una serie de distinciones: Presidente de la Corte de Justicia en Trujillo, primer Presidente de la Corte Suprema de la República en 1825 y Plenipotenciario del Perú en el Congreso de Panamá (1825-1826), en cuyo carácter redacta las **Bases de la Confederación americana**. Pero pronto trueca la admiración por Bolívar con el aborrecimiento del mismo, ante sus propósitos monárquicos manifestados en la Constitución vitalicia. Al retornar de Panamá, encabeza la reacción anti-bolivariana en 1827 y con Santa Cruz y La Mar, ocupa el cargo de Ministro de Estado. Es elegido diputado en el Congreso Constituyente de 1828 y sostiene en él intervenciones brillantísimas. Pero se teme su creciente prestigio político y acusado de participar en una conspiración que según dice desconocía, Vidaurre es desterrado y se dirige a Estados Unidos y luego a Europa. Vive en Francia, en donde se le acredita representante diplomático. Regresa al Perú en 1830 y vuelve a la Presidencia de la Corte Suprema. En 1832 integra el Gabinete del gobierno de Gamarra, como Ministro de Relaciones Exteriores y de Gobierno y redacta luego un proyecto de Constitución y su célebre **Proyecto de Código Civil**. Durante la Confederación, Santa Cruz le confía una misión diplomática en el Ecuador, manteniendo su cargo de magistrado. Derrocado Santa Cruz en 1839, el general Gamarra lo destituye de su sitial en la Corte Suprema. Una vez más, y ahora a los 66 años, Vidaurre reanuda su actividad de abogado y defiende causas célebres. Escribe entonces su libro **Vidaurre contra Vidaurre**, para refutarse a sí mismo de ciertas opiniones heréticas consignadas en el **Plan del Perú**, en su **Código Eclesiástico** y en otros escritos. Censurado y desengañado, Vidaurre es invadido por el misticismo. Enfermo y apesadumbrado acepta todavía en 1840 el Decanato del Colegio de Abogados de Lima. El 9 de marzo de 1841 termina la trayectoria de este espíritu extraordinario de creador y de reformador. Su vida y su obra ha tenido hasta ahora un exégeta eminente en Jorge Guillermo Leguía autor de un ensayo biográfico (**Vidaurre**, Lima, 1935). Hace pocos meses, haciéndose justicia póstuma a este fundador de nuestra nacionalidad, se ha promulgado una ley que nada erigirle un monumento en el Palacio de Justicia de Lima.

EL PLAN DE LAS AMÉRICAS Y LA INQUIETUD SOCIAL DE VIDAURRE

Todo gran autor muestra siempre una obra que lo define por entero. En el caso de Vidaurre, ese libro es el **Plan de las Américas**, escrito en

plazo angustioso, en 1810, durante su estadía en Cádiz. Copias manuscritas de él circularon entonces por España y por toda América. En la nueva Biblioteca Nacional de Lima se conserva uno de esos ejemplares, provenientes del Alto Perú. Sólo 13 años después se imprimió la obra durante la estadía de Vidaurre en Filadelfia, adicionada de “interesantes notas” que actualizaban el texto poniéndolo a tono con las nuevas concepciones políticas del autor y que rectificaban muchas de sus opiniones anteriores. Bien advertía Vidaurre, en lema inicial del libro que “los viajes y los años hacen variar o modificar las opiniones”. Al momento de la edición, creyó oportuno cambiar el título, haciéndolo menos ambicioso y así entró en las prensas como **Plan del Perú**⁽¹⁾. El libro resume sus observaciones sobre la realidad americana que Vidaurre había recogido en el primer tercio de su vida. Al mismo tiempo sugiere las reformas necesarias en la organización colonial, para impedir el riesgo inminente de la revolución ya en marcha. En los primeros capítulos se ocupa Vidaurre de los vicios del gobierno virreinal, de las anomalías que se advierten en los procesos judiciales, las corruptelas de oidores y abogados, los abusos de cabildantes y curas, la generalización de los juegos de azar y la crítica de la organización universitaria de su tiempo. La última sección del libro la dedica a diseñar las funciones y atribuciones de un funcionario que Vidaurre propone como necesario, el Protector del Reyno, algo así como un Fiscal Supremo activo, encargado de señalar al virrey o gobernante las necesidades de los pueblos o las irregularidades en la aplicación de las leyes, pudiendo el mismo ocurrir al rey en caso de denegatoria o resistencia del virrey a acoger sus pedimentos y consejos. La institución propuesta era en teoría magnífica pero irrealizable en la práctica, pues atentaba contra la autoridad irrestricta del virrey, representante de la misma persona del rey en las colonias y era en el fondo, restrictiva del poder absoluto del soberano. Bien es verdad que Vidaurre la planteaba en el ambiente de los liberales de Cádiz, en los momentos en que se incubaba la Constitución de 1812. ¿Era tal vez el cargo que había soñado para sí? Ello es presumible, de acuerdo con su carácter crítico y reformista. De haberse seguido y escuchado sus consejos, quizá Vidaurre hubiera sido el designado para esa tarea magna de moralizar la administración colonial y realizar la justicia con los pueblos que él amaba.

(1) **Plan del Perú** por Manuel de Vidaurre, Philadelphia, Impresa por Juan Francisco Hurtel, 1823.

Pero los más sugestivos son los capítulos intermedios que reflejan la profunda inquietud social de ilustre ideólogo criollo, que pude determinar un paralelo con los grandes intérpretes modernos de la “justicia social” y de la nueva economía.

Lo alienta un humanitarismo integral que lo hace propugnar la recepción de extranjeros para cubrir la despoblación de América y vitalizar la industria, la agricultura y el comercio. Es “ley del hombre dar al hombre la hospitalidad” y debe favorecerse, como regla de derecho natural, el que los extranjeros de costumbres y creencias similares a las de los nativos, se establezcan para difundir sus buenos hábitos de trabajo y sus conocimientos más adelantados. Critica el establecimiento de estancos y monopolios como contrarios al interés colectivo. “Impedir que el individuo venda con libertad es impedir que trabaje, que ponga en obra su ingenio, sus talentos. La sociedad en este caso falta a sus fines y es preciso o retrotraerla a ellos o formarla de nuevo bajo de un plan más natural... La libertad de comercio es de derecho natural... El principal objeto de la economía política no debe ser el aumento de las riquezas de una nación, sino la distribución de las riquezas entre los individuos de una nación; de modo que todos logren felicidad y abundancia... Los individuos de un estado no pueden tener medios de satisfacer todas sus necesidades, y disfrutar de los placeres racionales, si la masa en general no es rica... Póngase cuidado que las riquezas no queden estancadas en pocas manos y la mayor parte de los socios esté sumergida en el hambre y la indigencia... Si unos pocos logran la abundancia y muchísimos son indigentes, no puede haber libertad”.

Vidaurre se queja del estado deplorable de los caminos y de las posadas, no obstante, la exorbitancia de los impuestos que se cobran para cruzar sendas, pasar puentes y “oroyas”, los cuales con mejor administración podrían según él aplicarse convenientemente a su mejoramiento, mediante el trabajo de los encarcelados.

Vidaurre se adelanta en apreciar que el porvenir del Perú se encuentra en el fomento de la industria minera. Su preocupación es latente por el pequeño propietario de minas sin medios suficientes para explotarlas y a quien el Estado debe procurar los medios de ayuda. “Para la habilitación (del minero) debe haber un banco –dice– y esto es tan preciso que sin él jamás se levantará el país de su decadencia”. Vidaurre propone las medidas para conseguir los fondos necesarios para la constitución del banco,

así como las seguridades que se tomarían para garantizar el reembolso de los préstamos al 5% de interés.

Vidaurre señala enérgicamente la falta que se advierte de seguridades en el trabajo de las minas. “Ya no se lloran las desgracias porque la repetición hace que se oigan con frialdad y sin espanto” y luego propugna reglas más sabias “para mantener el aire incorrupto e impedir el mefítico, los arbitrios para introducir la luz... el acopio de comodidades para el regalo y la salud”.

