



"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, **LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION**

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Periodo Anual de Sesiones 2025–2026

SEGUNDA LEGISLATURA ORDINARIA

Señor presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la siguiente iniciativa legislativa:

PROYECTO DE LEY	PROPONENTE	TÍTULO DE LA PROPUESTA
12544/2025-PJ	Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República	Proyecto de Ley que modifica el numeral 3 del Artículo 32 de la Ley 27584 – Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en su Décima Sexta Sesión Ordinaria, celebrada el 15 de abril de 2026, acordó por **MAYORIA** de los presentes, la **APROBACIÓN** del presente dictamen.

Con los votos a favor los congresistas: CRUZ MAMANI, Flavio; AMURUZ DULANTO, Yessica Rosselli; CORDERO JON TAY, Luis Gustavo; DÁVILA ATANACIO, Pasió Neomías; ECHAIZ RAMOS VDA DE NUÑE, Gladys Margot; GONZA CASTILLO, Américo; JAUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO, María de los Milagros; MOYANO DELGADO, Martha; RAMÍREZ GARCÍA, Tania Estefany; RUÍZ RODRÍGUEZ, Magaly Rosmery y TELLO MONTES Nivardo Edgar.

Con el voto a favor del congresista accesorio MITA ALANOCA Isaac en reemplazo del Congresista CERRON ROJAS Waldemar.

Con el voto en contra de la congresista PALACIOS HUAMÁN, Margot.

Con la abstención de la congresista HERRERA MEDINA, Noelia Rossvith.

Asimismo, en dicha sesión, se aprobó la dispensa del trámite de sanción del acta para ejecutar el presente acuerdo de comisión.

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, **LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION**

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

El proyecto de ley fue presentado y decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e inteligencia conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

PROYECTO DE LEY	FECHA DE PRESENTACIÓN	FECHA DE DECRETO E INGRESO A LA COMISIÓN	COMISIONES
12544/2025-PJ	22/09/2025	23/09/2025	Comisión de Justicia y Derechos Humanos

1.2 Antecedentes parlamentarios

De la verificación del Periodo Parlamentario 2021-2026, en el Portal del Congreso de la República, conforme lo dispone el literal d) del tercer párrafo del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República¹, las proposiciones legislativas materia del presente dictamen no tiene antecedentes legislativos.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

El Proyecto de Ley 12544/2025-PJ

¹ Reglamento del Congreso de la República:

"Artículo 76.- Requisitos especiales

La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

[...]

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

[...]

Además, estas proposiciones de ley o de resolución legislativa:

[...]

d) No pueden incurrir en copia de otros proyectos de ley, publicados en el Portal del Congreso. Se entiende que hay copia cuando se ha transcrito la totalidad o parte sustancial del proyecto, con el fin de presentarlo como propio o sin citar la fuente que le sirve de sustento en la Exposición de Motivos"

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION

La presente fórmula legislativa contiene un solo artículo que propone la modificación del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 27584, en los términos siguientes

3. El recurso de casación contra las siguientes resoluciones: Las sentencias expedidas en revisión por las Cortes Superiores; y los autos expedidos por las Cortes Superiores que, en revisión, ponen fin al proceso. El recurso de casación procede en los casos que versen sobre pretensiones no cuantificables. Tratándose de pretensiones cuantificables, cuando la cuantía del acto impugnado sea superior a 500 Unidades de Referencia Procesal (U.R.P.). No procede el recurso de casación cuando las resoluciones de segundo grado confirmen las de primera instancia. Por último, una disposición complementaria final sobre adecuación del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo.

