



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2025– 2026**

Señor presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento el proyecto de ley **13616/2025-CR**, Ley que regula el régimen de los precedentes en el Perú y fortalece la seguridad jurídica.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Décima Octava Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 19 de mayo de 2026, con el voto **a favor** de los congresistas: LIZARZABURU LIZARZABURU, Juan Carlos Martín; AGUINAGA RECUENCO, Alejandro Aurelio; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha Lupe; ROSPIGLIOSI CAPURRO, Fernando Miguel; ELIAS ÁVALOS, José Luis; CAMONES SORIANO, Lady Mercedes; CAVERO ALVA, Alejandro Enrique; JUÁREZ CALLE, Heidy Lisbeth; ESPÍRITU CAVERO, Raúl; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; HERRERA MEDINA, Noelia Rossvith; MEDINA MINAYA, Esdras Ricardo; SOTO PALACIOS, Wilson; TUDELA GUTIERREZ, Adriana Josefina; WILLIAMS ZAPATA, José Daniel; MORANTE FIGARI, Jorge Alberto; y ECHAÍZ RAMOS VDA. DE NÚÑEZ, Gladys Margot. Con el voto **en contra** de la congresista LUQUE IBARRA, Ruth. Con el voto **en abstención** de la congresista PALACIOS HUAMÁN, Margot.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El presente dictamen versa sobre el Proyecto de **13616/2025-CR**, Ley que regula el régimen de los precedentes en el Perú y fortalece la seguridad jurídica, presentado por la congresista **MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO**, integrante del grupo parlamentario **ACCIÓN POPULAR**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 19 de diciembre de 2025, siendo decretado el 23 de diciembre de 2025 a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen como primera comisión dictaminadora.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Antecedentes legislativos respecto a la regulación de precedentes jurisprudenciales

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

De la revisión de la página web del Congreso de la República, se han encontrado los siguientes antecedentes legislativos de anteriores periodos parlamentarios, relacionados con los precedentes y la seguridad jurídica.

Cuadro 1
Antecedentes legislativos del periodo parlamentario
1995-2016

N.º	PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
No se ha registrado ningún proyecto de ley relacionado con la materia.				

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

Cuadro 2
Antecedentes legislativos del periodo parlamentario
2016-2021

N.º	PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
1	02825/2017-JNE	Ley que establece el precedente electoral vinculante	La presente ley busca establecer el precedente electoral vinculante y las formas en las que este puede establecerse, modificarse y dejarse sin efecto.	Archivo
2	00661/2016-CR	Ley que optimiza la predictibilidad y legitimidad de los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional	Busca modificar la ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con el objeto de concordar la votación calificada para el dictado de sentencias con efectos normativos generales, lo cual optimiza la predictibilidad y la legitimidad de estas en armonía con el principio constitucional de seguridad jurídica.	Archivo

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

2.2. Opiniones solicitadas y recibidas

2.2.1. Pedidos de opinión

Para el estudio y dictamen del presente proyecto normativo, se solicitaron las siguientes opiniones.

Cuadro 3
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de 13616/2025-CR

N.º	Oficio	Entidad	Nombre	Fecha de envío
1	0560-2025-2026-CCR-CR-TC-26-01-2026	Tribunal Constitucional	LUZ IMELDA PACHECO ZERGA	30-01-2026
2	0561-2025-2026-CCR-CR-PJ-26-01-2026	Poder Judicial del Perú	JANET OFELIA LOURDES TELLO GILARDI	30-01-2026
3	0562-2025-2026-CCR-CR-MTPE-26-01-2026	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	ÓSCAR FAUSTO FERNÁNDEZ CÁCERES	30-01-2026
4	0563-2025-2026-CCR-CR-INDECOPI-26-01-2026	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI	ALBERTO VILLANUEVA ESLAVA	30-01-2026
5	0564-2025-2026-CCR-CR-OECE-26-01-2026	Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes – OECE	KARLA ROMERO SÁNCHEZ	30-01-2026
6	0565-2025-2026-CCR-CR-MEF-TRIBUNAL-FISCAL-26-01-2026	Ministerio de Economía y Finanzas	DENISSE MIRALLES MIRALLES	30-01-2026

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

7	0566-2025-2026-CCR-CR-ERICK-URBINA-26-01-2026	Miembro del Consejo Consultivo CCR	ERICK URBINA LOVÓN	30-01-2026
8	0567-2025-2026-CCR-CR-ANIBAL-QUIROGA-26-01-2026	Miembro del Consejo Consultivo CCR	ANIBAL QUIROGA LEÓN	30-01-2026
9	0568-2025-2026-CCR-CR-GERARDO-ETO-26-01-2026	Miembro del Consejo Consultivo CCR	GERARDO ETO CRUZ	30-01-2026
10	569-2025-2026-CCR-CR-BACA-ONETTO-26-01-2026	Miembro del Consejo Consultivo CCR	VÍCTOR BACA ONETTO	30-01-2026
11	0642-2025-2026-CCR/CR	Presidente del Consejo de Ministros	ERNESTO JULIO ÁLVAREZ MIRANDA	11-02-2026
12	0643-2025-2026-CCR/CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	WALTER ELEODORO MARTÍNEZ LAURA	11-02-2026

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

2.2.2. Respuesta a los pedidos de opinión¹

- **Erick Urbina Lovón**

Mediante documento de fecha 06 de febrero de 2026, este especialista considera que, el proyecto parte de la premisa adecuada de que la dispersión jurisprudencial y la falta de acceso sistematizado a los precedentes afectan la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley. En tal sentido, está parcialmente de acuerdo con el contenido de la propuesta, pues considera que no debe regular el procedimiento para la creación, modificación y derogación

¹ Recibidas hasta el 08 de mayo de 2026, a las 04.30 pm.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

de los precedentes, porque una regulación de esta naturaleza lesiona el principio de separación de poderes.

Asimismo, respecto del extremo de la creación del Observatorio Nacional de Jurisprudencia y Precedentes, considera que se trataría de una medida innecesaria; puesto que ya existen órganos o áreas encargadas de la recopilación, estudio, publicación y seguimiento de criterios jurisprudenciales al interior de las entidades que emiten precedentes, por lo que la creación de una nueva entidad u órgano sería redundante.

Finalmente, considera constitucionalmente legítimo que el Estado promueva la transparencia y el acceso ciudadano a los precedentes mediante registro y sistematización que faciliten su publicidad en plataformas digitales, para garantizar la seguridad jurídica.

- **Anibal Quiroga León**

Mediante documento de fecha 10 de febrero de 2026, este especialista considera que el proyecto yerra al pretender unificar en un mismo nivel al precedente constitucional, judicial y administrativo, y que se deben considerar las diferencias de su naturaleza, efectos jurídicos, jerarquías institucionales, la autonomía de poderes y la sistematización. Asimismo, el especialista señala que el precedente constitucional, judicial y administrativo, responden a razonamientos institucionales distintos y se encuentran vinculadas a órganos competentes diferenciados.

Por tales motivos, el especialista considera que pretender su unificación implicaría desconocer la autonomía, independencia y especificidad funcional de los órganos de justicia y su sistemática jurídica. En tal sentido, el especialista concluye que:

“3.1. El Proyecto de Ley N.º 13616/2025-CR propone regular el régimen de los precedentes en el Perú y como consecuencia fortalecer la seguridad jurídica. Para su ejecución se requiere crear una plataforma virtual llamada “Registro Nacional de Precedentes”, en la cual se encuentren todos los precedentes constitucionales, judiciales y administrativos. Asimismo, se requiere crear el “Observatorio de Jurisprudencia”, como aquel órgano encargado de verificar la coherencia entre los precedentes. En síntesis, se pretende la unificación de los precedentes y que su búsqueda se pueda realizar en una sola plataforma virtual.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

3.2. El Proyecto de Ley N.º 13616/2025-CR incurre en un error estructural al intentar la unificación de los precedentes constitucionales, judiciales y administrativos, debido a la incompatibilidad con el principio de autonomía funcional y la sistematización de los ordenamientos jurídicos. Colisionaría con instituciones autónomas y, además, con diversas normatividades que en varios casos están reguladas por leyes orgánicas por expresa reserva constitucional.

3.3. El Proyecto de Ley N.º 13616/2025-CR implicaría la necesaria modificación de los cuerpos normativos vigentes, cuando menos, el Nuevo Código Procesal Constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley del Procedimiento Administrativo General.

3.4. La creación del Registro Nacional de Precedentes y del Observatorio de Jurisprudencia provocaría una carga administrativa y económica adicional, sin que se acredite un valor agregado a la existencia de las páginas de búsqueda de precedentes de cada institución. Por ende, el Proyecto de Ley N.º 13616/2025-CR, trasgrede el adecuado cumplimiento de la eficiencia en el uso de los recursos públicos”.

- **Tribunal Constitucional**

Mediante Oficio N° 051-2026-SG/TC, de fecha 9 febrero de 2026, en el que se , este especialista considera que, de acuerdo a lo previsto en el numeral 2 del artículo 202 de la Constitución Política del Perú, el Tribunal Constitucional es competente para conocer, en última instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data y acción de cumplimiento, a través del recurso de agravio constitucional y/o recurso de queja. Asimismo, el Tribunal Constitucional conoce de los procesos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia, pero no es un órgano consultivo, por lo que se excusan de emitir la opinión solicitada, dado que el Tribunal Constitucional carece de competencias consultivas.

- **Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI**

Mediante Oficio 000104-2026-PRE/INDECOPI, de fecha 04 de marzo de 2026, que adjunta el Informe N° 000017-2026-SPC/INDECOPI, de fecha 23 de enero de 2026 y el Informe N° -2026-OAJ/INDECOPI, de fecha 27 de enero de 2026 que contiene la posición institucional del INDECOPI respecto del presente proyecto de ley, en el cual se concluye:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

“En atención a lo expuesto esta Oficina considera que, si bien en la mayoría de sus aspectos el Proyecto de Ley resulta viable con las precisiones indicadas en este informe, resulta necesaria una revisión de la sección correspondiente de la propuesta normativa y de su Exposición de Motivos referida a la creación y funcionamiento del Observatorio Nacional de Jurisprudencia y Precedentes, en la medida que existen deficiencias en cuanto al sustento de su implementación”.

- **Presidencia del Consejo de Ministros**

Mediante oficio N° D000830-2026-PCM-SG, de fecha 27 de marzo del 2026, se adjuntó el Informe N° D000515-2026-PCM-OGAJ de fecha 16 de marzo de 2026, que contiene la posición institucional de PCM sobre este proyecto de ley, conteniendo las siguientes conclusiones:

“3.13. Bajo esa línea, al advertirse que el proyecto de ley propone la creación de un observatorio, el cual, conforme al artículo 8, se establece que este contaría con autonomía técnica y funcional, y de acuerdo a su Exposición de Motivos, se encontraría adscrito al MINJUSDH , a partir de lo cual se implicaría que se está proponiendo la creación de un organismo público, en cuyo caso, este extremo quedaría observado por cuanto es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo propone la creación de dichas entidades”.