En cuanto a la condición de los esclavos, clama Vidaurre por un trato más humano. “El trabajo es excesivo: en dehesas de alfalfa que están cercanas a la ciudad, se les hace levantar a las 4 de la mañana y a las dos cuando están retiradas. El espíritu se estremece al ver a estos racionales desnudos, sufriendo el frío, el agua, el aire agudo y destemplado”, a más de su desnutrición, pues su alimento se reduce a frijoles y harina de maíz y en algunas partes una cantidad muy pequeña de “**charqui**”. Propone la inspección de un funcionario “que examinará la naturaleza de los alimentos, el vestuario, la enfermería, el tiempo de trabajo” además de la vivienda, el trato de que sean objeto y la educación que reciban, debiendo imponerse multas en caso de infracción de las obligaciones que competen al patrón. Sugiere que no se consienta el trabajo “antes de que aclare el día ni más de 8 horas en la mañana y tarde inclusive”, que el alimento sea nutritivo, la buena condición de las camas para el descanso, el buen servicio y dotación de enfermerías y la enseñanza del capellán. Para estimular el celo de los funcionarios inspectores, insinúa que “cualquier persona del pueblo tendrá personería para acusar a los amos de los abusos que hacen de sus siervos o a los jueces de visita de la parcialidad con que han procedido”.

Preocupan a Vidaurre las irregularidades que se advierten en los hospitales y hospicios. Para corregirlas juzga necesario que estas instituciones sean “visitadas en cada semana, examinando los alimentos, registrando las ropas, e indagando el estado de la botica y el modo de la asistencia. Se preguntará a los enfermos cómo se les trata y se remediarán inmediatamente los defectos que se reconozcan... Las salas se dispondrán de modo que se logren saludables ventilaciones... Habrá grandes ventanas, el pavimento será elevado...” Señala en seguida un gran principio de la asistencia social: “Conviene que la verdadera indigencia no se equivoque con la falsa”.

Hace así, 135 años que en el Perú, Manuel Lorenzo de Vidaurre abogaba ya por el establecimiento de la jornada legal de 8 horas de trabajo, por la intervención de la autoridad estatal en la vigilancia de las condiciones del trabajo y de la seguridad en el mismo, por la distribución de la riqueza a medida de las necesidades, por el establecimiento de un banco minero protector de los pequeños propietarios de minas, por la asistencia médica gratuita del trabajador, por la vigilancia estatal en los establecimientos de asistencia social y por la acción popular contra los infractores de las leyes sociales. No cabe duda que fue Vidaurre un precursor en señalar las medidas para realizar la “justicia social”, cuando en las naciones más poderosas y organizadas de Europa aun imperaba en todo su inhumano carácter, la explotación del hombre por el hombre. Por algo Vidaurre alguna vez había dicho: “Es mi blanco lo social; éste, el centro a donde se dirigen todas mis líneas”.

Vidaurre y la solidaridad interamericana

Lograda la independencia del Perú, Bolívar se dispuso a llevar adelante sus planes de lograr la solidaridad defensiva y confederación entre todos los países independientes de la América. La unión continental era un antiguo ideal perseguido por el Libertador. En diciembre de 1824 firmaba Bolívar una invitación dirigida a los gobiernos de América en que convocaba a un Congreso continental con sede en Panamá, y solicitaba se acreditaran plenipotenciarios y se hiciera efectiva la representación de cada país. Manuel Lorenzo de Vidaurre fue uno de los representantes del Perú, conjuntamente con don José María de Pando y llegaron los primeros a Panamá en junio de 1825. De ello se jactaba Vidaurre: “Hemos sido los primeros en concurrir al lugar destinado a formar los eternos pactos de amistad y alianza entre todas las Américas”. Sin embargo, se iba a agotar su paciencia por la larga espera que estaba reservada para los peruanos, durante 5 meses, en que Vidaurre se debate en la inacción, el aburrimiento y las enfermedades de un clima tan poco propicio para la salud y la actividad intelectual de provecho. Sólo en diciembre de 1825 llegaron los plenipotenciarios colombianos. En marzo de 1826 arribaron los plenipotenciarios de Centro América. Con los delegados mejicanos que se hicieron presentes recién en junio, se pudo instalar el Congreso de Panamá el 22 de dicho mes de 1826, en cuyas deliberaciones habrían de discutirse las BASES cuyo proyecto había preparado Vidaurre durante

los meses de espera, con algunas modificaciones introducidas por los otros delegados peruanos. Peor el proyecto del Perú no fue admitido a discusión prevaleciendo la opinión colombiana de que debía aplazarse para otra asamblea el discutir los puntos trascendentales, limitándose la labor del Congreso a considerar la alianza de guerra simplemente, que era lo que más urgía. La construcción ideológica de Vidaurre no encontró pues ambiente en el Congreso, que se decidía únicamente por cuestiones prácticas e inmediatas. Sólo a fines del siglo, con la Primera conferencia Internacional Americana, que se reúne en 1889, en Washington, puede decirse que comienza a fructificar los ideales solidarios y de defensa de la paz y de la democracia, que ya insinuaba tan vibrantemente Vidaurre en sus **Bases**, y que están encontrando una plasmación duradera y estable en nuestros días, en las Conferencias de Lima y de México, en la Declaración de Lima, en la Declaración de México, en el Acta de Chapultepec y en otros documentos trascendentes del sistema internacional americano.

“Ya en la época del Congreso –dice Raúl Porras– Bolívar se había decepcionado de la eficacia de éste... A ello vino a agregarse el fracaso de la obra de la propia asamblea. El sueño de la federación política, del aficionado griego de Vidaurre, fue sustituida por un convenio para formar un ejército y una liga federal en caso de peligro contra España. La ciudadanía común planteada por Vidaurre fue rechazada. La paz no pudo ser garantizada, ni establecida una justicia internacional que previniese las agresiones y la conquista y ni siquiera pudieron convenirse en Panamá unas cuantas normas comunes de derecho internacional privado”.⁽²⁾

Las 21 **Bases**⁽³⁾ de Vidaurre establecían la unión de las naciones americanas. El Congreso de plenipotenciarios que se reuniría en Panamá constituiría una verdadera asamblea legislativa, siendo perpetua y dictando leyes obligatorias a todos los países. La ciudadanía sería común a todos los habitantes de las naciones de América, aboliéndose la extranjería y pudiendo todo americano sin limitación alguna ser nombrado en los empleos y dignidades de cualquiera de los estados de América. El comercio no debería tener restricciones y los derechos de importación y exportación serían iguales entre todos los países, sin privilegios ni juegos de tarifas aduaneras. La Guerra quedaría excluida entre las naciones americanas,

(2) R. Porras B., **El Congreso de Panamá**, Lima, 1930.

(3) Manuel de Vidaurre, **Suplemento a las Cartas Americanas**, Lima, 1827.

cuyas diferencias y problemas serían resueltas por el Congreso, que en esta forma actuaría como un alto tribunal de arbitraje obligatorio.

Por iniciativa propia, Colombia había invitado para participar en el Congreso a Estados Unidos y al Brasil. Vidaurre y con él la delegación peruana, no fueron gustoso de esa invitación, que por lo demás, aunque aceptada en principio, no llegó a plasmarse en el envío de representantes. Hacía poco tiempo que Vidaurre había pasado una temporada en los Estados Unidos y conociendo bien el país, decía: “sus solicitudes sólo han de ser mercantiles y especulativas en su provecho” y “yo no hallo razón para que asistan (los EE.UU.) a nuestras juntas, se impongan de nuestros proyectos, ni se mezclen en lo que no defienden ni auxilian”.⁽⁴⁾ En cuanto al Brasil su oposición era más definida por tratase de una monarquía muy claramente absolutista, opuesta necesariamente a los ideales democráticos de la confederación. Y agregaba: “El consejo antiguo anfictiónico de los griegos sucumbió por haber admitido al Rey Filipo”.

En carta a Bolívar insistía Vidaurre en que era muy útil a las circunstancias del Congreso “examinar de cerca las ideas de los del Norte (EE. UU.). Lo que puedo asegurar a V. E. (Bolívar) es que el actual Presidente (de los EE.UU.) juzga no compatible la felicidad de esos estados con la nuestra”.⁽⁵⁾ Poco tiempo después agregaría: “Nosotros debemos seguir la política de los Estados Unidos. Ellos no rompen por nada su neutralidad. El caso es muy reciente. El Presidente de la República (del Norte) propuso que se enviasen plenipotenciarios a esta gran asamblea. La oposición fue muy fuerte, terribles los debates. La razón que alegaban era no querer mezclarse directa ni indirectamente en alianzas que podían comprometerlos en una guerra”.⁽⁶⁾ Bueno es advertir a los lectores de hoy que todavía EE.UU. no se había embarcado en ninguna política definida con América Latina. A este período de indecisión seguiría la etapa del imperialismo y de los actos de fuerza para conseguir posiciones políticas, que condenaba con frase certera, otro peruano ilustre que juzgó estos problemas, José Arnaldo Márquez, y finalmente habría de lograrse en nuestros días, la fase armoniosa de “la buena vecindad”. Precisamente en esta última etapa de la “buena vecindad” es Vidaurre un preclaro precursor cuando

(4) Id. pág. 84

(5) Id. pág. 28

(6) Id. pág. 131

aspira al ideal que entonces parecía inalcanzable: “No quisiera en la América, ni Alpes, ni Pirineos, ni Rhin; una sola familia debe formar todo el mundo de Colón. Penetrémonos de estas dos verdades políticas: O toda la América es libre o no lo es ninguna de sus partes; o toda la América es tranquila o no hay quietud en ninguna parte de ella”.⁽⁷⁾ He aquí condensada en proféticas palabras la gran conquista internacional de nuestros días: la solidaridad interamericana.