III. MARCO NORMATIVO**3.1 Legislación Nacional**

- Constitución Política del Perú
- Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial
- Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo
- Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil
- Ley N° 29497 – Nueva Ley Procesal del Trabajo

IV. OPINIONES TÉCNICAS SOLICITADAS

Para la elaboración del presente dictamen, la Comisión de justicia y derechos humanos, ha solicitado opinión de las siguientes entidades:

Del Proyecto de Ley 12544/2025-PJ

Oficio de Requerimiento	Institución	Fecha	Oficio se reitero	Fecha
OFICIO N° 00635-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	Decano del Colegio de Abogados del Callao	29 de octubre de 2025	OFICIO N° 2024-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	18 de marzo de 2026

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION

OFICIO N° 00632-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	Ministro de estado en el despacho de Justicia y Derechos Humanos	29 de octubre de 2025	OFICIO N° 2022-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	18 de marzo de 2026
OFICIO N° 00633-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	Defensor del Pueblo	29 de octubre de 2025		
OFICIO N° 2023-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	Decano del Colegio de Abogados de Lima.	29 de octubre de 2025	OFICIO N° 00634-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	18 de marzo de 2026

Cuadro de respuesta al requerimiento de proyecto de Ley

INSTITUCIÓN	OFICIO DE RESPUESTA	FECHA	OTROS	FECHA DE RECEPCIÓN
Defensoría del Pueblos	Oficio 0017-2026 -DP/PAD	09/01/2026		09/01/2026

ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS SOBRE EL PROYECTO DE LEY 12544/2025-CR.

DE LA DEFENSORIA DEL PUEBLO.

Señala que, en la exposición de motivos, únicamente se realiza una mención muy genérica de las causas del problema que se pretende abordar legislativamente, es decir no se realiza un análisis adecuado sobre las causas y los efectos que generan la supuesta situación problemática la cual se pretende solucionar.

Además, hace hincapié en que el señalamiento de las causas y efectos con la mayor precisión posible es sumamente importante, pues permite una correcta determinación de los medios y fines que podrían instaurarse para solucionar el problema público identificado. En otras palabras, la inadecuada formulación del problema público puede generar dificultades al plantear y seleccionar alternativas de solución acordes al mismo, sobre todo cuando el efecto práctico de la iniciativa legislativa supone una reducción de las posibilidades de acción jurisdiccional en favor de las personas.

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION

Otro de los aspectos importantes, más no únicos, es la evaluación del rol que asumen los interesados, la misma que en el proyecto de ley analizado es meramente tangencial.

En ese sentido, si bien, como principio de actuación, se considera que el Poder Judicial es conocedor de su realidad institucional, así como que sus criterios decisorios están

debidamente ponderados, también es necesario que cuando la medida requiere de una evaluación de otro Poder del Estado, como es el Congreso de la República, en el marco de la tramitación de iniciativas legislativas, los hechos, análisis y ponderaciones efectuadas deben ser exteriorizadas y sustentadas detalladamente en la exposición de motivos de los proyectos de ley que puedan presentarse. Máxime si la medida legislativa que se propone implica un recorte en las posibilidades de actuación procesal establecidas en favor de la ciudadanía

No obstante que se ha hecho notar que no se cuentan con elementos suficientes para evaluar el Proyecto de Ley N° 12544/2025-PJ, nos permitimos hacer algunos comentarios que consideramos pueden contribuir a un ulterior análisis y debate de este por parte del Congreso de la República

PRINCIPIO DE DOBLE CONFORME

En el Perú no ha sido de aplicación absoluta como actualmente se plantea en la iniciativa legislativa. En el ámbito del derecho procesal, el Perú adopta el principio del "doble conforme" (es decir la existencia de sentencia de primera y de segunda instancia en el mismo sentido) para restringir la interposición del recurso de casación en casos de materia civil, laboral y contencioso administrativo. Sin embargo, las normas de la materia siempre han cuidado de establecer excepciones expresas a dicho principio

No obstante, la presente propuesta legislativa 12544/2025-PJ no contempla ninguna excepción expresa y directa al principio de doble conforme, que permita la procedencia del recurso de casación, por ejemplo, en caso que la decisión confirmada sea contraria a principios jurisdiccionales previamente fijados por la Corte Suprema, los cuales según el artículo 34 de la Ley 27584 constituyen precedente vinculante, o cuando se resuelva puntos o cuestiones sobre los que exista jurisprudencia contradictoria a nivel de las salas superiores.