“3.15. Esta misma situación apareja también un supuesto de duplicidad normativa, por cuanto se advierte que entre las funciones que se atribuyen al Observatorio se duplicarían con aquellas que ejerce la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad del Ministerio de Justicia, la que, conforme al Reglamento de Organización de Funciones de dicho ministerio, aprobado con el Decreto Supremo N°013-2017-PCM, señala lo siguiente:

Artículo 53.- Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria La Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria es el órgano de línea encargado de brindar asesoría jurídica a las entidades del Sector Público, elaborar y emitir opinión sobre proyectos normativos, establecer el criterio dirimente para resolver las opiniones jurídicas discordantes formuladas por las oficinas de asesoría jurídica de las entidades del Poder Ejecutivo, coordinar la función de asesoría jurídica de las entidades públicas, y sistematizar y difundir la legislación nacional y la jurisprudencia vinculante con la finalidad de mantener la coherencia y

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico. Depende jerárquicamente del Despacho Viceministerial de Justicia.

Artículo 54.- Funciones de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria Son funciones de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria las siguientes: (...) j) Sistematizar en soporte electrónico la legislación nacional con carácter de edición oficial, así como la jurisprudencia vinculante. 3.16 Así, la duplicidad normativa evidenciada supondría una afectación al principio de organización e integración contemplado en el artículo V de la LOPE en virtud del cual las entidades del Poder Ejecutivo”

“3.16. Se organizan en un régimen jerarquizado y desconcentrado cuando corresponda, sobre la base de funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición de funciones”, por lo que la propuesta se observa también en ese sentido”.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

En el siguiente cuadro se aprecia el articulado propuesto por el proyecto de ley Proyecto de **13616/2025-CR**, Ley que regula el régimen de los precedentes en el Perú y fortalece la seguridad jurídica:

Cuadro 4
Contenido de los proyectos de ley 13616/2025-CR

Proyecto	Artículos
13616/2025-CR , Ley que regula el régimen de los precedentes en el Perú y fortalece la seguridad jurídica	Artículo 1. Objeto de la Ley La presente Ley tiene por objeto regular el régimen de precedentes judiciales, constitucionales y administrativos, estableciendo su alcance, obligatoriedad, procedimiento de aprobación, modificación y derogación. Artículo 2. Concepto de Precedente Se entiende por precedente vinculante aquella regla jurídica que, formulada a partir de la resolución de un caso particular y concreto, es expresamente declarada como obligatoria por el órgano jurisdiccional o administrativo competente, con el objeto de erigirse en parámetro normativo general para la decisión de futuros casos de naturaleza homóloga. El precedente vinculante, por su condición de tal, produce efectos similares a los de una norma jurídica: se convierte en una regla preceptiva común, exigible frente a todos los justiciables y oponible frente a los poderes públicos, en tanto no sea modificado o dejado sin efecto conforme al procedimiento previsto en la presente Ley.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

Artículo 3. Tipos de precedentes

- a) Constitucionales: Emitidos por el Tribunal Constitucional.
- b) Judiciales: Emitidos por la Corte Suprema de Justicia mediante acuerdos plenarios o sentencias de casación expresamente declaradas vinculantes.
- c) Administrativos: Emitidos por tribunales administrativos especializados (Tribunal Fiscal, Indecopi, Sunafil, OSCE, entre otros), con carácter obligatorio para la administración pública.

Artículo 4. Procedimiento de aprobación

- a) El precedente debe ser aprobado por mayoría calificada (2/3 de los integrantes del colegiado).
- b) Es publicado en el Diario Oficial El Peruano y en el Registro Nacional de Precedentes.
- c) Entra en vigencia al día siguiente de su publicación.

Artículo 5. Modificación y derogación

Los precedentes solo pueden ser modificados o dejados sin efecto por decisión expresa del mismo órgano que los emitió, mediante mayoría calificada, y con la debida motivación.

Artículo 6. Obligación de aplicación

Todos los jueces y autoridades administrativas deben aplicar los precedentes vinculantes. Su inobservancia constituye causal de nulidad de la resolución y falta grave del funcionario responsable.

Artículo 7. Registro Nacional de Precedentes

Créase el Registro Nacional de Precedentes, de acceso público y gratuito, administrado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en coordinación con el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.

El Registro tiene como finalidad recopilar, sistematizar y difundir los precedentes vinculantes y jurisprudencia relevante emitidos por los órganos competentes, asegurando su fácil consulta y actualización permanente.

La publicación oficial de los precedentes se realiza a través de la plataforma digital del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, garantizando su libre acceso en línea para la ciudadanía, operadores jurídicos y entidades públicas.

Artículo 8. Observatorio de Jurisprudencia

Créase el Observatorio Nacional de Jurisprudencia y Precedentes, como órgano consultivo encargado de evaluar el impacto y coherencia de los precedentes, integrado por representantes del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, tribunales administrativos y colegios de abogados.

El Observatorio Nacional de Jurisprudencia y Precedentes cuenta con autonomía técnica y funcional para el cumplimiento de sus fines, presidido por el Poder Judicial (Corte Suprema), con una vicepresidencia del Tribunal

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

	Constitucional y su Secretaría Técnica será ejercida por el Poder Judicial en coordinación con el Tribunal Constitucional. Artículo 9. Funciones del Observatorio de Jurisprudencia Son funciones del Observatorio: a) Elaborar informes técnicos sobre la coherencia y uniformidad de los precedentes y jurisprudencia. b) Identificar vacíos, contradicciones o dispersión jurisprudencial que afecten la seguridad jurídica. c) Proponer lineamientos orientativos para fortalecer la predictibilidad de las decisiones jurisdiccionales y administrativas. d) Promover la difusión de la jurisprudencia y precedentes a través de plataformas digitales de libre acceso para la ciudadanía. e) Emitir recomendaciones no vinculantes dirigidas a los órganos competentes sobre la necesidad de unificación o modificación de criterios jurisprudenciales. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES Primera: El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo de 120 días calendario. Segunda: Los órganos colegiados mencionados deberán remitir en un plazo de 90 días su relación de precedentes vigentes al Registro Nacional de Precedentes.
--	---

Fuente y Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

IV. MARCO JURÍDICO

4.1. Constitución Política del Perú

“Principios de la Administración de Justicia

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

[...]

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.
[...].

20. El principio del derecho de toda persona de formular análisis y críticas de las resoluciones y sentencias judiciales, con las limitaciones de ley.
[...].”

4.2. Código Procesal Constitucional

“Artículo VI. Precedente vinculante

Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo, formulando la regla jurídica en la que consiste el precedente. Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente.

Para crear, modificar, apartarse o dejar sin efecto un precedente vinculante se requiere la reunión del Pleno del Tribunal Constitucional y el voto conforme de cinco magistrados.

En los procesos de acción popular, la sala competente de la Corte Suprema de la República también puede crear, modificar o derogar precedentes vinculantes del Poder Judicial con el voto conforme de cuatro jueces supremos, siempre que sean conformes a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional. La sentencia que lo establece formula la regla jurídica en la que consiste el precedente, expresa el extremo de su efecto normativo y, en el caso de su apartamiento, los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta”.

4.3. Ley Orgánica del Poder Judicial – Decreto Legislativo 767

“Artículo 22. - Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia de la República ordenan la publicación trimestral en el Diario Oficial "El Peruano" de las Ejecutorias que fijan principios jurisprudenciales que han de ser de obligatorio cumplimiento, en todas las instancias judiciales.

Estos principios deben ser invocados por los magistrados de todas las instancias judiciales, cualquiera que sea su especialidad, como precedente de obligatorio cumplimiento. En caso de que por excepción decidan apartarse de dicho criterio, están obligados a motivar

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

adecuadamente su resolución dejando constancia del precedente obligatorio que desestiman y de los fundamentos que invocan.

Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la República pueden excepcionalmente apartarse en sus resoluciones jurisdiccionales, de su propio criterio jurisprudencial, motivando debidamente su resolución, lo que debe hacer conocer mediante nuevas publicaciones, también en el Diario Oficial "El Peruano", en cuyo caso debe hacer mención del precedente que deja de ser obligatorio por el nuevo y de los fundamentos que invocan".

4.4. Código Procesal Civil

"Artículo 400. Precedente judicial

La Sala Suprema Civil puede convocar al pleno de los magistrados supremos civiles a efectos de emitir sentencia que constituya o varíe un precedente judicial.

La decisión que se tome en mayoría absoluta de los asistentes al pleno casatorio constituye precedente judicial y vincula a los órganos jurisdiccionales de la República, hasta que sea modificada por otro precedente.

Los abogados podrán informar oralmente en la audiencia, ante el pleno casatorio.

El texto íntegro de todas las sentencias casatorias y las resoluciones que declaran improcedente el recurso se publican obligatoriamente en el diario oficial, aunque no establezcan precedente. La publicación se hace dentro de los sesenta días de expedidas, bajo responsabilidad."

4.5. Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo N° 957

"Artículo 433 Contenido de la sentencia casatoria y Pleno Casatorio.-

1. Si la sentencia de la Sala Penal de la Corte Suprema declara fundado el recurso, además de declarar la nulidad de la sentencia o auto recurridos, podrá decidir por sí el caso, en tanto para ello no sea necesario un nuevo debate, u ordenar el reenvió del proceso. La sentencia se notificará a todas las partes, incluso a las no recurrentes.

2. Si opta por la anulación sin reenvío en la misma sentencia se pronunciará sobre el fondo dictando el fallo que deba reemplazar el recurrido. Si decide la anulación con reenvío, indicará el Juez o Sala Penal Superior competente y el acto procesal que deba renovarse.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

El órgano jurisdiccional que reciba los autos, procederá de conformidad con lo resuelto por la Sala Penal Suprema.

3. En todo caso, 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. Si existiere otra Sala Penal o ésta 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 no se requiere la intervención de las partes, ni la resolución que se dicte afectará la decisión adoptada en el caso que la motiva. La resolución que declare la doctrina jurisprudencial se publicará en el diario oficial.

4. Si se advirtiere que otra Sala Penal Suprema u otros integrantes de la Sala Penal en sus decisiones sostuvieran criterios discrepantes sobre la interpretación o la aplicación de una determinada norma, de oficio o a instancia del Ministerio Público o de la Defensoría del Pueblo, en relación a los ámbitos referidos a su atribución constitucional, obligatoriamente se reunirá el Pleno Casatorio de los Vocales de lo Penal de la Corte Suprema. En este caso, previa a la decisión del Pleno, que anunciará el asunto que lo motiva, se señalará día y hora para la vista de la causa, con citación del Ministerio Público y, en su caso, de la Defensoría del Pueblo. Rige, en lo pertinente, lo dispuesto en el numeral anterior”.

4.6. Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo V.- Fuentes del procedimiento administrativo

[...]

2.8. Las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede.

2.9. Los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas.

[...]”