Vidaurre en los Estados Unidos

En dos oportunidades residió Vidaurre en los Estados Unidos. La primera desde noviembre de 1822, a raíz de su remoción de la Audiencia de Puerto Príncipe, en las Antillas, hasta comienzos de 1824, en que llamado por el Libertador Bolívar se reintegró al Perú. Esta fue la más fructuosa estadía por el profundo estudio que hizo de la realidad, las costumbres y las instituciones políticas, jurídicas y sociales norteamericanas, así como las ocasiones que tuvo para escribir, editar sus obras inéditas y mantener relación con ilustres figuras del país y de Europa y la América meridional, con quienes platicó largamente en Filadelfia. A juzgar por los datos que deja en sus obras, sus vinculaciones con el medio habrían llegado a ser muy estrechas, sobre todo en Filadelfia donde residió el mayor tiempo, y también en Boston, donde fue elegido miembro de la Sociedad de Agricultura y donde colaboró en varias revistas, así como también en Nueva York. Relación exacta de sus recorridos dentro de la Unión, no ha dejado. Aquello que podemos conocer está mezclado y disperso dentro de sus copiosas impresiones del viajero ávido de conocer lo nuevo o lo diverso.

Escribiendo al gran escritor y pensador ecuatoriano don Vicente Rocafuerte, en 1825, hace Vidaurre recuerdo placentero de los días que pasaron juntos en Filadelfia “estudiando las leyes de aquel país y venerando sus costumbres. ¡Sus costumbres! Esas santas reglas enseñadas por los padres, forman el primero y más precioso libro. ¡Felices comarcas donde habitan hombres verdaderamente virtuosos!”, exclama.

Nada escapa a su avisada perspicacia de investigador y a su interés creciente por las cuestiones sociales. Admira hospitales como el de los **Quakers** de Filadelfia, hospicios, centros de educación en los que se ensayan los métodos nuevos como el de Pestalozzi, los canales, entre ellos

(7) Id. pág. 19

uno en Nueva York “que es superior al de Languedoc”.⁽⁸⁾ Del estudio de las instituciones extrae conclusiones para la América del Sur. Del buen éxito de la tendencia inmigracionista que ya observa en todo su desarrollo, deduce estas ideas: “Mi gran principio en política es convidar a todos los hombres para que vengan a gozar de nuestros preciosos frutos, de nuestras inmensas riquezas, enseñándonos al mismo tiempo a disfrutarlas...”.⁽⁹⁾ Le llega muy hondo la armonía en que viven los diferentes estados de la Unión. “Mi corazón no se da por contento, mientras no vea que entre nuestros estados hay las mismas franquezas que entre los que componen la república del Norte”.⁽¹⁰⁾

La intención de Vidaurre no fue en un primer momento permanecer por mucho tiempo en los Estados Unidos. Desde Filadelfia, después de 4 o 5 meses de estadía, redacta su célebre renuncia a la magistratura de España, a raíz de su traslado violento a inconsulto de Puerto Príncipe a Galaica en la Península. De donde se infiere que vaciló en los Estados Unidos antes de escribir su renuncia, en espera quizá que diera resultado alguna gestión personal de sus amigos ante el Rey, o tal vez en espera de conseguir los medios económicos para regresar al Perú. Por esos días escribe: “Yo no sé si la piedad me proporcionará medios para poder llegar a las orillas del Rímac”.⁽¹¹⁾ Posiblemente, también, ante la oportunidad de estudiar los problemas y las instituciones del gran país que tenía delante, habría dilatado su estadía para acopiar datos y observaciones. En los primeros días de 1824, Bolívar lo urge ya a regresar al Perú, invocándole sus sentimientos patrióticos, para prestar el contingente de sus luces y de su experiencia en su país natal, tan necesitado “de algunos Vidaurres” para orientar su vida política y social, “pero no habiendo más que uno, éste debe apresurarse a volar el socorro de la tierra nativa que clama e implora por sus primeros hijos, por sus hijos de predilección”.⁽¹²⁾

En Filadelfia, el impresor Juan Francisco Hurtel, que tenía su taller “al volver la calle Segunda y la de Dock”, publicó en 1823, bajo el cuidado directo de Vidaurre, dos libros suyos: el **Plan del Perú** y sus **Cartas**

(8) **Plan del Perú**, citado.

(9) Id.

(10) Id.

(11) Id.

(12) **Suplemento a las Cartas Americanas**, Lima, 1827.

Americanas, el primero de 225 páginas más 2 de erratas, y el segundo en dos tomos, de 300 y 199 páginas cada una respectivamente.

Reintegrado Vidaurre al Perú, a mediados de 1824, le cupo inaugurar por encargo de Bolívar la Corte de Justicia de Trujillo y presidir luego la Corte Suprema de la República. Nombrado Plenipotenciario del Perú en el Congreso de Panamá, vive allí más de un año, hasta fines de 1826, lamentando que la obligación de su cargo no le permita viajar al norte, ocupando en algo útil la prolongada espera de los demás plenipotenciarios americanos que arribaron con retraso de muchos meses a Panamá. Terminada la labor del Congreso, Vidaurre retorna al Perú, disgustado de Bolívar por sus planes monárquicos, y encabeza la reacción anti-bolivariana. Integra el gabinete ministerial de Santa Cruz, que desconoce la constitución boliviana, y es elegido diputado en el Congreso Constituyente de 1828. Pero Vidaurre es entonces víctima de una intriga política que se atribuye a Luna Pizarro, ya acusado en diciembre de 1827, de ser inspirador de una conspiración antigubernista que desconocía, es deportado por el Gobierno del General La Mar a los Estados Unidos en abril de 1828. A fines de dicho mes, se embarca en el Callao en la fragata anglo-americana "La China". A comienzos de junio doblaba el Cabo de Hornos. Desde Buenos Aires siguió viaje en la fragata "Presidente" después de alguna espera. A mediados del mismo año desembarcaba en Boston, de donde habría de partir, al cabo de algunos meses, con destino a Europa.

En Boston escribe y edita en 1828 una obra "resulta de su expatriación", que titula **Efectos de las facciones en los Gobiernos nacientes** (Impresa por W. W. Clapp, Boston, 1828, 280 pág.). El mismo año y en la misma ciudad, edita también un **Manifiesto** en que refuta al Gobierno de Colombia los fundamentos que éste había alegado para hacer la guerra al Perú, con su traducción al inglés (Boston, Imprenta de Hiram Topper, 1828, 71 páginas, dobles).