Sin embargo, el aspecto que más preocupa es que se elimina la actual excepción al principio de doble conforme como causal de improcedencia del recurso de casación, cuando el fallo es desfavorable para el ciudadano, ya que ello supone reducir los actuales niveles de protección que tiene la ciudadanía frente al Poder. Al respecto, la exposición de motivos del proyecto de ley, de manera muy escueta, señala que dicha

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION

excepción no existe en la vía procesal civil ni en la vía procesal laboral, por lo que nada justifica la existencia de un trato distinto en la vía del proceso contencioso administrativo

Sin embargo, consideramos que tal conclusión o afirmación no puede ser evaluada ni validada si no se conoce el razonamiento que se ha seguido para arribar a la misma, ya que sí existen diferencias sustanciales entre las vías procesales aludidas en la señalada exposición de motivos y por lo tanto, por lógica elemental, deberían recibir un trato diferenciado. Una de ellas es que la vía del procedimiento contencioso administrativo es una vía especialmente diseñada para conocer demandas contra el Estado, bajo una lógica particular, propia de la naturaleza del demandado. Otra de ellas es que, en el proceso contencioso administrativo, al ser el Poder Público el demandado, de modo similar a lo que ocurre en la vía procesal constitucional se aplica una lógica protectora del demandante. Como se recordará, en esta última vía procede el recurso de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional cuando la sentencia de segunda instancia es desfavorable al demandante.

Finalmente, la exposición de motivos invoca la "casación excepcional", como un mecanismo de solución residual para intervención en vía de casación, sin embargo, no desarrolla dicha figura y menos aún incluye una disposición legal para orientar a la ciudadanía y al Poder Legislativo sobre los alcances y posibilidades sobre dicha figura.

Concluye que: La exposición de motivos del Proyecto de Ley 12544-2025/CR no desarrolla adecuadamente el problema público que se pretende solucionar, dentro de otros, en lo que se refiere al contexto en el que se desarrolla y las personas afectadas e interesadas. Asimismo, no se han sustentado, adecuadamente, las razones que justifican las principales conclusiones a las que se arriba en la referida exposición de motivos. Por lo expuesto, no es posible evaluar el Proyecto de Ley 12544-2025/CR

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

V.1 Análisis técnico

Según se aprecia de la propuesta legislativa PL 12544/2025-PJ., este tiene por objeto modificar sobre la procedencia del recurso de casación en los procesos contencioso-administrativos a cargo de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial cuando cumpla con el principio del doble conforme, esto es, cuanto este haya sido revisado previamente por dos instancias, en el caso de que la segunda instancia confirma la decisión de la primera instancia, sobre los recursos de casación de los procesos contencioso-administrativos.

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION

Como la presente iniciativa legislativa propone modificar el artículo 32 de la ley 27584 redactado como en la ley como RECURSOS; por ello, es oportuno mencionar en que consiste este medio IMPUGNATORIOS contra actos procesales contenidos en resoluciones judiciales.

El recurso de casación, son recursos procesales o medios impugnatorios contra actos procesales contenidos en resoluciones judiciales, que pueden ser de dos tipos: tanto ordinarios como extraordinario.