“Artículo VI.- Precedentes administrativos

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.

3. En todo caso, la sola modificación de los criterios no faculta a la revisión de oficio en sede administrativa de los actos firmes”.

V. ANÁLISIS TÉCNICO

5.1. Problema constitucional, objetivo y finalidad de la propuesta legislativa

Luego de evaluar el proyecto de ley materia de evaluación, esta Comisión ha podido identificar un problema con relevancia constitucional, desarrollado de la siguiente manera:

5.1.1. Problema:

Actualmente, los precedentes emitidos por los distintos órganos jurisdiccionales y administrativos se encuentran dispersos en múltiples plataformas, repositorios y publicaciones oficiales, muchas veces sin criterios uniformes de clasificación, actualización o accesibilidad. Esta situación dificulta su identificación y consulta oportuna tanto por parte de operadores jurídicos como de la ciudadanía, generando incertidumbre respecto a los criterios vigentes y afectando la predictibilidad de las decisiones públicas y judiciales.

Frente a ello, resulta necesario contar con mecanismos de ordenamiento y sistematización que permitan recopilar los precedentes en un formato actualizado, estructurado y de fácil acceso, garantizando su adecuada difusión y fortaleciendo así la transparencia, la seguridad jurídica y el derecho de acceso a la información jurídica.

5.1.2. Objetivo y/o finalidad:

La iniciativa legislativa que justifica el presente dictamen busca a través de la creación de un Registro de precedentes contribuir a su ordenamiento, sistematización, actualización y publicidad con la finalidad de contribuir a la seguridad jurídica y facilitar el acceso a los precedentes jurisprudenciales emitidos por los órganos competentes.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

5.2. Origen de los precedentes jurisprudenciales

Antes de abordar el concepto y características de los precedentes, se debe conocer el origen histórico del precedente judicial, que tiene su origen en Inglaterra a partir de la expansión de la justicia real en los siglos XII y XIII, cuya historia política y jurídica fue compleja debido a sucesivas invasiones; en específico en el siglo XIII, donde por decisión del Rey, se envían jueces itinerantes a distintas provincias, que, al reunirse en Westminster, comienzan a uniformar criterios, dando lugar a un derecho común basado en costumbres y usos locales, naciendo así, la tradición del *common law*².

El *common law* se desarrolló como un derecho esencialmente práctico, que reconoce la importancia de la aplicación del derecho a los casos concretos y es así, como la jurisprudencia emerge como la principal fuente de derecho, de manera específica, reconociendo la importancia de la acumulación de decisiones judiciales que, con el tiempo, pasaron a ser reconocidas como el derecho vigente del país³. Desde fines del siglo XV, los casos comenzaron a orientar la resolución de controversias, y entre los siglos XVI y XVIII adquirieron progresivamente fuerza vinculante.

El influyente tratado de William Blackstone⁴, *Commentaries on the Laws of England*, fue la primera obra metódica y sistemática sobre el *common law* en siglos, y se convirtió en una referencia imprescindible para comprender y organizar el derecho inglés, representando un intento de explicar de manera clara y lógica el derecho común y de articular sus principios fundamentales para lectores legalmente formados y no formados. En el siglo XIX, el precedente se consolidó como obligatorio, en paralelo al aumento de la legislación⁵.

De esta evolución surge la doctrina del *stare decisis*, que en latín significa “atenerse a lo decidido⁶” que impone a los jueces la obligación de seguir lo resuelto en casos análogos.

² J.H. Baker, *An Introduction to English Legal History*, 5ta ed. (Oxford: Oxford University Press, 2019), 15–43.

³ Cfr. García Belaunde, Domingo. 2017. “El precedente constitucional: extensión y límites.” *Pensamiento Constitucional*

⁴ John Henry Merryman y Rogelio Pérez-Perdomo, *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Europe and Latin America*, 3.ª ed. (Stanford: Stanford University Press, 2007), 34–36. Los autores explican que William Blackstone, a través de sus *Commentaries on the Laws of England* (1765–1769), realizó la primera exposición sistemática, ordenada y coherente del common law.

⁵ Cfr. Idem.

⁶ U.S. Constitution Annotated, “Historical Background on the Stare Decisis Doctrine,” *Legal Information Institute*, Cornell Law School, accesado el 29 de enero de 2026, <https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-3/section-1/historical-background-on-the-stare-decisis-doctrine>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

Inicialmente persuasivo, el precedente se transformó en una regla obligatoria, lo que dio lugar a diversas clasificaciones doctrinarias (precedentes obligatorios, persuasivos, verticales u horizontales)⁷. En el siglo XX se precisó que solo los precedentes del tribunal supremo eran estrictamente obligatorios, función que hoy cumple la Corte Suprema del Reino Unido, consolidando un sistema de precedentes vinculantes con un margen limitado de flexibilidad.

En tal sentido, la doctrina del *stare decisis* en la jurisprudencia de Estados Unidos tiene sus raíces en el *common law* inglés del siglo XVIII, pero se afianza y tiene características especiales, tal como lo describe el maestro García Belaúnde, el precedente judicial en el sistema estadounidense se caracteriza por su flexibilidad, ya que su seguimiento no es absoluto: puede ser modificado cuando se considera erróneo o injusto. Su evolución ha estado estrechamente vinculada al contexto político y social, lo que ha permitido cambios jurisprudenciales significativos, como los derivados de la Guerra de Secesión y su impacto en los derechos civiles. Asimismo, el cambio de precedentes suele ser impulsado por los tribunales superiores, especialmente las cortes supremas estatales y, en menor medida, la Corte Suprema federal, cuyos precedentes son escasos, pero de gran trascendencia⁸.

Este proceso se sustenta en una visión pragmática del Derecho, concebido como una herramienta para asegurar la convivencia social. La organización federal, la Constitución escrita y la expansión territorial del Estado impulsaron el uso del precedente como técnica jurídica, extendiendo su influencia incluso fuera del país. Sin embargo, solo los precedentes de la Corte Suprema federal tienen alcance general y, aunque esta no se considera estrictamente vinculada por sus decisiones anteriores, suele respetarlas, lo que obliga a los tribunales estatales y consolida un modelo de precedente flexible pero autoritativo.

El *case law* constituye una parte fundamental, aunque no exclusiva, del *common law* entendido como la familia de sistemas angloamericanos. Junto a las decisiones judiciales, coexiste el *statutory law*, es decir, el derecho producido por el Parlamento⁹. La relación entre ambos no ha sido siempre armoniosa y ha sido objeto central de reflexión teórica, pues la primacía de uno u otro implica definir el equilibrio de poder entre los órganos jurisdiccionales y los legislativos.

⁷ Cfr. Idem.

⁸ Cfr, García Belaunde, Domingo. 2017. “El precedente constitucional: extensión y límites.” *Pensamiento Constitucional*.

⁹ Álvaro Núñez Vaquero, *Precedentes: una aproximación analítica* (Madrid: Marcial Pons, Colección Filosofía y Derecho, dirigida por José Juan Moreso Mateos, Jordi Ferrer Beltrán y Adrian Sgarbi, 2018).

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

5.3. Conceptualización del precedente

Existen distintas formas de aproximarse al concepto de precedente, de acuerdo con Núñez Vaquero, existen tres tipos de definiciones de precedentes, de acuerdo con la extensión de las propiedades o elementos incluyen en su intensión: maximalistas, minimalistas e intermedias.

En primer lugar, en cuanto a las definiciones maximalistas del precedente se caracterizan por incluir un número elevado de propiedades conceptuales, lo que reduce considerablemente el conjunto de decisiones que pueden ser calificadas como precedentes. Un ejemplo paradigmático es la definición propuesta por Sandra Gómora Juárez, quien concibe el precedente como una regla prescriptiva de origen jurisdiccional, dotada de autoridad o vinculatoriedad, destinada a orientar conductas futuras mediante el ejemplo, y producida por un juez jerárquicamente superior en un contexto normativo y fáctico determinado, con la finalidad de articular coherentemente pasado y futuro¹⁰. En una línea similar, Giovanni Sartori¹¹ amplía el concepto al incluir no solo la regla, sino el conjunto del caso: los hechos, el itinerario procesal, la fundamentación y la decisión final.

No obstante, como advierte Núñez Vaquero¹², estas definiciones presentan el riesgo de una generalización indebida, al tomar como modelo un solo tipo de precedente —especialmente el vertical descendente— y extrapolar sus características a todos los demás. Ello puede conducir a considerar como esenciales rasgos que son solo contingentes, como la obligatoriedad o la regulación de conductas futuras, excluyendo supuestos relevantes como precedentes con efectos retroactivos o sin proyección prospectiva. Esta rigidez conceptual limita la comprensión del precedente como fenómeno jurídico complejo y plural.

En cuanto a las definiciones intermedias, se puede entender el precedente como una decisión judicial previa que posee autoridad jurídica relevante para la resolución de casos futuros, sin equipararlo plenamente a la ley. En este grupo se ubican autores como Bernal Pulido¹³, para quien el precedente es un enunciado autoritativo que constituye una buena razón para decisiones posteriores (Bernal Pulido 2015, 106); Victoria Iturralde¹⁴, quien

¹⁰ Sandra Gómora Juárez, *Precedente judicial y argumentación jurídica* (Madrid: Marcial Pons, 2018), 35.

¹¹ Giovanni Sartori, “Precedent in the World of Legal Rules,” en *Interpreting Precedents*, ed. Neil MacCormick y Robert Summers (Aldershot: Ashgate, 1996), 237.

¹² Álvaro Núñez Vaquero, *Precedentes: una aproximación analítica* (Madrid: Marcial Pons, 2018), 77–78.

¹³ Carlos Bernal Pulido, *El precedente constitucional* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015), 106.

¹⁴ Victoria Iturralde Sesma, *Precedente judicial* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013), 194.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

enfatisa su carácter obligatorio para el mismo tribunal o para otros de igual o inferior jerarquía (Iturralde 2013, 194); y Canale y Tuzet¹⁵, que lo definen como una decisión anterior aplicable a casos con aspectos similares.

Sin embargo, Núñez Vaquero¹⁶ señala que estas definiciones, aunque más flexibles que las maximalistas, siguen siendo restrictivas, pues no hay consenso sobre qué propiedades son esenciales para definir un precedente. Al excluir ciertas decisiones que en la práctica cumplen funciones similares, estas concepciones también pueden incurrir en el riesgo de generalización indebida, dificultando la identificación de un concepto suficientemente amplio que abarque la diversidad real de precedentes existentes en distintos sistemas jurídicos.

Finalmente, dentro de las definiciones minimalistas reducen al máximo las propiedades exigidas para identificar un precedente, lo que amplía significativamente su extensión conceptual. En esta línea, MacCormick y Summers¹⁷ definen el precedente como una decisión previa que sirve de modelo para decisiones posteriores; Kelsen¹⁸ lo entiende como una decisión judicial que funciona como referencia para casos futuros, al considerarlo como una decisión pasada utilizada como argumento persuasivo o seguida por similitud entre casos (Schauer 1987; Lamond 2006).