En el ánimo del expatriado se filtra el desencanto pro la organización republicana de los nuevos pueblos americanos. "No era tiempo de convertir las Américas en repúblicas", afirma. "El salto era muy grande y en medio había un abismo. Era preciso un puente: éste debía formarse del sistema monárquico constitucional..." Señalaba los excesos de la anarquía y la demagogia, de los cuales era él mismo una víctima ingenua. Y agregaba:

“La América del Norte no era una respuesta a tan sólidos convencimientos. Ella supo hacerse feliz y su ejemplo y su fortuna causaron las desgracias de la Francia, y después de la América antes Española. Si todos los pueblos tuviesen el mismo clima, costumbres, hábitos, educación, riqueza, comercio, agricultura, era muy fácil que por un solo sistema se gobernase el universo. De partes heterogéneas no pueden componerse cuerpos de igual naturaleza. Los Anglo-americanos eran libres sin ser independientes. Conducidos a comprar de los salvajes unos montes, para gozar más bien de perfecta libertad, debieron desde el principio de la colonización llamarse los hijos de Dios, no los esclavos de los reyes. Moderados, laboriosos, fuertes en lo físico y moral, en extremo píos, sin vanidad en las ciencias, indiferentes a los puestos, aplicados a las artes, prefirieron el trabajo de los campos; apenas oyeron el eslabón de una cadena, cuando se asustan, se alarman, se juntan y se determinan a repeler cualquier innovación, que les usurpe sus justos y afianzados derechos. ¡Pero cuántas no fueron antes las medidas que tomaron de prudencia! ¡Cuántas sus protestas de lealtad y subordinación al rey, de amor a sus hermanos los ingleses, de esperanza en el parlamento, de sumisión racional! No todos fueron por la opinión de un rompimiento, a pesar de las orgullosas repulsas a representaciones sabias, juiciosas y humildes. Franklin, el inmortal Franklin se lo manifestó a Mr. Ingersoll al separarse de Londres. ¿Entraremos nosotros en paralelo? Permítaseme que no esclarezca los puntos de oposición. Basta decir que no era nuestro estado. Olvidados de nosotros mismos, las órdenes de los monarcas se obedecían, sin representar jamás contra ellas. La introducción del papel sellado, que dio el primer impulso a la América del Norte, siempre se recibió en las españolas. En los días se duplicó su precio; todos pagaron; nadie reclamó. Se establecieron estancos, se fundaron aduanas, se inventaron nuevos derechos, crecieron los primitivos; se hablaba de asuntos tan importantes con idéntica frialdad, que pudieran repetirse las historias de Carlo Magno o de Ricardo Corazón de León. Estábamos en el caso de mudar de amo no de ser libres”.⁽¹³⁾

También en Boston se edita su **Proyecto de un Código Penal**, el primer ensayo de codificación de esta rama del derecho en el Perú. (Impresa en Boston por Hiram Tupper, 1828). En la introducción fechada en Boston, el 1º de setiembre de 1828, dice Vidaurre:

(13) **Efectos de las facciones en los gobiernos nacientes**, Boston, 1828, págs. 211-212.

“Hoy que me hallo en una nación ilustrada, cuyos principios son los derechos del hombre y del ciudadano; no juzgando conveniente restituirme a mi patria, mientras el cuerpo legislativo no lo determine; me resuelvo a publicar íntegro el proyecto (de Código Penal). Adelanto que una censura cuidadosa y sabia corrija mis errores por la prensa, y concurre de ese modo al beneficio de las repúblicas nacientes que necesitan los auxilios y luces de la primogénita. Remitiré con la mayor escurpulosidad cuanto se escriba contra mi obra. Seré más agradecido a la impugnación que al elogio. Es mi deseo que el Perú tenga las mejores leyes penales, no que reciba las mías”.⁽¹⁴⁾

La segunda estadía de Vidaurre en los Estados Unidos marcó así también una huella indeleble en su trayectoria cultural. Probablemente a comienzos de 1829, el ilustre peruano abandonaba rumbo a Europa, la tierra de Washington, que él llamó “el centro de la verdadera libertad”, a donde ya no habría de regresar.

Vidaurre, jurista y codificador

Muchos aspectos de la obra de Vidaurre podrán discutirse y acaso cabe aceptar su ligereza para juzgar los hechos o las cosas, su facilidad para variar sus opiniones, que mantuvo siempre en revisión, derivada de su extraordinaria inquietud y laboriosidad en la meditación y el estudio continuado. Pero lo que no podrá discutirse es la firmeza de su vocación jurídica y la solidez de sus conocimientos en la ciencia del derecho, adquiridos en fuentes de primera mano, durante sus años de aprendizaje en el Convictorio de San Carlos y más tarde en España, Francia, Inglaterra y los Estados Unidos del Norte. Esa cultura especializada estuvo continuamente renovada gracias a la enorme capacidad de trabajo de Vidaurre, quien era lector impenitente y prolijo e incansable anotador de textos. Dominador del latín y de lenguas modernas como el francés y el inglés, Vidaurre transitaba con familiaridad por entre los más famosos canonistas y romanistas y por entre los autores más modernos. En sus proyectos de códigos y en sus demás escritos, son constantes sus citas de Baldo, Bartolo, Cujacio, Heinecio y Filangieri; Grocio y Puffendorf; Rousseau y Montesquieu; Bentham, Domat y Portalis. En su proyecto de Código Civil se refiere varias veces a Savigny, el creador de la “escuela histórica”

(14) **Proyecto de un Código Penal**, Boston, 1828, Introducción.

alemana, siendo así Vidaurre quien, en el decenio de 1830 al 40, introduce en el Perú corrientes desconocidas del pensamiento jurídico europeo. Es evidente que su concepto de la propiedad, de la posesión y de la hipoteca se apartó sensiblemente del derecho romano clásico y se nutrió de muchas doctrinas inmediatamente contemporáneas como las de Savigny, con quien, no obstante, disiente en muchos aspectos, como cultor que era Vidaurre del derecho natural. Conocía al detalle el Código Francés de Napoleón y el prusiano de Federico, después de haber formado la base de su cultura jurídica en el conocimiento prolijo del derecho español. En su proyecto de Código Penal, que preparó con detenimiento y estudio a lo largo de muchos años, recogió instituciones que había visto funcionar en Inglaterra y en los Estados Unidos. Es el primero que entre nosotros habla del “jurado” y pretende su implantación en nuestra legislación. “Mi estudio anterior de las leyes inglesas, sólo se contrajo al modo de enjuiciar en lo criminal, lo que he tenido por sublime”, dice en una nota a su **“Plan del Perú**, en 1823. Con el jurisconsulto inglés Blackstone, coincidía en que no “se había de juzgar por la ley romana y los cánones” (derecho canónico), sino “por las leyes de la patria como era justo”.⁽¹⁵⁾ De aquí su afán de codificar, de dar leyes nuevas que rigieran la república naciente. “El derecho romano debe ser tan olvidado –decía– como la filosofía de Aristóteles. ¿Podrán ser buenas las leyes que dieron unos emperadores tiranos o que se publicaron en el tiempo de un senado aristocrático? Llenas están las Pandectas de decretos bárbaros, contradictorios, temerarios, injustos. No queremos saber lo que dijeron Paulo y Papiniano, Justiniano o Constantino; veamos si la ley civil es conforme o contraria al derecho de la naturaleza”.⁽¹⁶⁾ De aquí su empeño de dar leyes nuevas y códigos que estuvieran en consonancia con los ideales de libertad del hombre: sobre los cuales se habían edificado los pueblos de América recientemente independizados. De aquí también su censura a los Estados Unidos por no tener códigos y mantenerse fieles a la tradición inglesa del derecho consuetudinario, imposible según su criterio de regir en una república democrática.

Pero su inquietud codificadora no se inició en los tiempos de la patria libre. Ya antes de ser oidor del Cuzco, en 1810, en su **Plan del Perú**, había esbozado el **Código Eclesiástico** que perfeccionaría más tarde en Filadelfia en 1823, en Panamá en 1825, en Boston en 1828 y finalmente publicaría en

(15) **Plan del Perú**, citado, nota de la página 53.

(16) **Plan del Perú**, nota de la página 141.

París, en 1830 (Imprenta de Julio Didot Mayor, 195 págs.), dedicándolo “a su Santidad el Sr. Pío VIII”.