- 1. Los recursos ordinarios**, sirven para que el justiciable puede cuestionar una resolución que le causa agravio, esgrimiendo como fundamento que esta contiene un vicio, o un error fáctico o jurídico. En el primer caso, su petitorio impugnatorio será anulatorio, mientras que en el segundo será revocatorio.
- 2. Los recursos extraordinarios**, en cambio, cumplen una función que trasciende a la necesidad de enfrentar el agravio que una resolución produce a la parte impugnante, porque su finalidad está vinculada al cuidado o al perfeccionamiento del ordenamiento jurídico. Por tal razón, como explica Juan Monroy Gálvez, los requisitos de procedencia de los recursos extraordinarios son distintos de los exigidos para la procedencia de los recursos ordinarios

Según este criterio, los recursos impugnatorios, como es el caso del recurso ordinarios son aquellos que se conceden bastando argumentar que la resolución impugnada ha sido expedida con vicio o error. Sin embargo, hay otros recursos respecto de los cuales la legislación aplicable exige cierto número y tipo de requisitos de admisibilidad y, sobre todo, de procedencia, que determinan que su concesión sea excepcional, estos son los extraordinarios. Ejemplos clásicos de cada uno serían, sin duda, la apelación para los ordinarios y la casación para los extraordinarios.”²

Como el presente proyecto de ley, que solo propone modificar el recurso de casación extraordinarios hablaremos sobre las características de este medio impugnatorio que así lo manifiesta el profesor Carlos Calderón Puertas, en lo siguiente:

“Recurso extraordinario es aquel que la ley concede a las partes después de haberse cumplido ya con el principio de la doble instancia o cuando las partes de común acuerdo lo interponen omitiendo el recurso ordinario, **“El recurso extraordinario opera sobre fallos últimos, ‘no intentan subsanar errores de hecho, sino consolidan la**

² MONROY GÁLVEZ, Juan. Los medios impugnatorios en el Código Procesal Civil. En: La Formación del Proceso Civil Peruano (Escritos reunidos), Communitas, Lima – 2010, pp. 252-253.

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION

aplicación de la ley; su examen de admisibilidad es severo, requiriéndose el cumplimiento de requisitos taxativamente impuestos por la ley”³

Es así, que el artículo 11 del Texto Único de la Ley Orgánica del Poder Judicial pone de manifiesto el carácter extraordinario del recurso de casación, porque asigna a las sentencias de segunda instancia - es decir, a las que excepcionalmente pueden ser impugnadas vía casación - la autoridad de la cosa juzgada, señalando que su impugnación procede únicamente en los casos previstos en la ley:

“Artículo 11 (...) Lo resuelto en segunda instancia constituye cosa juzgada. Su impugnación sólo procede en los casos previstos en la ley.”

Observancia constitucional y carga de la prueba a nivel Corte Suprema;

El artículo 141 de la Constitución⁴, manifiesta que; la principal actividad que corresponde cumplir a la Corte Suprema es resolver los recursos de casación. Además de esta función, el mencionado artículo constitucional le asigna la de fallar en última instancia en los pocos procesos que nuestro ordenamiento dispone que se inicien en una Corte Superior o en la propia Corte Suprema, por lo tanto, la labor de la Corte Suprema es una que trascendencia vital toda vez que atiende la necesidad de lograr la unidad del Derecho mediante resoluciones judiciales predecibles que, a su vez, otorgan seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley. Sentencias orientadoras y directivas es lo que se espera de la Corte Suprema.

la carga procesal de la Corte Suprema actualmente es excesiva, pero no tendría que ser abultada, pues su principal misión es conocer recursos que, por su naturaleza, solo pueden ser concedidos de manera excepcional. Sin embargo, en la realidad sucede precisamente lo contrario. Esto se debe a que en la práctica la casación se ha convertido en una tercera instancia, debido a que los requisitos establecidos en las normas que regulan su procedencia resultan insuficientes para evitar el mal empleo de este medio impugnatorio.

En el ámbito de los procesos civiles y laborales la situación descrita ha sido enfrentada,

³ CALDERÓN PUERTAS, Carlos. La Casación Civil y la misión de la Corte Suprema, Gaceta Jurídica, Lima, 2020, p.49.

⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

“Artículo 141.- Corresponde a la Corte Suprema fallar en casación, o en última instancia, cuando la acción se inicia en una Corte Superior o ante la propia Corte Suprema conforme a ley. Asimismo, conoce en casación las resoluciones del Fuero Militar, con las limitaciones que establece el artículo 173.”

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, **LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION**

mediante la modificación de las normas que regulan la improcedencia de la casación, para establecer el denominado **El principio del doble conforme como instrumento para corregir el empleo distorsionado del recurso de casación y para reducir la carga procesal de la Corte Suprema, en materia contencioso-administrativa**

En virtud del principio del doble conforme son improcedentes los recursos de casación interpuestos que se interponen contra las resoluciones de segundo grado que han confirmado las resoluciones impugnadas de primer grado. Esta improcedencia se justifica porque, en principio, en virtud de lo dispuesto por el artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que una resolución de segunda **instancia tiene la autoridad de la Cosa Juzgada**; y esta condición se fortalece cuando la resolución de segunda instancia confirma la resolución de primera instancia apelada, por contener ambas el mismo sentido decisorio.

Por eso no se justifica que, dentro de los supuestos excepcionales de procedencia del recurso de casación, se incluya a aquel que se interponga contra una resolución de segunda instancia que ha confirmado la resolución impugnada de primera instancia. El establecimiento de esta regla, en el ámbito de los procesos contencioso-administrativos, evitará que el litigante que ha visto que su posición jurídica ha sido desestimada en dos grados jurisdiccionales, pretenda convertir al extraordinario y excepcional recurso de casación en un mecanismo que le habilite una tercera instancia.

De esta manera, la carga procesal de la Corte Suprema, en materia contencioso-administrativa, disminuiría sustancialmente porque a sus Salas solo llegarán los procesos en los que, excepcionalmente, se conceda la casación para cumplir con sus finalidades propias, consistentes en el cuidado de la norma (función nomofiláctica) y la uniformización de la jurisprudencia, y no para reabrir las discusiones ya concluidas en dos instancias jurisdiccionales.

Sobre el principio de "doble conforme"; El tercer párrafo de numeral 3 del artículo 34 del TUO de la Ley 27584 vigente prescribe en el artículo 34 sobre los recursos que no procede el recurso de casación, cuando las resoluciones de segundo grado confirmen las de primera instancia, en caso de amparar la pretensión.

Tal disposición, como se advierte, reconoce la aplicación de lo que la doctrina jurídica ha definido como el principio de "doble conforme", que consiste en la improcedencia del recurso de casación en cuanto este haya sido revisado previamente por dos instancias, en el caso de que la segunda instancia haya confirmado la decisión de la primera.

Sin embargo, en la ley contenciosa administrativa que se pretende modificar, este principio contiene dos excepciones: la primera, que las decisiones amparen la pretensión del demandante; la segunda, que se trate de un proceso de urgencia.

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION

Eso no acontece ni en la Ley 31591, que modifica las normas de casación en el proceso civil, ni en la Ley 31699, que modifica las normas de casación en el proceso laboral; en ambos casos, el doble conforme opera indistintamente favorezca al demandante o al demandado y sea cual fuere la vía procedimental seguida.

Esa misma línea de interpretación es a la que se afilia este proyecto de ley, proponiendo que la redacción del párrafo citado se modifique en los siguientes términos: "El recurso de casación procede en los casos que versen sobre pretensiones no cuantificables. Tratándose de pretensiones cuantificables, cuando la cuantía del acto impugnado sea superior a **500** Unidades de Referencia Procesal (U.R.P.), **cuando se considera relevante para modificar o establecer un precedente judicial vinculante**

Sobre la propuesta de incluir la cuantía como límite válido para el acceso al recurso de casación, La Corte Suprema es el órgano máximo, a nivel jurisdiccional, del Poder Judicial. Por consiguiente, se justifica que solo accedan a esta sede cuestiones procesales de máxima importancia jurídica, social, y patrimonial.