La principal virtud de este enfoque es que permite captar la diversidad funcional del precedente en distintos ámbitos del Derecho, evitando exclusiones arbitrarias. Sin embargo, como subraya Núñez Vaquero¹⁹, esta amplitud genera una notable heterogeneidad conceptual, lo que obliga a desarrollar criterios adicionales para determinar cuándo una decisión debe ser considerada precedente y qué grado de vinculatoriedad le corresponde. Así, el enfoque minimalista es analíticamente inclusivo, pero requiere complementarse con reglas que permitan distinguir entre tipos y efectos del precedente.

¹⁵ Damiano Canale y Giovanni Tuzet, *La interpretación jurídica* (Madrid: Marcial Pons, 2021), 179.

¹⁶ Álvaro Núñez Vaquero, *Precedentes: una aproximación analítica* (Madrid: Marcial Pons, 2018), 77–78.

¹⁷ Neil MacCormick y Robert S. Summers, *Interpreting Precedents* (Aldershot: Ashgate, 1997), 1.

¹⁸ Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, trad. Roberto J. Vernengo (México: UNAM, 2017), 5.

¹⁹ Ídem, página 80.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

Las aproximaciones teóricas realizadas por profesores nacionales como García Belaúnde²⁰ o Sáenz Dávalos²¹, definen al precedente es una técnica que corresponde a la tradición jurídica del modelo anglosajón o *common law*, que se ha introducido como una herramienta útil en el Perú y en otros países de tradición romano-germánica.

En sentido amplio, precedente se puede conceptualizar como algo que antecede en el tiempo o en el espacio o que ocupa un lugar anterior o prioritario y que supone un orden general que se debe preservar²². En términos jurídicos, el concepto de precedente se concentra principalmente en el ámbito judicial, es decir, en la administración de justicia y es relevante, porque permite ordenar las decisiones conforme a casos basados en experiencias anteriores.

Por otro lado, tras esbozar la definición de precedente, corresponde aclarar la diferencia entre jurisprudencia, doctrina jurisprudencial y precedente, que son términos que guardan relación, pero no identidad.

5.3.1. Diferencia entre jurisprudencia, doctrina jurisprudencial y precedente

Aunque los términos jurisprudencia, doctrina jurisprudencial y precedente suelen emplearse indistintamente en el lenguaje jurídico, el ordenamiento peruano y la doctrina especializada establecen diferencias claras en cuanto a su origen, fuerza vinculante y función normativa²³.

La jurisprudencia se refiere al conjunto de decisiones emitidas de manera reiterada por órganos jurisdiccionales o administrativos, que van configurando criterios interpretativos sobre la legislación aplicable. Su nota característica es la repetición en el tiempo, más que la fuerza obligatoria individual de cada decisión. En el Perú, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha tenido históricamente un valor predominantemente persuasivo u orientador, salvo en los supuestos expresamente previstos por la ley (como los plenos casatorios), lo

²⁰ Cfr. García Belaunde, Domingo. 2017. “El precedente constitucional: extensión y límites.” *Pensamiento Constitucional* 22 (22): 83-107.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/19940/19962>

²¹ Sáenz Dávalos, Luis R. “El precedente vinculante en materia constitucional y su tratamiento en el Nuevo Código Procesal Constitucional.” *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, n.º 14 (diciembre 2022): 239-286. <https://revista.tc.gob.pe/index.php/revista/article/view/366>

²² García Belaunde, Domingo. 2017. “El precedente constitucional: extensión y límites.” *Pensamiento Constitucional* 22 (22): 83-107.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/19940/19962>

²³ Idem.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

que ha generado una tradición de amplia discrecionalidad judicial y cierta dispersión interpretativa²⁴.

La doctrina jurisprudencial, en cambio, ocupa una posición intermedia. En el ámbito del derecho procesal constitucional peruano, se reconoce como una categoría distinta del precedente vinculante, dotada de menor intensidad normativa. Se trata de criterios interpretativos desarrollados por el Tribunal Constitucional que, sin haber sido declarados precedentes, orientan la actuación de jueces y autoridades²⁵. No obstante, su aplicación ha sido objeto de críticas doctrinales, pues su eficacia depende en gran medida de la voluntad de los operadores jurídicos y, en ocasiones, no es respetada ni siquiera por los propios tribunales, lo que debilita la coherencia del sistema.

El precedente, por su parte, se distingue claramente de las categorías anteriores por su vinculatoriedad propia y directa, que no requiere reiteración para desplegar efectos jurídicos. En el ordenamiento peruano, el precedente constitucional se configura como una regla jurídica explícita creada por el Tribunal Constitucional, que debe ser observada por todos los poderes públicos y, en ciertos casos, por los particulares²⁶. Su rasgo esencial es que debe ser expresamente declarado como tal por la sentencia, precisando su contenido normativo, lo que lo diferencia radicalmente de la jurisprudencia y de la doctrina jurisprudencial, y lo convierte en una auténtica técnica de producción normativa de origen jurisdiccional.

5.3.2. Ratio decidendi y obiter dicta

El análisis de las sentencias que establecen precedentes exige distinguir entre los elementos vinculantes y los meramente argumentativos del razonamiento judicial. Para ello, la doctrina ha desarrollado la distinción clásica entre *ratio decidendi* y *obiter dicta*, ampliamente aceptada tanto en la tradición del *common law* como en los sistemas de tradición continental que han incorporado la técnica del precedente.

²⁴ Ídem.

²⁵ Ídem.

²⁶ Sáenz Dávalos, Luis R. “El precedente vinculante en materia constitucional y su tratamiento en el Nuevo Código Procesal Constitucional.” *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, n.º 14 (diciembre 2022): 239-286. <https://revista.tc.gob.pe/index.php/revista/article/view/366>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

La *ratio decidendi*, también denominada *holding*²⁷, constituye el núcleo normativo de la decisión, es decir, el conjunto de razones jurídicas indispensables para resolver el caso concreto. Esta es la parte de la sentencia que adquiere fuerza vinculante cuando el órgano jurisdiccional declara la existencia de un precedente, y la que debe ser aplicada en casos futuros que presenten supuestos fácticos y jurídicos similares. En el precedente constitucional peruano, la *ratio decidendi* es la que el Tribunal Constitucional identifica expresamente como regla obligatoria, conforme a lo establecido en el Nuevo Código Procesal Constitucional.

Los *obiter dicta*, por el contrario, son consideraciones accesorias, reflexiones adicionales o argumentos ilustrativos que el tribunal introduce sin que resulten necesarios para la resolución del caso. Estas afirmaciones no tienen fuerza vinculante, pero cumplen una función relevante: pueden orientar la evolución futura de la jurisprudencia, anticipar criterios interpretativos o influir en la argumentación de decisiones posteriores. En este sentido, los *obiter dicta* actúan como una zona de transición entre la doctrina jurisprudencial y el precedente, especialmente en sistemas donde el juez constitucional cumple un rol creativo en la interpretación del Derecho.

Tras haber estudiado los antecedentes históricos y definiciones de los precedentes, se puede colegir que la teoría de los precedentes, pese a ser una institución nacida de la tradición anglosajona, se ha afianzado en los Estados Unidos, y posteriormente se ha incorporado e irradiado en América Latina y el Perú. A continuación, se presenta un repaso de la incorporación de la doctrina del precedente en el ordenamiento jurídico nacional.

5.4. Antecedentes de la incorporación del precedente en el Perú

La incorporación del precedente en el Perú representa un proceso de adaptación de una técnica propia del *common law* a un sistema de tradición romanista (*civil law*)²⁸. Su recepción se ha dado de manera diferenciada en tres ámbitos:

En cuanto al precedente constitucional, se advierte que su primera aparición en el derecho positivo peruano ocurrió en 1982 con la Ley de Hábeas Corpus y Amparo (Ley 23506), cuyo artículo 9 mencionaba la "jurisprudencia obligatoria". No obstante, su consolidación

²⁷ García Belaunde, Domingo. 2017. "El precedente constitucional: extensión y límites." *Pensamiento Constitucional* 22 (22): 83-107.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/19940/19962>

²⁸ Cfr. Sáenz Dávalos, Luis R. "El precedente vinculante en materia constitucional y su tratamiento en el Nuevo Código Procesal Constitucional." *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, n.º 14 (diciembre 2022): 239-286. <https://revista.tc.gob.pe/index.php/revista/article/view/366>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

definitiva se produjo con el Código Procesal Constitucional de 2004 (Art. VII) y fue ratificada con variantes en el Nuevo Código Procesal Constitucional de 2021 (Art. VI). Este último cuerpo normativo extendió la facultad de crear precedentes no solo al Tribunal Constitucional (TC), sino también al Poder Judicial en procesos de acción popular.

Cuadro 5
Cuadro cronológico de los antecedentes normativos del precedente constitucional en el Perú

Año	Norma	Aporte
1982	Ley N.° 23506 – Ley de Hábeas Corpus y Amparo. Art. 9	Primer antecedente legislativo de la vinculatoriedad de la jurisprudencia constitucional. Introduce la idea de <i>cosa interpretada constitucional</i> y uniformidad interpretativa. Obliga a los jueces a interpretar y aplicar los derechos constitucionales conforme a la interpretación del Tribunal de Garantías Constitucionales.
1995	Ley N.° 26435 – Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Primera Disposición General	Establece que jueces y tribunales interpretan y aplican las normas conforme a la interpretación del TC. Consolida normativamente la vinculatoriedad de la jurisprudencia constitucional. Antecedente directo del precedente vinculante.
2004	Ley N.° 28237 – Código Procesal Constitucional Art. VII del Título Preliminar	Reconoce expresamente el precedente vinculante: solo lo es cuando el TC así lo declara, precisando el extremo normativo y motivando el apartamiento. Positivización formal del precedente constitucional como técnica jurídica.
2004	Ley N.° 28237 – Código Procesal Constitucional Título Preliminar (reglas de interpretación)	Mantiene la obligación de interpretar conforme a lo resuelto por el TC Refuerza la continuidad legislativa entre la Ley 23506, la LOTC de 1995 y el CPC.
2004–2020	Jurisprudencia del Tribunal	Desarrollo práctico de la técnica del precedente vinculante (reglas explícitas con efectos generales).

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

	Constitucional Precedentes vinculantes declarados	Consolidación jurisprudencial del precedente como fuente del derecho constitucional.
2021	Ley N.º 31307 – Nuevo Código Procesal Constitucional Art. VI del Título Preliminar	Mantiene el precedente vinculante y regula con mayor rigor su adopción, modificación y apartamiento. Repite la fórmula de la legislación y fortalecimiento del precedente: mayor estabilidad y seguridad jurídica.