Sin embargo, el primer proyecto de código que se produce en el Perú, y tal vez en toda la América, es su **Proyecto de Código Penal**, editado en Boston en 1828. Tres años antes, en diciembre de 1825, Bolívar había nombrado, a insinuación de Vidaurre, una comisión de 12 personas destinada a estudiar y redactar los Códigos que la nueva república requería. Pero dicha comisión sólo llegó a reunirse una vez, a causa probablemente de los vaivenes de la política, que hubieron de determinar el propio destierro de Vidaurre en 1827. “Se dijo –anota Jorge Basadre– que era improcedente empezar cualquier trabajo, porque el Perú no tenía aun su Carta política. Solitariamente, Vidaurre preparó su Código Penal a base de estudios iniciados en 1811, siendo oidor en el Cuzco, proseguidos siendo oidor en Cuba. Antes de concluir este trabajo, presentó al Congreso Constituyente un proyecto de jurados. Concluido el código en 1826, el Congreso acordó publicarlo; más el Ejecutivo no tuvo interés en el cumplimiento de ese acuerdo. La preocupación de Vidaurre por darle una legislación propia al Perú estuvo bien lejos de reducirse a esto. Ya entre sus discursos editados en Trujillo en 1824, se halla uno sobre las leyes fundamentales que convienen al país. Brotaba su inquietud de codificador en medio de una vida turbulenta y de una producción exuberante”.⁽¹⁷⁾ Habría que agregar que terminó la redacción de dicho código durante su forzosa y larga estadía en Panamá, como Plenipotenciario del Perú al Congreso de 1826, mientras esperaba la llegada de los demás plenipotenciarios, al mismo tiempo que daba cima a un **Proyecto sobre Jurados** y a un **Proyecto de Código General Americano**, no publicado, que escribió en relación con su idea de la Confederación de los pueblos de América. Por ese tiempo y lugar, parece haber concebido las bases de una ley agraria o **Código agrario**, según se desprende un discurso referente a la agricultura pronunciado en Panamá, en el cual propugnaba el remate de las propiedades rústicas del clero y la conversión de su producto en renta nacional, la venta forzosa de los terrenos incultos, la venta de las tierras del Estado, la obligación general del trabajo, debiendo ocuparse en los fundos a los remisos e igualdad de

(17) Jorge Basadre, “Antecedentes del Código Civil de 1852”, en “Revista de Derecho y Ciencias Políticas” de la Universidad Mayor de San Marcos, Lima, 1939, Año III, N° 2.

derechos entre el labrador y el propietario. Se adelantaba Vidaurre en más de un siglo a las modernas corrientes del derecho rural.

En 1827, redacta Vidaurre un **Proyecto de Constitución** para el Perú que no se tomó en cuenta sino en minina parte para aprobar la Constitución que rigió desde 1828. En 1832, propugna la necesidad de una **ley de procedimiento criminal** y luego otros planes de reforma constitucional. Por datos consignados en escritos de 1831 y 1832, se deduce que Vidaurre escribió también por esa época un **Proyecto de Código de Comercio**, que no llegó a publicarse y que se desconoce.

Comisiones codificadoras instituidas a insinuación de Vidaurre en 1825, en 1832 y en 1834 debieron haber afrontado la labor de confeccionar el proyecto de código civil que el país requería. Pero ninguna dio resultado y Vidaurre en 1834 se decidió a afrontar solo la tarea, ya en las puertas de la senectud, aunque mejor dotado con los dones de la experiencia y la madurez del criterio.

Así la obra magna de Vidaurre es su **Proyecto de Código Civil Peruano** que dividido en tres partes y tomos se publicó de 1834 a 1836, y que incluía al mismo tiempo disposiciones sobre **procedimiento civil**, insertas al final de cada libro.⁽¹⁸⁾ Vidaurre se proponía llenar el vacío de que estaba adoleciendo la tarea de hacer justicia, pues aún no existían “códigos civiles en armonía con el sistema democrático representativo, por lo que se juzga por las leyes españolas, en las que aunque se halla un gran fondo de sabiduría, se resienten de la forma de gobierno bajo la cual fueron dadas, de los errores de los tiempos y prejuicios adoptados por la nación, añadiéndose a esto el número infinito de ellas...; no contemplándose imposible formar unos códigos sencillos, claros, menos voluminosos, metódicos y arreglados a nuestras instituciones; teniéndose ejemplos en los que han dado los monarcas de Europa en este y en el anterior siglo y entre ellos como el más atendible el de Napoleón; debiendo causarnos algún rubor que la República hermana de Bolivia haya publicado los suyos sin que objeto tan grandioso hubiese ocupado antes la atención de

(18) **Proyecto de Código Civil Peruano**, tomo primero (de las personas) Lima, Imprenta del Constitucional, por Lucas de la Lama, 1834, VIII y 342 páginas; tomo segundo (2ª parte, Dominio y Contratos), Lima, Imp. del Constitucional por Justo León, 1835, 377 págs.; tomo tercero (3ª parte Comprende todo lo que corresponde a las últimas voluntades), Lima, Imp. del Constitucional por Justo León, 1836, VIII más 189 págs.

los Congresos”.⁽¹⁹⁾ En esta obra puso todos su empeño y las energías que ya le faltaban, viejo y enfermo; no obstante, brillan entre las 810 páginas de su Proyecto, al lado de su vastísima cultura jurídica e histórica y de su fervor por realizar una obra nacionalista, la madurez de su ingenio, la originalidad de su criterio a veces contradictorio, la nobleza de sus intenciones y el conocimiento de la realidad y de los hombres.

Sin embargo, el Proyecto de Vidaurre no llegó a tener vigencia. Santa Cruz, en 1836, prescindió de Vidaurre y puso en vigor en el Perú, como primeros códigos, los que se habían formulado para Bolivia, de los cuales el Civil era una adaptación del francés de Napoleón. Ellos rigieron en el Perú hasta poco antes de la muerte de Vidaurre. Diversas consideraciones, entre ellas las de orden político y religioso, y algunas de orden técnico, determinaron que la obra de Vidaurre se tomara sólo como antecedentes en los trabajos de las comisiones codificadoras de 1845-47, de 1849 y de 1851, que culminaron en la dación del Código Civil que rigió desde 1852 hasta 1936.

SIGNIFICADO DE VIDAURRE

Manuel Lorenzo de Vidaurre fue un raro ejemplo de laboriosidad. Se da así el caso de sumarse en un solo personaje, calidades y actividades distintas que hubieran podido separadamente asegurar la celebridad y el renombre de varios hombres ilustres.

Fue un ideólogo y un crítico. Su papel de mentor de la nueva organización democrática de los primeros años republicanos, lo coloca en un plano expectable en América. Su actitud crítica de las instituciones políticas y sociales del Coloniaje decadente se perfila no como afán de destruir sino de reformar. Sus mismas observaciones y comentarios sobre las nuevas instituciones de la república, tampoco se tiñen de propósito destructivo alguno. Perseguía un ideal de mejoramiento, sin inquina, sin trastienda, vigorosamente impulsado y noblemente rígido. No lo perturban los ataques ni las negaciones. Si ataca, lo hace sinceramente, sin resentimiento alguno y sin rencor malsano. Si alaba, alguna vez en exceso, lo hace consecuentemente con sus ideas y programas.

(19) Citado por Basadre, art. ref.

Naturalmente, un hombre de tan vasta actividad intelectual y de tan persistente acción política durante toda su existencia, que vivió en constante actitud polémica, debió concitar muchas resistencias. Sus enemigos fueron más que sus amigos. Se hizo necesariamente más injusticia que justicia a su preclaro nombre. Y por mucho tiempo, en vida y después de muerto, Vidaurre fue por muchos desdeñados y apostrofado, sin permitir que se comprendiera el profundo significado de su actitud y de su obra.

Hombre nacido durante el coloniaje, le tocó actuar en la época republicana. Formado a la sombra de España absolutista, creyó ver la luz en la España reformista y liberal. Frustrada esta última, Vidaurre fue abanderado del liberalismo democrático y republicano en los albores de la libertad en América latina. Perteneció, por designio superior, a una época de transición, de profunda transformación política y social. Por eso, fluctuaba siempre entre un campo y el opuesto y era incansable en rectificar opiniones propias en cuanto descubría que se había apartado de la verdad o de la justicia. Muchos conceptos empezaban a estar entonces en plena revisión. Era fácil apartarse involuntariamente de la verdad o de la justicia. Lo difícil era rectificar a tiempo, sin exponerse a ser tachado de inconsecuente o de tornadizo. La gran arma de sus enemigos fue la acusación que se le hizo de hombre versátil y desequilibrado. El mismo insistió en esa nota y tendió la bandera para ser atacado con el título de su obra **Vidaurre contra Vidaurre** que se ha hecho célebre como frase denigratoria para designar veleidades múltiples. Pero no obstante que su versatilidad es explicable y en parte justificable, no podemos exhibirla como cualidad ejemplar ni muchos menos, por más que estemos viviendo ahora también, en época de transición.

Analizando su acción y su obra, podemos encontrar la nota sobresaliente de Vidaurre en su inquietud desinteresada por la mejor organización política y social de su país, en su laboriosidad extraordinaria que llega al límite del sacrificio personal, en su profundo y constante afán constructivo. En todo ello, Vidaurre sigue siendo ejemplar y sin que sus defectos, que fueron muchos como los de todo mortal, puedan opacar en algo esas virtudes, dignas de ser meditadas e imitadas en el Perú de hoy y en el Perú de mañana.