La cuantía, como requisito de procedencia del recurso de casación es un filtro que sirva para impedir que discusiones de una dimensión patrimonial mínima se prolonguen, a pesar de haber sido ya objeto de decisión en dos niveles jurisdiccionales.

El límite que se propone en el proyecto de ley de 500 Unidades de Referencia Procesal es, como se afirma en su exposición de motivos, similar en cuanto al monto a la cuantía establecida, como condición de procedencia de la casación, en el Texto Único del Código Procesal Civil y en la Nueva Ley Procesal del Trabajo. En consecuencia, la propuesta de cuantía contenida en el proyecto de ley no constituye un obstáculo discriminatorio de carácter económico para el acceso al recurso de casación en materia contencioso-administrativa

Esta propuesta, es necesario para establecer filtros procesales que impidan que la Corte Suprema conozca procesos de bagatelas o de aquellos cuya pretensión ha merecido el respaldo en dos instancias. No tener en cuenta este hecho ha originado el constante aumento de recursos a cargo de la Corte Suprema y la creación de nuevas Salas de Derecho Constitucional y Social Transitorias, existiendo a la fecha 5 Salas adicionales a la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente. Debe indicarse aquí que, si bien el numeral 3 del artículo 82 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé la creación excepcional de Salas Transitorias, la situación de estas se ha convertido – con el pasar del tiempo y dada la realidad existente – en condición permanente, originando la alta provisionalidad de los magistrados de la Corte Suprema.

La sola gestión de las Salas Supremas no ha sido suficiente para paliar la condición de

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION

miles de expedientes judiciales que se encuentran en trámite. No solo existe una cultura de litigio en el país, sino además se ofrece incentivos perversos que impiden la solución pronta del conflicto, como, por ejemplo, acceder al recurso de casación para evitar la ejecución de la sentencia. Un malentendido acceso a la justicia ha derivado a que se tenga a las diferentes Salas de la Corte Suprema como órganos de instancias y que se ignore el carácter extraordinario del recurso de casación.

Aunque diferentes fórmulas pueden ser utilizadas para restablecer la misión de la Corte Suprema, una de inmediata eficacia es la de establecer filtros procesales a tono con las modificaciones que el Congreso de la República ha efectuado en otras disposiciones que regulan procedimientos casatorios específicos.

En efecto, con fecha 26 de octubre de 2022, se publicó la Ley 31591 que modificó, entre otros, los artículos 386, 387, 388, 391, 392, 393, 394, 396, 397 y 400 del Código Procesal Civil. Allí se estableció el acceso al recurso de casación atendiendo a determinada cuantía y se instituyó el doble conforme. Del mismo modo, mediante Ley 31699, publicada el 1 de marzo de 2023, se modificaron los términos de la Ley Procesal del Trabajo, indicándose que los procesos laborales también se ajustarían a la figura de un mínimo de cuantía y a la regla del doble conforme.

Estas disposiciones no han sido contempladas en la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, por lo que se hace necesario incorporar las mismas razones para uniformizar la legislación casatorio en el país

Sobre la casación excepcional o impedimento de de llegar a la corte suprema; Si bien podría objetarse a la modificatoria propuesta que con ello la Corte Suprema podría evadir pronunciamientos importantes que atañen al área contenciosa administrativa, tal reparo no es de recibo dada la posibilidad que tienen las Salas Supremas de atraer para sí recursos por la vía de la casación excepcional, facultad, además, que también poseen las partes para solicitarla, siempre que se detalle cuál es la doctrina jurisprudencial que se pretende modificar, estando que el último párrafo propuesta se contemple la excepcionalidad de llegar a la Corte Suprema: **"cuando se considera relevante para modificar o establecer un precedente judicial vinculante"**

IV.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta Legislativa

La carga procesal en el poder judicial esta desbordada, ni los esfuerzos administrativos, laborales implementados en el Poder Judicial ha contribuido en la disminución de la carga procesal, toda vez que a diario se recibe una gran cantidad de demandas, en consecuencia, los procesos están provocando, en términos de tutela judicial efectiva, en

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION

ineficiente desarrollo del proceso y en la emisión de decisiones fuera de todo plazo razonable.