Fuente: García Belaunde, Domingo. 2017. “*El precedente constitucional: extensión y límites.*”

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

Por otro lado, el precedente judicial, se incorporó inicialmente a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Art. 22), que permite a las Salas Especializadas de la Corte Suprema fijar principios jurisprudenciales obligatorios. Posteriormente, se incluyeron regulaciones específicas en el Código de Procedimientos Penales (Art. 301-A) y en el Código Procesal Civil (Art. 400), este último mediante la convocatoria a plenos casatorios.

Mientras que el precedente administrativo, es de incorporación más reciente; puesto que, su recepción general se encuentra en la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley 27444), específicamente en su artículo VI del Título Preliminar. Además, ha tenido desarrollos específicos en organismos como el Tribunal Fiscal, INDECOPI, OSINERGMIN y SUNARP²⁹.

5.5. Clasificación de los precedentes en el Perú

La doctrina nacional y la normativa peruana han desarrollado una tipología diferenciada de los precedentes, atendiendo principalmente al órgano que los emite, al grado de vinculatoriedad y al ámbito de aplicación. Esta clasificación resulta esencial para comprender el funcionamiento del sistema jurídico peruano, caracterizado por la coexistencia de precedentes constitucionales, judiciales y administrativos, cada uno con reglas propias de producción, eficacia y control.

²⁹ Cairampoma Arroyo, Alberto. (2014). "La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano". Publicado en la revista *Derecho* N° 73 de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, páginas 483 a 504.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

5.5.1. Precedente constitucional vinculante

El precedente constitucional vinculante es la forma más intensa de precedente en el ordenamiento peruano. Se define como la regla jurídica expresamente formulada por el Tribunal Constitucional en una sentencia con autoridad de cosa juzgada, declarada como precedente por el propio Tribunal y destinada a regir casos futuros análogos. Su fundamento normativo se encuentra hoy en el artículo VI del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional (Ley N.º 31307)³⁰, que exige que el propio Tribunal identifique el extremo normativo que constituye precedente y motive cualquier apartamiento posterior.

La doctrina peruana ha destacado que este precedente tiene efectos erga omnes, pues vincula a todos los poderes públicos, incluidos los jueces ordinarios, las autoridades administrativas y, en determinados supuestos, a los particulares. Para García Belaunde, el precedente constitucional convierte a la jurisprudencia del TC en una verdadera fuente del Derecho, dotada de eficacia normativa, mientras que Sáenz Dávalos subraya que su función principal es garantizar uniformidad interpretativa, predictibilidad y seguridad jurídica, evitando decisiones contradictorias en materia constitucional³¹. La reforma de 2021 refuerza esta idea al exigir cinco votos conformes del Pleno para la creación, modificación o apartamiento del precedente, dotándolo de mayor estabilidad institucional³².

5.5.2. Precedente judicial

El precedente judicial es aquel que emana de la Corte Suprema de Justicia de la República, a través de mecanismos como los plenos casatorios o sentencias en procesos de control normativo, y que resulta obligatorio para los órganos jurisdiccionales inferiores, también existen acuerdos plenarios que establecen formas o criterios interpretativos. Su finalidad

³⁰ Ley N.º 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, art. VI del Título Preliminar

³¹ Domingo García Belaunde, “El precedente constitucional: extensión y límites,” *Pensamiento Constitucional* 22, n.º 22 (2017): 83–107; Luis Sáenz Dávalos, “El precedente vinculante en materia constitucional y su tratamiento en el Nuevo Código Procesal Constitucional,” *Revista Peruana de Derecho Constitucional* n.º 14 (2022): 239–286.

³² Cfr. Sáenz Dávalos, Luis R. “El precedente vinculante en materia constitucional y su tratamiento en el Nuevo Código Procesal Constitucional.” *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, n.º 14 (diciembre 2022): 239–286. <https://revista.tc.gob.pe/index.php/revista/article/view/366>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

principal es uniformar la jurisprudencia judicial, garantizar la igualdad ante la ley y reducir la dispersión interpretativa en el Poder Judicial³³.

En materia constitucional, el Poder Judicial también puede producir precedentes vinculantes en los procesos de acción popular, cuando las Salas de la Corte Suprema adoptan decisiones con el voto conforme de al menos cuatro jueces supremos, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial. No obstante, estos precedentes no vinculan al Tribunal Constitucional, debido a su condición de supremo intérprete de la Constitución, lo que configura un sistema de precedentes judiciales subordinado al precedente constitucional. Esta relación jerárquica ha sido reconocida tanto por la doctrina como por la jurisprudencia del TC, en la medida en que preserva la supremacía constitucional y la coherencia del sistema.

5.5.3. Precedente administrativo

El precedente administrativo es aquel emitido por un Tribunal Administrativo, que consiste en aquellas decisiones administrativas que, al resolver casos concretos, fijan criterios de interpretación de alcance general, los cuales deben ser observados obligatoriamente por la propia entidad administrativa mientras no sean modificados o dejados sin efecto. Esta figura ha sido desarrollada en el marco de la Ley del Procedimiento Administrativo General y consolidada por organismos como INDECOPI, SUNAT, OSCE, SERVIR y SUNAFIL, entre otros.

Desde una perspectiva dogmática, el precedente administrativo cumple una función análoga al judicial: garantiza coherencia, igualdad de trato y previsibilidad en la actuación administrativa. Como señala Núñez Vaquero, aunque estos precedentes no siempre reciben esa denominación, cumplen la misma función estructural: dotar de relevancia normativa a decisiones previas para resolver casos futuros³⁴. En el ordenamiento peruano, su validez está sujeta al control judicial y constitucional, lo que asegura que la Administración no sustituya indebidamente al legislador ni vulnere derechos fundamentales, manteniendo el equilibrio entre eficiencia administrativa y legalidad.

³³ Poder Judicial del Perú, Ley Orgánica del Poder Judicial, arts. 116–117; Manuel Atienza, *Las razones del derecho* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), 6.

³⁴ Cairampoma Arroyo, Alberto. (2014). "La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano". Publicado en la revista *Derecho* N° 73 de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, páginas 483 a 504.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

5.5.4. Pronunciamientos sobre los precedentes en la jurisprudencia nacional

El precedente se ha consolidado en el ordenamiento jurídico peruano como una técnica normativa destinada a reforzar la coherencia, la seguridad jurídica y la igualdad en la aplicación del Derecho. El Tribunal Constitucional (TC) ha definido el precedente constitucional como una regla jurídica formulada a partir de un caso concreto, elaborada expresamente como regla general aplicable a casos homólogos, y dotada de efectos normativos cuando la sentencia así lo declara y adquiere autoridad de cosa juzgada. Esta concepción, desarrollada desde la STC Exp. N.º 0024-2003-AI/TC³⁵, reconoce al precedente un valor similar al de la ley en cuanto a su obligatoriedad frente a todos los poderes públicos y, en determinados supuestos, frente a los particulares.

Textualmente el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“El precedente es una regla jurídica expuesta en un caso particular y concreto que el Tribunal Constitucional decide establecer como regla general; y, que, por ende, deviene en parámetro normativo para la resolución de futuros procesos de naturaleza homóloga. (STC. N.º 0024-2003-AI/TC)³⁶”

El Código Procesal Constitucional ha positivizado esta técnica al establecer que solo constituyen precedentes vinculantes aquellas sentencias del TC que lo declaren expresamente, precisando el extremo normativo y exigiendo reglas de quórum y motivación reforzada para su creación, modificación o apartamiento. De este modo, el precedente constitucional se diferencia claramente de la doctrina jurisprudencial, que posee un valor principalmente orientador, y de la jurisprudencia en sentido clásico, que requiere reiteración de criterios para consolidarse como práctica interpretativa. La jurisprudencia del TC ha reiterado que el precedente cumple una función garantista, orientada a la protección y ampliación de los derechos fundamentales, lo que justifica su uso como herramienta de uniformización y tutela jurisdiccional efectiva³⁷.

³⁵ Cfr, Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del Expediente N.º 00024-2003-AI/TC, Municipalidad Distrital de Lurín, 10 de junio de 2005.

³⁶ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del Expediente N.º 00024-2003-AI/TC, Municipalidad Distrital de Lurín, 10 de junio de 2005.

³⁷ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del Expediente N.º 4853-2004-PA/TC, Caso ONP, 19 de diciembre de 2005.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

De igual modo, en el Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00859 2013-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha descrito la naturaleza de la jurisprudencia emitida por el referido Tribunal, señalando lo siguiente:

“12. Este Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00047-2004- AI/TC, ha sostenido que jurisprudencia es la interpretación judicial del Derecho efectuada por los más altos tribunales en relación con los asuntos que a ellos corresponde, en un determinado contexto histórico. Esa interpretación tiene la virtualidad de vincular al tribunal que los efectuó (efecto horizontal), a los jerárquicamente inferiores (efecto vertical), y a otras entidades (efecto interinstitucional), cuando se discutan casos fáctica y jurídicamente análogos, siempre que tal interpretación sea jurídicamente correcta. Consecuentemente, en nuestro sistema jurídico la jurisprudencia también es fuente de Derecho para la solución de los casos concretos, obviamente dentro del marco de la Constitución y de la normatividad vigente. Es pues inherente a la función jurisdiccional la creación de Derecho a través de la jurisprudencia”.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia del Pleno 799/2020 (Expediente N.° 03756-2018-PA/TC³⁸ - Lima Ministerio Público) ha puesto de manifiesto el carácter vinculante de sus interpretaciones con los siguientes argumentos:

“7. Como se sabe, la propia Constitución le ha conferido al Tribunal Constitucional la responsabilidad de salvaguardar la supremacía constitucional y de la protección efectiva de los derechos fundamentales (artículo 201). Sin embargo, ello no significa desconocer que el primer nivel de protección de los derechos fundamentales le corresponde a los jueces del Poder Judicial a través de los procesos judiciales ordinarios. Así, conforme al artículo 138 de la Constitución, los jueces administran justicia con arreglo a la Constitución y a las leyes, puesto que ellos también deben garantizar una adecuada protección de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. En tal sentido, debe tenerse presente que todos los jueces se encuentran vinculados por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos (cfr. STC N°s. 00004-2004-CC, fundamento 22 y 00206-2005-PA, fundamento 5 entre otras).

8. De lo expuesto se colige entonces que tanto el Tribunal Constitucional como el Poder Judicial están reconocidos constitucionalmente como órganos

³⁸ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 03756-2018-PA/TC, Caso Ministerio Público, 3 de diciembre de 2020.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

jurisdiccionales que cumplen un rol importante y decisivo en la consolidación democrática del Estado, en tanto solucionan por la vía pacífica conflictos jurídicos suscitados entre los particulares y entre estos y el propio Estado. En ese cometido, desarrollan una labor inherente a su función jurisdiccional, como es, la interpretación de disposiciones constitucionales y legales generando con ello el desarrollo de la jurisprudencia. Así, la interpretación que realizan los órganos de cierre del sistema jurisdiccional, como son el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, tiene la virtualidad de vincular tanto a los órganos que la realizaron, así como a los jerárquicamente inferiores, siempre que tal interpretación sea jurídicamente correcta.