La ideología de Vidaurre se nutre de peruanismo y de americanismo, pero ello no excluye su visión humana de los problemas. Su pensamiento está lejos de la estrechez del criterio y de toda concepción recortada de la

vida. Propugna la recepción de extranjeros, para evitar la despoblación de América. Sobre el individuo, están según él, los fueros de la Sociedad y de la Humanidad. Por eso critica el establecimiento de estancos como contrarios al interés colectivo. Pero va más allá aun en su concepto del papel de la economía nacional. Para él, el objeto de una política económica no debe ser solamente aumentar las riquezas, sino distribuirlas convenientemente para lograr la felicidad colectiva y afirma: "Si unos pocos logran la abundancia y muchísimos son indigentes, no puede haber libertad". Y así, su pensamiento liberal excedía el molde común de su época, y se proyectaba sobre los nuevos conceptos liberales de nuestro tiempo.

Su inquietud y su talento lo conducen a ser el precursor de la solidaridad americana; su sentido democrático lo lleva a ser el vocero en sus días de muchas conquistas sociales de la época presente como la asistencia social y la jornada de trabajo de 8 horas; su interés por el engrandecimiento económico del país lo conduce a sentar las bases de la riqueza nacional y a planear la constitución de un Banco minero y los lineamientos de una política de caminos. Todo ello pareció desequilibrio e insensatez a sus contemporáneos; pero todo eso es timbre de orgullo para el Perú de ahora, que ha realizado o está realizando o se propone realizar su ideal.

Los tiempos que vienen exigen de todos los peruanos empeño en la labor constructiva para lograr una Nación organizada, en que las altas virtudes espirituales –logradas por la libertad y la justicia– vayan a la par que la prosperidad material, que descarta la miseria, la enfermedad y la ignorancia. Para esta tarea ímproba que nos espera, Vidaurre dio el ejemplo. No solo criticó lo inconveniente y dijo lo que debía hacerse, sino que hizo. Su monumental serie de proyectos jurídicos, que comprendía la legislación civil, penal, procesal, comercial, rural, constitucional y hasta internacional, es tarea sola ella que excede las posibilidades de una vida. Y Vidaurre la emprendió y la concluyó conjuntamente con otras mil actividades que agobiaron sus años de mocedad, de madurez y de senectud.

EL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL Y SU IMPORTANCIA^(*)

**Establece reglas generales oponibles
ante los poderes públicos y particulares
debido a que tienen efectos similares
a los producidos por una ley.**

Paul Neil Herrera Guerra

La Corte Suprema de Justicia determinó que cualquier ciudadano puede invocar un precedente constitucional vinculante ante cualquier autoridad o funcionario sin tener que recurrir previamente ante los tribunales.

Fue mediante la sentencia correspondiente a la Casación Laboral N° 19300-2022-Puno, emitida por su Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria con la cual declara infundado aquel recurso interpuesto por una empresa demandada dentro de un proceso ordinario de reposición.

Fundamento

La sala suprema toma en cuenta que el precedente vinculante constitucional es definido como aquel pronunciamiento que goza de relevancia jurídica emitido por el Tribunal Constitucional poniendo fin a una controversia en un caso concreto, en el cual en atención a la existencia de un vacío

(*) Publicado en El Peruano, Lima, martes 9 de setiembre de 2025, y el viernes 24 de octubre de 2025

normativo o a una sistemática vulneración de un derecho fundamental establece reglas generales que tiene carácter erga omnes.

Es decir, resultan oponibles ante todos los poderes públicos y ante los particulares, debido a que tienen efectos similares a los producidos por una ley; ello con el objeto de regular la política jurisdiccional para la aplicación del derecho por parte de los jueces del Poder Judicial y del propio Tribunal Constitucional en casos futuros, explica el colegiado supremo.

Por tal motivo, colige que cualquier ciudadano tiene la posibilidad de invocar un pronunciamiento de relevancia jurídica emitido por el Tribunal Constitucional, que tras resolver una controversia fije reglas generales erga omnes ante cualquier autoridad o funcionario sin tener la necesidad de recurrir antes a los tribunales.

Caso

En el caso materia de la citada casación laboral un extrabajador interpone una demanda de reposición solicitando se declare judicialmente la desnaturalización de los contratos de locación de servicios que suscribió con la empresa demandada; la nulidad del despido sin causa del cual fue objeto y el reconocimiento de su contrato de trabajo de duración indeterminada con los derechos laborales correspondientes.

El juzgado laboral que conoció el caso declaró fundada en parte la demanda, al declarar la desnaturalización de los contratos de locación de servicios suscritos e infundada la nulidad del despido sin causa y la reposición laboral en el cargo de técnico de mantenimiento, debido a que en aplicación del Decreto de Urgencia N° 16-2020 no correspondía reponer al extrabajador demandante.

A cambio de su no reposición, el órgano jurisdiccional de primera instancia ordena a la empresa demandada a pagar al extrabajador una indemnización.

En apelación, la sala laboral superior revocó en parte esa sentencia de primera instancia judicial en el extremo que declaró infundada la reposición por nulidad de despido incausado; la reformó a fundada, y confirmó la desnaturalización de los contratos. Toma en cuenta que el cargo del demandante no corresponde a la carrera administrativa.

Ante ello, la empresa empleadora demandada interpuso recurso de casación laboral, argumentando que el colegiado superior al expedir su fallo se apartó sin motivo del precedente vinculante expedido por el Tribunal Constitucional (TC) en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC mediante el cual se fijan reglas procedimentales aplicables en materia de reposición como trabajadores de duración indeterminada en la administración pública.

La empresa demandada argumenta también que es una persona jurídica de derecho público que funciona con autonomía técnica, económica y administrativa.

Decisión

Al conocer el caso en casación laboral la sala suprema advierte que el colegiado superior desarrolló la fundamentación de cada elemento de la relación laboral: subordinación, prestación de servicios y remuneración.

Constata que tras ese examen la sala de segunda instancia concluyó que existió una relación laboral encubierta. Por lo que declaró una relación laboral a plazo indeterminado y habiendo vencido el período de prueba ordena la reposición por despido incausado, señala el máximo tribunal.

Sumado ello, el supremo tribunal verifica la remuneración señalada para el demandante, el acervo probatorio del cual no queda duda que el demandante es un obrero y de que su cargo o funciones no se encuentran dentro de la carrera administrativa.

Por lo tanto, la sala suprema determina que no corresponde evaluar la aplicación del precedente constitucional vinculante materia de la casación laboral.

Por lo expuesto, entre otras razones, y teniendo en cuenta que cualquier ciudadano puede invocar un precedente constitucional vinculante ante cualquier autoridad sin tener que recurrir antes a los tribunales, el supremo tribunal concluye que la sala superior no se apartó del referido precedente vinculante dictado por el Tribunal Constitucional.

En consecuencia, la sala suprema declara infundado el citado recurso de casación evaluado.

Reglas procedimentales

De acuerdo con el precedente vinculante expedido por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC, para que la incorporación o reposición a la administración pública proceda el ingreso del trabajador debe haberse realizado mediante concurso público y abierto para una plaza presupuestada, vacante de duración indeterminada. Así, en el supuesto de que en un proceso de amparo el demandante no pueda ser reincorporado por no haber ingresado por concurso público de méritos para una plaza presupuestada, vacante de duración indeterminada, el juez reconducirá el proceso a la vía ordinaria laboral para que la parte demandante solicite la indemnización que corresponda conforme a lo previsto en el artículo 38° del Texto Único Ordenado (TUO) del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL), detalla el máximo intérprete de la Constitución en aquel fallo.

APUNTES

LA SALA SUPREMA conceptualiza la infracción normativa como la afectación a las normas jurídicas en que incurre el colegiado superior al emitir una resolución.

ELLO ORIGINA QUE la parte que se considere afectada por aquella resolución pueda interponer el respectivo recurso de casación, detalla la máxima instancia judicial.

LOS CRITERIOS VINCULANTES DEBEN DERIVAR DEL ANÁLISIS DE CASOS CONCRETOS, ES DECIR, DE EJECUTORIAS Y NO PROPIAMENTE DE ACUERDOS PLENARIOS.

El Tribunal Constitucional (TC) determinó que la Corte Suprema de Justicia no puede establecer precedentes vinculantes en decisiones o resoluciones judiciales no emitidas en un proceso judicial.

Fue mediante la Sentencia 1274/2025, correspondiente al Expediente N° 04240-2024 PHC/TC, emitida por su Sala Primera con la cual declara improcedente una demanda de *habeas corpus*, delimitando así la facultad de la Corte Suprema de emitir precedentes vinculantes.