No es un tema de esfuerzo personal, sino de un sistema descontrolado que ha originado un sobre carga laboral. Además, se agrega que a mayor cantidad de expedientes mayor la posibilidad de errores judiciales y menor la emisión de resoluciones adecuadamente argumentadas que establezcan líneas directrices que puedan ser posteriormente utilizadas. Esta situación – con razón – ha sido duramente criticada, tanto por la comunidad jurídica como por la sociedad que utiliza los servicios de los órganos jurisdiccionales y que espera la pronta solución a sus conflictos.

Tal necesidad exige por calamidad establecer filtros procesales que impidan que la Corte Suprema conozca de procesos de bagatelas o de aquellos cuya pretensión ha merecido el respaldo en dos instancias.

No tener en cuenta este hecho ha originado el constante aumento de recursos a cargo de la Corte Suprema y la creación de nuevas Salas de Derecho Constitucional y Social Transitorias, existiendo a la fecha 5 Salas adicionales a la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente. Es oportuno indicar que, si bien el numeral 3 del artículo 82 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé la creación excepcional de Salas Transitorias, la situación de estas se ha convertido, con el pasar del tiempo y dada la realidad existente en una condición permanente, originando la alta provisionalidad de los magistrados de la Corte Suprema.

La sola gestión de las Salas Supremas no ha sido suficiente para paliar la condición de miles de expedientes judiciales que se encuentran en trámite. No solo existe una cultura de litigio en el país, sino además se ofrece incentivos perversos que impiden la solución pronta del conflicto, como, por ejemplo, acceder al recurso de casación para evitar la ejecución de la sentencia. Un malentendido acceso a la justicia ha derivado a que se tenga a las diferentes Salas de la Corte Suprema como órganos de instancias y que se ignore el carácter extraordinario del recurso de casación.

Las modificaciones propuestas plasmada en el proyecto de ley, hace oportuno su aprobación, estando que esto redundara en los justiciables que a diario esperan por una solución más célere a su pedido, y también se evitara el tráfico leonino que algunos abogados realiza como costumbres la judicialización de todos sus casos, esperando la demora para seguir cobrando del pobre litigante.

IV.3. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

La presente propuesta legislativa contribuirá que los jueces supremos se aboquen con mayor claridad y solvencia jurídica de los procesos que lleguen a sus despachos, toda

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION

vez que sus decisiones son recibidas, esperadas por la comunidad jurídica; así también los procesos de bagatela solo llegaran hasta segunda instancia cuando estos, de conformidad el ente superior, por último, los mayores beneficiados serán la ciudadanía que acude al poder judicial en busca de pronta respuesta a su pretensión.

Además, la propuesta de modificar la procedencia del recurso de casación en procesos contencioso-administrativos impacta directamente sobre la calificación de dichos recursos, sin alterar el trámite de los recursos en trámite, reservando su aplicación a los recursos presentados con posterioridad, sin requerir la derogación o modificación de otras fuentes normativas. Es de precisar también que, la modificación propuesta tampoco crea nuevas cargas Administrativas no distraerá ni ocupará personal por el contrario se reducirá, material administrativo, horas hombre, y celeridad en los procesos judiciales a conocer por el poder judicial

1. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, en el presente dictamen vamos a realizar un análisis que identifique los efectos sobre las personas, grupos de personas o instituciones en las que impactará la norma propuesta, es decir, los involucrados.