9. Sin embargo, en lo que corresponde a la interpretación constitucional de las leyes y los reglamentos en el ámbito de la jurisdicción constitucional, la última palabra la tiene el Tribunal Constitucional, como órgano de control de la Constitución. Esto quiere decir que, si bien se reconoce la pluralidad de intérpretes jurídicos de la norma fundamental, el Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y sus criterios sobre lo que la Constitución significa vincula a los poderes del Estado, órganos constitucionales, entidades públicas, privadas y para los ciudadanos (cfr. STC 0004-2004-CC, fundamento 19).

En el ámbito del Poder Judicial, el precedente judicial se manifiesta principalmente como una vinculación vertical, lo que implica que las decisiones de la Corte Suprema, especialmente a través de casaciones, obligan a los jueces de instancias inferiores, asegurando coherencia y previsibilidad en la administración de justicia. La Corte Suprema ha destacado que el precedente contribuye a la igualdad ante la ley, evita decisiones contradictorias y fortalece la racionalidad del sistema, al proporcionar criterios estables para la resolución de casos análogos, en los siguientes términos³⁹:

“11. El propósito de incorporar el precedente en nuestro ordenamiento está vinculado a principios constitucionales, entre otros, a la idea de predictibilidad, seguridad jurídica y el principio de igualdad en la aplicación de la ley.

[....]

13. La doctrina jurisprudencial y la interpretación constitucional vinculante 13. La idea de la doctrina jurisprudencial se acerca más a la idea del precedente

³⁹ Corte Suprema de Justicia de la República Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria SENTENCIA CASACIÓN N.º 20487-2019 LIMA

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

anglosajón. No es precisamente el Tribunal Constitucional quien señala cuál fundamento o punto de la resolución es el precedente. Esta tarea de algún modo está encomendada al juez de destino, quien debe aplicar el precedente frente a un caso concreto.

14. Dentro de esta idea del precedente regulado por el artículo VI del título preliminar del Código Procesal Constitucional (los precedentes en el sistema anglosajón no requieren propiamente el respaldo del legislador), el Tribunal Constitucional ha venido consolidando o ampliando —o ese es su objetivo— la tesis de que todas las interpretaciones del Tribunal Constitucional emitidas en los procesos constitucionales son también vinculantes para los jueces”.

La jurisprudencia también ha reconocido la existencia del precedente administrativo, entendido como criterios reiterados o decisiones de órganos administrativos que orientan la resolución de casos posteriores dentro de la propia administración. En determinados regímenes, estos criterios adquieren fuerza vinculante interna cuando el órgano así lo dispone expresamente, contribuyendo a la coherencia interinstitucional y a la previsibilidad de la actuación administrativa. Tribunales administrativos, como el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, han incorporado expresamente la noción de precedente vinculante constitucional en sus resoluciones, evidenciando la expansión funcional de esta técnica más allá del ámbito judicial.

En conjunto, la jurisprudencia nacional ha consolidado al precedente como un instrumento central para la seguridad jurídica, la igualdad y la eficiencia del sistema. Al permitir decisiones previsibles, coherentes y fundadas en criterios previamente establecidos, el precedente reduce la discrecionalidad, optimiza los recursos del Estado y fortalece el debido proceso. Su correcta identificación, sistematización y difusión resultan, por ello, indispensables para mejorar la calidad de la justicia y garantizar la supremacía constitucional en el Estado constitucional de Derecho peruano

5.6. Utilidad de los precedentes

El precedente cumple un conjunto de funciones estructurales orientadas a mejorar la racionalidad y coherencia del sistema jurídico. Su principal aporte consiste en dotar de seguridad jurídica y predictibilidad a la actuación de los poderes públicos, permitiendo que los ciudadanos conozcan de antemano los criterios que serán aplicados por jueces y

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

autoridades administrativas⁴⁰. Al fijar reglas interpretativas estables, el precedente reduce la incertidumbre y evita que casos sustancialmente idénticos sean resueltos de manera contradictoria, fortaleciendo la confianza en el Derecho como sistema normativo ordenado.

Esta función se encuentra estrechamente vinculada con el principio de igualdad ante la ley, en la medida en que el precedente impide tratamientos diferenciados injustificados frente a supuestos fácticos equivalentes. Como señala la doctrina, la observancia de precedentes asegura que las decisiones estatales no dependan de la discrecionalidad individual del decisor, sino de criterios objetivos previamente establecidos. En este sentido, el precedente opera como una garantía de igualdad material, especialmente relevante en contextos de alta litigiosidad y diversidad de órganos decisorios⁴¹.

Otra función esencial del precedente es la eficiencia y economía procedimental. La aplicación de criterios generales a múltiples casos permite racionalizar el uso de los recursos públicos, reducir la carga procesal y desincentivar la interposición de demandas o recursos manifiestamente infundados⁴². Al proporcionar reglas claras y estables, el precedente contribuye a la resolución anticipada de conflictos, favoreciendo una administración de justicia más ágil y previsible.

El precedente también cumple un rol fundamental en la interdicción de la arbitrariedad, al actuar como un límite material a la potestad discrecional de jueces y autoridades administrativas. En efecto, el deber de seguir precedentes obliga a los órganos decisores a motivar de manera reforzada cualquier apartamiento del criterio previamente establecido, lo que incrementa la calidad argumentativa de las decisiones y fortalece la rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, el precedente no solo ordena la decisión, sino que disciplina el ejercicio del poder público⁴³.

No obstante, la doctrina advierte que la seguridad jurídica puede verse comprometida cuando los precedentes se modifican sin reglas claras o se aplican retroactivamente en perjuicio del ciudadano. Por ello, una exigencia fundamental del Estado de Derecho es que el cambio de precedente⁴⁴ respete criterios de previsibilidad y razonabilidad, evitando

⁴⁰ Cfr. Domingo García Belaunde, “El precedente constitucional: extensión y límites,” *Pensamiento Constitucional* 22, n.º 22 (2017): 83–90.

⁴¹ Luis Sáenz Dávalos, “El precedente vinculante en materia constitucional y su tratamiento en el Nuevo Código Procesal Constitucional,” *Revista Peruana de Derecho Constitucional* n.º 14 (2022): 245–250.

⁴² García Belaunde, “El precedente constitucional...,” 91–94.

⁴³ Sáenz Dávalos, “El precedente vinculante...,” 260–265.

⁴⁴ García Belaunde, “El precedente constitucional...,” 98–102.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

afectar situaciones jurídicas consolidadas. El respeto de los procedimientos formales para la modificación de precedentes constituye una garantía indispensable frente a decisiones sorpresivas o inestables.

En este marco, el precedente se presenta como una técnica que debe equilibrar estabilidad y adaptabilidad, permitiendo la evolución del Derecho sin sacrificar la confianza legítima de los justiciables. Como señala Núñez Vaquero, el precedente no genera una obligación mecánica, sino que condiciona la validez de las decisiones posteriores, al exigir coherencia, motivación y respeto por los criterios previamente establecidos⁴⁵. De este modo, el precedente se consolida como un instrumento central para la vigencia efectiva del debido proceso, la igualdad y la seguridad jurídica.

5.7. Derecho comparado: El precedente en América Latina

Como parte del análisis de derecho comparado, esta Comisión considera conveniente, recopilar como se regulan los precedentes en distintos países de la región:

5.7.1. México

En México, el desarrollo del precedente ha estado históricamente ligado al sistema de “tesis”, que consiste en la formulación de enunciados interpretativos derivados de las sentencias de los órganos jurisdiccionales federales. Estas tesis, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, pueden ser aisladas (sin carácter obligatorio) o de jurisprudencia, cuando cumplen los requisitos legales para adquirir fuerza vinculante. Tradicionalmente, la jurisprudencia por reiteración se formaba cuando un mismo criterio era sostenido en cinco sentencias consecutivas no interrumpidas, especialmente en materia de amparo, conforme a lo previsto en la Ley de Amparo⁴⁶, reflejando un modelo gradual y acumulativo de producción jurisprudencial.

Este esquema fue transformado por la reforma judicial de 2021, que introdujo un sistema de precedentes obligatorios mediante la modificación del artículo 94 de la Constitución mexicana⁴⁷. Desde entonces, las razones decisorias de las sentencias de la Suprema Corte

⁴⁵ Álvaro Núñez Vaquero, *Precedentes: una aproximación analítica* (Madrid: Marcial Pons, 2018), 77–80.

⁴⁶ México, Ley de Amparo, Título Cuarto, Capítulo III, arts. 215–224; Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, sistema de tesis.

⁴⁷ México, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, art. 94, reformado mediante Decreto publicado el 11 de marzo de 2021; Suprema Corte de Justicia de la Nación, reforma judicial en materia de precedentes obligatorios.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

de Justicia de la Nación pueden adquirir carácter vinculante con una sola decisión, siempre que cuenten con ocho votos en el Pleno o cuatro en las Salas. Esta reforma no eliminó el sistema de tesis, sino que lo reconfiguró, pues las tesis ahora cumplen también una función de identificación y sistematización del precedente, facilitando su difusión y aplicación por los órganos jurisdiccionales inferiores.

En el ámbito de las acciones de inconstitucionalidad, el umbral de ocho votos continúa siendo determinante, principalmente para la declaración de invalidez general de las normas impugnadas, en el marco del control abstracto de constitucionalidad. Sin embargo, esta votación calificada no constituye por sí misma jurisprudencia por reiteración, sino que opera dentro del nuevo modelo de precedente obligatorio, en el que las razones que sustentan la decisión adquieren eficacia normativa general. Por ello, afirmar que una sola sentencia genera jurisprudencia solo es correcto si se entiende en el sentido de precedente obligatorio, y no bajo el modelo tradicional de reiteración jurisprudencial⁴⁸.

5.7.2. Brasil

En Brasil, el precedente se articula a través del sistema de súmulas, enunciados jurisprudenciales que sintetizan criterios reiterados del Supremo Tribunal Federal (STF). La reforma constitucional introducida por la Enmienda Constitucional n.º 45/2004 creó una modalidad reforzada: la súmula vinculante, incorporada en el artículo 103-A de la Constitución⁴⁹, que confiere fuerza obligatoria general a determinados criterios jurisprudenciales. Este modelo busca reducir la litigiosidad repetitiva y asegurar la uniformidad interpretativa en materia constitucional.

La súmula vinculante puede ser aprobada por el STF con el voto favorable de dos tercios de sus miembros, siempre que exista reiteración de decisiones sobre una misma cuestión constitucional. Una vez emitida, resulta obligatoria para todos los órganos del Poder Judicial y para la administración pública, tanto federal como estadual y municipal, configurando uno de los modelos más normativamente fuertes de precedente en América Latina⁵⁰.

⁴⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, acciones de inconstitucionalidad (control abstracto) y doctrina posterior a la reforma judicial de 2021; véase Jorge Mario Pardo Rebolledo, *El precedente judicial en México* (Ciudad de México: SCJN, 2022).