Fundamento

A tono con el artículo 22° de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), dicho colegiado del máximo intérprete de la Constitución advierte que las salas especializadas de la Corte Suprema tienen, al igual que el TC, la posibilidad de establecer criterios vinculantes que deberán ser observados por los jueces de todas las instancias, y que los mismos recaen sobre las ejecutorias que emiten. Es decir, sobre el análisis de casos concretos, puntualiza.

No obstante, el TC también constata que esto último debe ser leído sobre la base de la jerarquía entre ambas técnicas de ordenación jurídica, que deviene en ser distinta. Toda vez que mientras que el criterio vinculante que emite la Corte Suprema por medio de ejecutoria suprema cumple el alcance señalado en el artículo 4° de su LOPJ, que indica que toda autoridad y persona está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales en sus propios términos, los precedentes vinculantes emitidos por el TC en sus sentencias tienen un alcance que somete a la jurisdicción ordinaria por ser manifestación de los alcances de la Constitución Política misma, detalla el fallo del citado colegiado del máximo intérprete de la Constitución.

La Sala Primera del TC verifica, sin embargo, que a pesar de que la propia LOPJ reconoce que la posibilidad de emitir criterios vinculantes se dará mediante ejecutorias supremas, algunas salas especializadas de la Corte Suprema, y demás cortes superiores del país, han adoptado la práctica de emitir los mencionados criterios mediante los llamados acuerdos plenarios.

Ante ello, el colegiado del TC advierte que si bien el artículo 116° de la mencionada ley orgánica habilita a los integrantes de las salas especializadas supremas a reunirse en plenos jurisdiccionales a nivel nacional, regional o distrital para concordar jurisprudencia de su especialidad, estas decisiones no se adoptan dentro del análisis de casos concretos, como lo prevé en el caso de las salas penales el inciso 3 del artículo 433° del Nuevo Código Procesal Penal (NCP).

Conforme a este inciso, la sala de oficio o a pedido del Ministerio Público podrá decidir, atendiendo a la naturaleza del asunto objeto de decisión, que lo resuelto constituye doctrina jurisprudencial vinculante a los órganos jurisdiccionales penales diferentes a la propia Corte Suprema, la cual permanecerá hasta que otra decisión expresa la modifique.

Agrega esta norma, si existiere otra sala penal o esta se integra con otros vocales, sin perjuicio de resolverse el recurso de casación, a su instancia, se convocará inmediatamente al Pleno Casatorio de los Vocales de lo Penal de la Corte Suprema para la decisión correspondiente, que se adoptará por mayoría absoluta.

En este último supuesto señala que no se requiere la intervención de las partes, ni la resolución que se dicte afectará la decisión adoptada en el caso que la motiva, teniendo en cuenta que la resolución que declare la doctrina jurisprudencial se publicará en el diario oficial.

Ante lo expuesto, el TC concluye que los acuerdos plenarios cumplen efectivamente con el deber de uniformidad de la jurisprudencia, constituyendo así un medio importante para la predictibilidad de los resultados de la judicatura ordinaria y la proscripción de la arbitrariedad.

Sin embargo, precisa, el contenido de estos únicamente puede poseer carácter de doctrina jurisprudencial de unificación de criterios, careciendo del carácter vinculante que el legislador le otorgó a las ejecutorias supremas y las sentencias del TC. En tanto las ejecutorias supremas como las sentencias del TC tienen la posibilidad de fijar dichos criterios al realizar sus análisis tomando como base casos concretos que ameritan la creación de reglas para la resolución de otros futuros que puedan encontrar en el precedente un caso base.

Así, resulta inviable la práctica de establecer precedentes vinculantes en decisiones o resoluciones judiciales que emita la Corte Suprema, y que carezcan de ser emitidas dentro de un proceso judicial puesto a su conocimiento, colige el TC.

Es decir, agrega, que carezcan de su carácter de ejecutorias supremas, pudiendo servir únicamente como una fuente de información para el juzgador quien, entre lo contenido por el acuerdo plenario y su criterio mismo, deberá de hacer prevalecer lo que mejor considere para la resolución del caso concreto. De modo tal, solo podrá ser vinculante aquella regla nacida del análisis de un caso concreto, colige el TC.

Caso

En este caso, un condenado por delito de violación de la libertad sexual de menor de edad interpuso una demanda de *habeas corpus*, denunciando

la vulneración de los derechos al debido proceso, a la prueba, entre otros. Argumenta que la aplicación de un acuerdo plenario para desvirtuar la presunción de su inocencia fue obsoleta y precipitada e incluso desatinada. En primera y segunda instancia se declaró improcedente la demanda. Ante ello, interpuso recurso de agravio constitucional para que el caso sea visto por el TC.

Además, la Sala Primera del TC advierte que, en puridad, el demandante pretende el reexamen de lo resuelto en sede judicial. Y considera, si el recurrente hubiese alegado el incumplimiento de algún criterio vinculante emitido por la sala penal por parte de los juzgadores, ello es algo que queda como competencia exclusiva de la sede ordinaria, no pudiendo el TC pronunciarse sobre la aplicación adecuada de criterios vinculantes. Por lo expuesto, el máximo tribunal declara improcedente la demanda.

APUNTES

LA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DE predictibilidad y certeza de las decisiones judiciales se concretiza con la función jurisdiccional responsable y alineada a los valores de interdicción de la arbitrariedad, la cual se materializa por medio de una denominada doctrina jurisprudencial, la que solo se tendrá por cumplida si se respetan tales decisiones, justificándose así la necesidad del carácter de vinculante de ciertas decisiones, explica el colegiado del TC.

A CRITERIO DE LA SALA PRIMERA DEL máximo intérprete de la Constitución esto logra entenderse tomando como base, por ejemplo, lo establecido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 310307, Nuevo Código Procesal Constitucional.

EN ESE ARTÍCULO SE RECONOCE LA potestad de este alto órgano de emitir precedentes vinculantes en sus sentencias, los cuales cumplen el papel de parámetro normativo para casos futuros de naturaleza homóloga, manejando una condición sumamente similar a la de la ley, recalca el mencionado tribunal.

JEFE DEL ESTADO LIDERA REFORMA DE LA JUSTICIA^(*)

En 90 días, presentará informe sobre política en el sistema, anuncia.

Los miembros del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia decidieron por consenso que el jefe del Estado, Martín Vizcarra Cornejo, lidere ese espacio encargado de impulsar los cambios en la administración de justicia en el Perú.

El Mandatario agradeció la confianza para encabezar esa comisión y enfatizó en la necesidad de trabajar en conjunto para que el país cuente con un sistema de justicia sólido e instituciones preparadas para enfrentar a la corrupción.

“Decidimos establecer el inicio de esta comisión que tiene 90 días para emitir un documento que es la política de justicia que queremos ver. Hoy nos instalamos y fue una reunión muy positiva con la voluntad de las instituciones de llevar adelante la reforma del sistema de justicia”.

Norma

En Palacio de Gobierno, el presidente Vizcarra detalló que el Poder Legislativo aprobó recientemente la Ley que crea el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia y que lo integran los titulares del Congreso de la República, Poder Judicial, Ministerio Público, Contraloría General de la República, Tribunal Constitucional (TC), Defensoría del Pueblo, Junta Nacional de Justicia (JNJ) y la Presidencia de la República

(*) Publicado en el diario oficial El Peruano, Lima, 28 de mayo de 2019.

El Jefe de Estado comentó que la decisión para que presida el grupo de trabajo se adoptó por unanimidad entre los representantes de las siete instituciones que integran este espacio, pues todavía está pendiente que la JNJ entre en funciones.

De acuerdo con la Ley N° 30942, el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia tiene como funciones formular los criterios para la elaboración de la política nacional de reforma del sistema de justicia.

Además, coordinar la ejecución de las políticas a cargo de las entidades integrantes del sistema de justicia, así como realizar el seguimiento y control de la implementación y la ejecución de los procesos de reforma.

A la par, deberá presentar un reporte anual de los avances de su labor.

El Consejo tiene una presidencia que es alternada por el período de un año. Sesionará de manera ordinaria una vez al mes y de forma extraordinaria cuando la convoque su titular, precisa la ley.

RESPALDO TÉCNICO

La Ley N° 30942 crea también un Consejo Técnico para la Reforma del Sistema de Justicia, que contará con una secretaría técnica encargada de brindar apoyo técnico y administrativo permanente a los titulares de las instituciones.