INVOLUCRADOS	EFFECTOS DIRECTOS	EFFECTOS INDIRECTOS
Estado	Mejora en la respuesta del Estado, a través de una de sus instituciones, a las necesidades de los ciudadanos.	Aumento del prestigio del Estado y, por consiguiente, fortalecimiento de la institucionalidad de democrática.
Poder Judicial	Alivio de la carga procesal del máximo órgano del Poder Judicial, y recuperación de la utilidad del recurso de casación como instrumento para perfeccionar el ordenamiento jurídico.	El alivio de la carga procesal permitirá a la Corte Suprema realizar las funciones que la Constitución le asigna de manera eficaz y eficiente, lo que redundará en el mejoramiento del prestigio del Poder Judicial.
Sociedad		

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION

	Los justiciables verán resueltos sus conflictos, en materia contencioso-administrativa, en un tiempo razonable, liberándose de las consecuencias dilatorias del empleo distorsionado del recurso de casación.	La optimización del desempeño de la Corte Suprema – como consecuencia de la norma propuesta – restablecerá la confianza de la sociedad en la justicia impartida por el Estado
--	---	---

De lo señalado, se puede advertir que la propuesta es beneficiosa para el Estado, en general, y para una de sus instituciones en particular, el Poder Judicial. La implementación de la propuesta presentada en el proyecto de ley no genera ningún costo económico para el Estado. Por el contrario, genera múltiples beneficios, desde la satisfacción ciudadana por la mejora del funcionamiento del Poder Judicial, hasta el fortalecimiento de la institucionalidad constitucional y democrática.

- 2. La proposición legislativa materia del presente dictamen se encuentra enmarcada en la política de Estado del Acuerdo Nacional, específicamente en,** la Política de Estado 28 del Acuerdo Nacional, concerniente a la adopción de políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales, porque la norma propuesta optimiza el funcionamiento del proceso contencioso administrativo, el cual tiene como una de sus finalidades la tutela de estos derechos. Además, este proyecto se enmarca en la Agenda Legislativa del Congreso, la cual se encuentra encaminada hacia el respeto del Estado de Derecho, sistema político del cual forma parte esencial la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 12544/2005-PJ con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Ha dado la ley siguiente:

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, **LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION**

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION

Artículo único. Modificación del artículo 32 de la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo

Se modifica el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, en los siguientes términos:

"Artículo 32. Recursos

En el proceso contencioso administrativo proceden los siguientes recursos:

[...]

3. El recurso de casación contra las siguientes resoluciones:

3.1. Las sentencias expedidas en revisión por las Cortes Superiores;

3.2. Los autos expedidos por las Cortes Superiores que, en revisión, ponen fin al proceso.

El recurso de casación procede en los casos que versen sobre pretensiones no cuantificables. Tratándose de pretensiones cuantificables, cuando la cuantía del acto impugnado sea superior a **500** Unidades de Referencia Procesal (U.R.P).

En los casos a que se refiere **los incisos 3.1 y 3.2 del presente artículo** no procede el recurso de casación cuando las resoluciones de segundo grado confirmen las de primera instancia, **salvo cuando la Corte Suprema lo considere relevante para modificar o establecer un precedente.**

[...]"

Dese cuenta
Sala de Comisión
Lima, 15 de abril de 2026



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/04/2026 11:18:59-0500

FLAVIO CRUZ MAMANI
Presidente



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/04/2026 11:19:14-0500

FLAVIO CRUZ MAMANI
Presidente

(En ausencia del Secretario por encontrarse de licencia)

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Dictamen MAYORÍA recaído en el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ, que con texto sustitutorio propone la, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27584 LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACION



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/04/2026 13:31:57-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2026 10:04:51-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/04/2026 12:03:55-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2026 14:37:12-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/04/2026 12:41:14-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/04/2026 14:50:44-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/04/2026 16:40:10-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/04/2026 12:58:14-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/04/2026 15:13:32-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ RAMOS VDA DE NUÑEZ
Gladys Margot FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/04/2026 15:50:25-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/04/2026 10:38:29-0500