⁴⁹ Brasil, Constitución de la República Federativa del Brasil, art. 103-A, incorporado por Enmienda Constitucional n.º 45/2004.

⁵⁰ Cfr, García Belaunde, Domingo. 2017. *“El precedente constitucional: extensión y límites.” Pensamiento Constitucional.*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

5.7.3. República Dominicana

La República Dominicana representa el modelo más radical de constitucionalización del precedente en la región. Su Constitución de 2010 dispone expresamente que las sentencias del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos y órganos del Estado, conforme al artículo 184⁵¹. Esta previsión no deja espacio a interpretaciones meramente persuasivas de la jurisprudencia constitucional.

El diseño dominicano convierte al precedente en una auténtica fuente formal del Derecho, integrando la función jurisdiccional al proceso de producción normativa. A diferencia de otros sistemas latinoamericanos, donde la vinculatoriedad se ha construido jurisprudencialmente, aquí el precedente surge directamente del texto constitucional, lo que refuerza su legitimidad y su eficacia general.

5.7.4. Argentina

En Argentina, el precedente no opera como una regla formalmente obligatoria al estilo del *stare decisis* anglosajón; sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación posee un peso estructural significativo y una fuerte autoridad práctica. Este modelo se caracteriza por una recepción cultural del precedente, en la que los jueces suelen seguir los criterios del máximo tribunal por razones de coherencia y estabilidad, aunque sin una obligación jurídica estricta.

Un ejemplo paradigmático del rol creativo de la Corte Suprema es la creación pretoriana del proceso de amparo a través de los casos “Siri” (1957) y “Kot” (1958), dictados antes de su positivización legislativa. Estos fallos muestran cómo el precedente puede funcionar como instrumento de innovación jurídica incluso en sistemas donde la ley ocupa formalmente el lugar central⁵².

5.7.5. Colombia

El punto de partida colombiano es el artículo 230 de la Constitución de 1991⁵³, que establece que los jueces están sometidos al imperio de la ley y que la jurisprudencia

⁵¹ República Dominicana, Constitución de la República Dominicana (2010), art. 184.

⁵² Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Siri*, Ángel (1957) y *Kot*, Samuel (1958).

⁵³ Colombia, Constitución Política de 1991, art. 230.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

constituye solo un criterio auxiliar. Este diseño reflejaba inicialmente una concepción legalista propia de la tradición romano-germánica.

No obstante, a través de una intensa actividad interpretativa, la Corte Constitucional desarrolló una doctrina robusta de precedente, especialmente en materia de acción de tutela y control abstracto de constitucionalidad, vinculando el respeto del precedente con los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima. Este proceso ha sido descrito por la doctrina como una auténtica mutación constitucional, en la que el precedente adquirió fuerza vinculante sin reforma formal del texto constitucional⁵⁴.

5.7.6. Bolivia

En Bolivia, la Constitución Política del Estado de 2009 establece de manera expresa la vinculatoriedad de las decisiones del Tribunal Constitucional Plurinacional, señalando que sus sentencias son de cumplimiento obligatorio para todas las instituciones del Estado, conforme al artículo 203⁵⁵. Este reconocimiento directo elimina cualquier ambigüedad sobre el valor normativo de la jurisprudencia constitucional.

El modelo boliviano se aproxima a los sistemas de precedente fuerte, pues integra al Tribunal Constitucional como un verdadero órgano productor de normas interpretativas obligatorias, consolidando la supremacía constitucional y la coherencia del ordenamiento jurídico en un contexto de pluralismo jurídico.

Finalmente, en el siguiente cuadro se resumen las principales características de los precedentes y su vinculatoriedad, en los distintos países de la región:

Cuadro 6
Cuadro comparativo de la regulación de los precedentes en la región

País	Base legal	Desarrollo
México	Constitución, art. 94; Ley de Amparo	Precedentes emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) son vinculante

⁵⁴ Corte Constitucional de Colombia, sentencias SU-047/99, C-836/01 y T-292/06; véase también Rodrigo Uprimny, *La fuerza vinculante del precedente constitucional en Colombia* (Bogotá: DeJusticia, 2007).

⁵⁵ Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), art. 203.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

		para todos los órganos jurisdiccionales
Brasil	Constitución, art. 103-A (EC 45/2004)	Aprobación de súmula vinculante por 2/3 de votos del Supremo Tribunal Federal, tras reiteradas decisiones. Vinculante para Poder Judicial y Administración
República Dominicana	Constitución de 2010, art. 184	Toda sentencia del TC constituye precedente vinculante, de observancia para todos los poderes públicos
Argentina	Constitución (sin regla expresa); tradición jurisprudencial	Persuasivo Fuerte Influencia norteamericana. Creación pretoriana de instituciones (amparo: casos Siri y Kot)
Colombia	Constitución, art. 230 (criterio auxiliar)	Precedente construido jurisprudencialmente (especialmente en tutela y control abstracto). Vinculatoriedad fuerte en la práctica
Bolivia	Constitución de 2009, art. 203	Las sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional son vinculantes y de cumplimiento obligatorio para todos los órganos del Estado

Elaboración: Comisión Constitución y Reglamento 2025-2026.

5.8. Importancia de la sistematización

Corresponde ahora evaluar la importancia de la sistematización y ordenación de los precedentes, y a la luz de la creciente importancia de esta herramienta, por lo que se considera pertinente contar con un sistema ordenado y accesible, que constituye un elemento indispensable para la estabilidad de cualquier sistema jurídico, en la medida en que actúa como una técnica institucional de control del poder y garantiza que la actuación

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

de los poderes públicos no sea errática ni arbitraria. Un sistema de precedentes claro y accesible permite que la interpretación del Derecho se desarrolle de manera uniforme, coherente y previsible, fortaleciendo la confianza de los ciudadanos en la actuación estatal.

En primer lugar, la existencia de precedentes debidamente sistematizados asegura predictibilidad y certeza jurídica⁵⁶. Cuando los criterios decisorios son conocidos, los ciudadanos pueden formarse una expectativa razonable y fundada sobre el resultado de sus procesos o trámites administrativos. El precedente, en este sentido, genera confianza legítima, pues crea una apariencia jurídica que la autoridad no puede desconocer sin justificación. En ausencia de sistematización, los órganos jurisdiccionales o administrativos podrían emitir respuestas divergentes frente a problemas idénticos, provocando una quiebra de la seguridad jurídica y una percepción de incertidumbre incompatible con el Estado de Derecho.

En segundo término, la sistematización de los precedentes cumple una función esencial en la garantía del principio de igualdad ante la ley. Un ordenamiento coherente exige que situaciones sustancialmente iguales reciban soluciones equivalentes, evitando tratos discriminatorios o arbitrarios. El precedente encuentra así su justificación constitucional en el derecho de los ciudadanos a ser tratados de manera equitativa⁵⁷, y su ordenación impide que la Administración Pública o los jueces sostengan pronunciamientos contradictorios frente a casos en los que se aplican las mismas normas jurídicas⁵⁸.

Asimismo, un sistema de precedentes ordenado contribuye a la eficiencia y racionalidad del aparato estatal. La aplicación de criterios generales a múltiples casos permite optimizar recursos públicos, reducir la litigiosidad innecesaria y desincentivar la interposición de pedidos o recursos manifiestamente infundados que congestionan el sistema. Además, el precedente sistematizado cumple un rol integrador⁵⁹, pues ofrece soluciones allí donde el

⁵⁶ Sáenz Dávalos, Luis R. (2022). "El nuevo Código Procesal Constitucional: El precedente vinculante en materia constitucional y su tratamiento en el Nuevo Código Procesal Constitucional". Publicado en la *Revista Peruana de Derecho Constitucional* N° 14, editada por el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, páginas 239 a 286

⁵⁷ Cairampoma Arroyo, Alberto. (2014). "La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano". Publicado en la revista *Derecho* N° 73 de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, páginas 483 a 504

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Sáenz Dávalos, Luis R. (2022). "El nuevo Código Procesal Constitucional: El precedente vinculante en materia constitucional y su tratamiento en el Nuevo Código Procesal Constitucional". Publicado en la *Revista Peruana de Derecho Constitucional* N° 14, editada por el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, páginas 239 a 286.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

legislador ha guardado silencio o la regulación resulta insuficiente, funcionando como un mecanismo eficaz de cierre del sistema jurídico sin recurrir a la discrecionalidad.

Para que el precedente cumpla efectivamente estas funciones, resulta indispensable que sea expreso, motivado y públicamente accesible⁶⁰. La identificación objetiva del precedente evita que su existencia deba ser inferida mediante interpretaciones forzadas, las cuales generan inseguridad jurídica. Del mismo modo, la posibilidad de modificar un precedente debe mantenerse abierta para permitir la evolución del Derecho, pero exige una motivación cualificada, sustentada en razones sólidas que demuestren la obsolescencia del criterio anterior y garanticen la transparencia del cambio. La publicidad de los precedentes, finalmente, es una condición necesaria para que los administrados conozcan anticipadamente las reglas aplicables y puedan orientar su conducta conforme a ellas.

En conclusión, la sistematización de los precedentes transforma la jurisprudencia de una mera acumulación de decisiones aisladas en una auténtica conciencia institucional⁶¹, que obliga a jueces y autoridades administrativas a actuar con coherencia, objetividad y respeto por los procedimientos preestablecidos. De este modo, el precedente deja de ser solo un producto del pasado y se convierte en una herramienta central para la previsibilidad, la igualdad y la legitimidad del sistema jurídico.

Para ello, en la presente propuesta, esta Comisión no contempla la creación de nuevas unidades orgánicas, no se ha incluido la creación del "Observatorio" conforme a los términos planteados en el proyecto de ley. Asimismo, no se está interfiriendo en las funciones de los órganos existentes.

El alcance de la propuesta contenida en el presente dictamen se limita a fortalecer la publicidad y accesibilidad de los precedentes mediante la implementación de un Registro Nacional de Precedentes, concebido como una herramienta técnica e institucional orientada a ordenar, difundir y facilitar la consulta de los criterios previamente establecidos.

En ese sentido, el registro constituye un mecanismo de apoyo para la actuación coherente de las autoridades y operadores jurídicos, contribuyendo directamente a la seguridad jurídica, la predictibilidad de las decisiones y la transparencia en la aplicación del derecho.

⁶⁰ Sáenz Dávalos, Luis R. (2022). "El nuevo Código Procesal Constitucional: El precedente vinculante en materia constitucional y su tratamiento en el Nuevo Código Procesal Constitucional". Publicado en la *Revista Peruana de Derecho Constitucional* N° 14, editada por el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, páginas 239 a 286

⁶¹ Idem,

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

5.9. Sobre la necesidad de contar con un registro de precedentes

En el Perú existen diversos sistemas de consulta de jurisprudencia que, aunque cumplen funciones relevantes, operan de manera fragmentada y no interoperable, lo que limita seriamente su eficacia como herramientas de predictibilidad y seguridad jurídica. El Tribunal Constitucional cuenta con un buscador oficial de sentencias y precedentes vinculantes; el Poder Judicial administra repositorios de jurisprudencia suprema, plenos casatorios y acuerdos plenarios; y múltiples entidades administrativas (como INDECOPI, SUNAT, SERVIR o el Tribunal de Transparencia) mantienen bases propias de precedentes administrativos. Sin embargo, estos sistemas no se encuentran integrados, ni responden a criterios comunes de clasificación, jerarquía o fuerza normativa.