El grupo de apoyo está compuesto por los representantes técnicos del Poder Judicial, Fiscalía, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Congreso de la República y Ministerio del Interior.

Se suman también la JNJ, el Tribunal Constitucional, la Academia de la Magistratura, el Jurado Nacional de Elecciones, el Ministerio de Economía y Finanzas, así como un representante de las rondas campesinas elegido entre sus presidentes regionales.

CITA

- En la reunión en la Casa de Pizarro participaron los titulares del Parlamento, Daniel Salaverry; Poder Judicial, José Luis Lecaros; y Ministerio Público, Zoraida Ávalos.
- Asistieron también el presidente del TC, Ernesto Blume, el Contralor Nelson Shack y el Defensor del Pueblo, Walter Gutiérrez.

VACANCIA DE LA PRESIDENTA DINA BOLUARTE

RESOLUCIÓN DEL CONGRESO 001-2025-2026-CR

EL PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA
REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Resolución Legislativa del Congreso siguiente:

RESOLUCIÓN DEL CONGRESO QUE DECLARA LA PERMANENTE INCAPACIDAD MORAL DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA Y LA VACANCIA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, con fecha 9 de octubre de 2025, se presentaron las mociones de orden del día 19769, 19770, 19771 y 19772 que proponen la vacancia de la Presidencia de la República por la causal prevista en el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución Política del Perú, con los cuales se inició el trámite previsto en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso.

Que, conforme al procedimiento previsto en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso, en la sesión del Pleno del 9 de octubre de 2025 se dio cuenta de las referidas mociones y en la siguiente sesión semipresencial del 9 de octubre del año en curso, previa deliberación, el Pleno

aprobó su admisión, acordándose que el debate y la votación del pedido de vacancia se efectuaría el 9 de octubre a las 23 horas 30 minutos.

Que, en la sesión semipresencial del Pleno del Congreso del 9 de octubre de 2025, la presidenta de la República, la señora Dina Ercilia Boluarte Zegarra, en el marco del procedimiento establecido en el inciso c) del artículo 89-A del Reglamento del Congreso, no ejerció su derecho de defensa, respetándose de esta manera el derecho constitucional al debido proceso.

HA RESUELTO:

Artículo 1. Declaración de permanente incapacidad moral de la presidenta de la República

Declárase la permanente incapacidad moral de la presidenta de la República, señora Dina Ercilia Boluarte Zegarra, según lo establecido en el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 2. Declaración de vacancia de la Presidencia de la República

Declárase la vacancia de la Presidencia de la República y, en consecuencia, la aplicación del régimen de sucesión establecido en el artículo 115 de la Constitución Política del Perú.

Comuníquese, publíquese y cúmplase.

Dada en el Palacio del Congreso, en Lima, a los diez días del mes de octubre de dos mil veinticinco.

JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ

Presidente del Congreso de la República

FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO

Primer Vicepresidente del Congreso de la República

PERÚ: ES INACEPTABLE DECISIÓN DE CORTE IDH(*)

Presidencia reafirma que el nuestro es un país soberano y democrático.

El Gobierno del Perú consideró “inaceptable” la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), emitida el miércoles 3 de septiembre, en la cual pide a las autoridades competentes (jueces) abstenerse de aplicar dicha ley, a fin de que no surta efectos jurídicos con respecto a los casos Barrios Altos y La Cantuta.

Mediante un comunicado, emitido por la Presidencia de la República, afirma que la Convención Americana de Derechos Humanos establece claramente que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos tiene un carácter subsidiario, coadyuvante o complementario. “No puede intervenir mientras no se haya agotado la jurisdicción interna”, subraya.

Sostiene que el Perú es un país soberano y democrático que, a lo largo de su historia, ha demostrado un firme y decidido compromiso con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El comunicado recuerda que el Perú “padeció el terrible embate del terrorismo que pretendía subvertir el Estado de derecho y su democracia, lo cual generó un gran sufrimiento en nuestra población. Los derechos humanos de todos los peruanos fueron vilmente violados por los delincuentes

(*) Publicado en el diario oficial **El Peruano**, Lima, 07 de setiembre de 2025.

terroristas, generándose una lucha para salvar la democracia y la sociedad peruana”, recalca.

Por último, el documento indica que el Perú seguirá evaluando su permanencia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como la necesidad de promover una revisión de las normas sustantivas y procesales que regulan la actuación de sus órganos

¿Qué dice la Corte IDH?

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) requirió al Estado peruano suspender los alcances del texto, aprobado por el Congreso, en que se plantea una amnistía para miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y comités de autodefensa que participaron en la lucha contra el terrorismo en 1980-2000.

La medida del organismo interamericano consta en una resolución de adopción de medidas urgentes en el marco del caso Barrios Altos y caso La Cantuta vs. Perú, con fecha 24 de julio.

Cerrar ciclo de injusticias

El 13 de agosto pasado, la presidenta Dina Boluarte promulgó la ley que concede amnistía a los miembros de las FF. AA, la Policía Nacional y los comités de autodefensa que participaron en la lucha contra el terrorismo entre 1980 y 2000, y destacó que esta medida reconoce el sacrificio de quienes defendieron la paz. “Con esta amnistía histórica, el Perú honra a sus defensores” afirmó la Mandataria, recordando que muchos entregaron su vida en defensa de la democracia y otros cargaron durante años con procesos judiciales y acusaciones injustas.

La presidenta Boluarte subrayó que la norma busca cerrar un ciclo de injusticias contra hombres y mujeres que cumplieron su deber constitucional, muchos ellos ya de avanzada edad. “No podemos aceptar que quienes dieron su vida o su juventud por defender al Estado de derecho sigan cargando cadenas judiciales que destruyen sus vidas y las de sus familias”, enfatizó.

ALGO MÁS

LA MANDATARIA RECORDÓ que el terrorismo causó más de 70,000 muertos y miles de desaparecidos, pero que gracias al valor de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los comités de autodefensa se recuperó la paz y se salvó la democracia.

“EL PERÚ NO abandona a sus defensores y la gratitud de la patria no tiene fecha de caducidad”, sostuvo.

EXPLICÓ QUE LA decisión se sustenta en el artículo 102, inciso 6 de la Constitución Política del Perú, que faculta al Congreso de la República a conceder amnistías. Indicó que dicha atribución, ejercida con responsabilidad, permite corregir desequilibrios del sistema judicial y salvaguardar derechos fundamentales.

NORMAS PARA LOS COLABORADORES

1. Solo se publicarán trabajos dedicados al Derecho Constitucional y al Derecho Administrativo. Eventualmente, se acogerán artículos de otras disciplinas, afines o complementarias.
2. La Revista pretende publicar artículos y notas de alta divulgación, evitando en lo posible los enfoques eruditos o de carácter monográfico.
3. La Revista solo publicará artículos inéditos en idioma castellano.
4. Los artículos y las notas no excederán de 30 y 15 páginas, respectivamente, tamaño A-4, a doble espacio. Se pueden incluir cuadros debidamente diseñados en el formato Word, con la respectiva numeración. No se aceptan diagramas, gráficos ni imágenes dentro de los artículos.
5. Por la índole de la Revista, los trabajos no necesitan ir con notas bibliográficas, las que en todo caso, deben ser breves y de ser posible, ubicadas al final del trabajo, como «bibliografía consultada». Y en su defecto, como notas a pie de página. En cuanto a la forma de citar en notas a pie de página, sugerimos:

Libros

- Marongiu, Antonio, *Storia del diritto italiano*, Milano, I. E. Cisalpino, La Goliardica, 1977, p. 15

Libros colectivos

- Pérez Guilhou, Dardo, “Poder constituyente y Constitución histórica argentina”, en varios autores, *El régimen constitucional argentino*, Mendoza, Idearium, 1984, p. 90.

Revistas

- García Belaunde, Domingo, “La Constitución histórica y la reelección presidencial”, en *Scribas*, núm. 3, 1997.
6. Las colaboraciones deben ser remitidas en archivo digital de formato Word for Windows.
 7. La Dirección no mantiene correspondencia con las colaboraciones no solicitadas.
 8. A cada autor se le entregará un ejemplar de la revista y se le remitirán separatas electrónicas.
 9. El autor cuya colaboración haya sido publicada, se compromete a no reproducir su artículo en cualquier otro medio, sino tres meses después de aparecida en su versión original.
 10. La Revista se reserva el derecho de devolver las colaboraciones que no cumplan con los formatos establecidos.



INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
(SECCIÓN PERUANA)