Esta dispersión genera un problema estructural para los operadores jurídicos, pues obliga a realizar búsquedas múltiples, incompletas y poco eficientes, dificultando la identificación de criterios vigentes y vinculantes. A diferencia de lo que ocurre en sistemas como el mexicano, donde el IUS centraliza la jurisprudencia y los precedentes, en el Perú no existe una plataforma única que permita visualizar de manera ordenada la doctrina jurisprudencial del Estado en su conjunto. Como consecuencia, jueces, abogados, funcionarios y ciudadanos enfrentan un entorno de incertidumbre que debilita la uniformidad interpretativa y favorece decisiones contradictorias.

La ausencia de una plataforma unificada impacta directamente en la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley. Cuando los precedentes no están fácilmente accesibles o claramente identificados, aumenta el riesgo de que casos sustancialmente iguales sean resueltos de manera distinta por órganos distintos, no por razones jurídicas, sino por deficiencias en el acceso a la información. Una plataforma integrada permitiría que todos los operadores conozcan las reglas aplicables, fortaleciendo la confianza legítima y reduciendo la arbitrariedad decisoria.

Desde una perspectiva institucional, la creación de un sistema unificado de jurisprudencia y precedentes tendría también ventajas de eficiencia y economía procesal. Al facilitar la identificación de criterios consolidados, se desincentivaría la litigación innecesaria, se reduciría la carga procesal y se optimizaría el uso de recursos públicos. Asimismo, permitiría a la propia Administración Pública actuar con mayor coherencia interna, evitando la emisión de actos contradictorios y fortaleciendo la calidad de sus decisiones.

El modelo de referencia para una plataforma de este tipo ya existe en el propio ordenamiento peruano: el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Su éxito radica en que ofrece acceso centralizado, gratuito, actualizado y ordenado a las normas vigentes,

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

convirtiéndose en una herramienta indispensable para todos los operadores jurídicos. Replicar esta lógica en el ámbito jurisprudencial permitiría construir un sistema de precedentes tan accesible y confiable como el SPIJ, pero orientado a la interpretación y aplicación del Derecho.

En este contexto, la creación de una plataforma unificada de jurisprudencia y precedentes no constituye una mejora meramente tecnológica, sino una reforma institucional necesaria para consolidar el Estado constitucional de Derecho. Un sistema integrado permitiría transformar la jurisprudencia dispersa en una verdadera conciencia institucional del Estado, facilitando decisiones coherentes, previsibles y motivadas, y dotando a jueces, abogados, autoridades administrativas y ciudadanos de una herramienta clara, sencilla y eficaz para conocer las reglas que gobiernan la actuación pública.

5.9.1. Experiencia mexicana: IUS Buscador de jurisprudencia

El Semanario Judicial de la Federación (SJF) es el órgano oficial de publicación, sistematización y difusión de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación de México. Fue creado mediante Decreto de 8 de diciembre de 1870, durante la presidencia de Benito Juárez, con el objetivo de publicar sentencias, tesis y criterios relevantes de los tribunales federales, garantizando su publicidad, conocimiento y aplicación uniforme. Desde su origen, el SJF se concibió como un instrumento institucional para preservar la memoria jurisprudencial y asegurar la coherencia del sistema judicial mexicano, función que con el tiempo se amplió y sofisticó hasta convertirse en un sistema integral de consulta pública de precedentes judiciales

La historia del Semanario se estructura en Épocas, que reflejan las transformaciones constitucionales, procesales y organizativas del Estado mexicano. Las primeras cuatro Épocas (1871–1914) integran el periodo de jurisprudencia histórica, correspondiente a un contexto normativo hoy derogado, mientras que desde la Quinta Época (1917) se consolida la jurisprudencia aplicable, vinculada al nuevo orden constitucional surgido tras la Constitución de 1917. Cada Época introduce mejoras en la sistematización, clasificación y accesibilidad de las decisiones judiciales, mostrando una evolución continua en la técnica de difusión del precedente.

Durante el siglo XX, el SJF se convirtió en un verdadero sistema de organización del precedente. A partir de la Sexta y Séptima Épocas, se incorporaron metodologías más rigurosas de identificación de precedentes, se amplió la participación de los tribunales colegiados y se perfeccionó la técnica de publicación mediante índices temáticos, onomásticos y de ejecutorias. Este proceso permitió que la jurisprudencia dejara de ser

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

una simple acumulación de fallos para transformarse en un cuerpo normativo ordenado, accesible y utilizable por jueces, litigantes y académicos, fortaleciendo la seguridad jurídica y la igualdad en la aplicación del derecho

Un punto de inflexión se produce en la Décima y Undécima Épocas, cuando el Semanario migra progresivamente a un formato digital, consolidándose como un sistema electrónico de compilación y difusión de tesis, ejecutorias y precedentes obligatorios. En este contexto surge el Sistema IUS, que permite la consulta pública, gratuita y sistematizada de la jurisprudencia, convirtiéndose en un referente regional de transparencia judicial. La digitalización facilita búsquedas por rubro, materia, órgano emisor y época, y garantiza certeza sobre la vigencia y obligatoriedad de los criterios mediante el registro de fechas de publicación y conocimiento público

Finalmente, la reforma judicial de 2021 y la creación de la Undécima Época consolidan el tránsito hacia un modelo de jurisprudencia por precedentes obligatorios, en el que las razones de las sentencias aprobadas por mayorías calificadas adquieren fuerza vinculante inmediata. El Semanario Judicial de la Federación, y su buscador IUS, se configuran, así como una plataforma integral que no solo preserva la memoria jurisprudencial, sino que permite a los operadores jurídicos anticipar criterios, reducir la discrecionalidad judicial y fortalecer la predictibilidad del sistema jurídico mexicano, demostrando la importancia de contar con una herramienta institucional de sistematización del precedente.

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente propuesta respeta plenamente la potestad de cada tribunal para crear, modificar o apartarse de precedentes, pero se garantiza que dichas decisiones se adopten con conocimiento del estado actual del derecho jurisprudencial; puesto que, contar con un registro unificado y sistematizado de precedentes resulta esencial para fortalecer la coherencia y la estabilidad del sistema jurídico, sin afectar la autonomía de los tribunales para interpretar y decidir los casos sometidos a su conocimiento.

La existencia de un registro no implica uniformar mecánicamente los criterios ni limitar la independencia judicial, sino hacer visibles, accesibles y ordenados los precedentes válidamente emitidos por cada órgano competente, permitiendo identificar con claridad cuáles son los criterios vinculantes, orientadores o superados. De este modo, se contará con una herramienta que permita a los operadores jurídicos hacer una argumentación coherente y utilizando la jurisprudencia de manera adecuada.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

Al mismo tiempo, un registro de precedentes cumple una función preventiva frente a las contradicciones innecesarias entre órganos jurisdiccionales y administrativos, contribuyendo a una aplicación más uniforme del Derecho. Para los operadores jurídicos —jueces, fiscales, abogados, funcionarios y ciudadanos—, un sistema de consulta centralizado reduce la incertidumbre, facilita la argumentación jurídica y mejora la calidad de las decisiones, al permitir contrastar criterios vigentes y comprender su evolución.

En este sentido, el registro de precedentes no solo es una herramienta de información, sino un instrumento institucional que promueve la seguridad jurídica, la igualdad y la eficiencia del sistema, fortaleciendo la confianza en la justicia y en la actuación del Estado.

Cabe destacar que, de conformidad con la posición expresada por el especialista Lovón Urbina, la creación de un registro de precedentes constituiría una reforma muy útil, no obstante no sería pertinente, establecer reglas para la consolidación de los precedentes al interior de cada entidad, pues esto constituiría una intromisión en la independencia de los tribunales jurisdiccionales y administrativos; esta Comisión coincide con dicha apreciación, por lo que se opta por establecer la creación y administración de un registro de precedentes sin regular la forma de su adopción, ni la votación requerida para ello, ni tampoco establecer una definición o tipología rígida; puesto que, esta regulación corresponde a las entidades emisoras de precedentes.

Asimismo, se ha considerado la opinión especializada del doctor Anibal Quiroga León, por lo que, a través de la presente propuesta no se está pretendiendo la unificación de los precedentes constitucionales, judiciales y administrativos, sino solo su registro, sistematización y actualización. Asimismo, se está dejando a salvo el principio de autonomía funcional de los órganos jurisdiccionales y tribunales administrativos que emiten precedentes. En tal sentido, no se está incidiendo en ninguna norma de creación o forma de adopción de los precedentes, de este modo no se intervienen las leyes propias de los órganos jurisdiccionales o administrativos.

En atención a las observaciones formuladas por la Presidencia del Consejo de Ministros, esta Comisión ha considerado pertinente replantear el alcance institucional de la propuesta normativa, especialmente en lo referido a la creación de un “Observatorio”. En efecto, se ha tomado en cuenta lo señalado por la PCM respecto a que la configuración de un órgano con autonomía técnica y funcional, adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, podría implicar la creación de un organismo público, materia cuya iniciativa corresponde de manera exclusiva al Poder Ejecutivo. Por ello, a fin de respetar el marco constitucional y competencial vigente, la Comisión no acoge la propuesta de creación del referido

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

observatorio, optando únicamente por la implementación de un Registro Nacional Precedentes, como herramienta de organización y publicidad institucional.

Asimismo, la Comisión ha valorado la observación vinculada a la posible duplicidad de funciones con la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, órgano que ya cuenta entre sus competencias la sistematización y difusión de la legislación nacional y la jurisprudencia vinculante. En ese sentido, la propuesta ha sido reformulada para evitar superposición normativa o funcional, conforme al principio de organización e integración previsto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Así, el Registro no constituye una nueva entidad ni incorpora competencias adicionales a las existentes, sino que se configura como un mecanismo técnico de recopilación y publicidad de precedentes, orientado exclusivamente a fortalecer la seguridad jurídica, la coherencia institucional, el deber de coordinación institucional que ya existe y la predictibilidad en la aplicación del derecho.

En conclusión, la presente propuesta no regula la forma de creación, adopción, votación ni definición de los precedentes, por cuanto tales aspectos corresponden exclusivamente a la autonomía funcional y normativa de cada órgano emisor, sea el Tribunal Constitucional, el Poder Judicial o los tribunales administrativos, tampoco se está creando ningún órgano nuevo.

En ese sentido, la iniciativa no pretende uniformizar ni intervenir en los mecanismos internos de producción de precedentes, ni invadir competencias propias de dichas entidades, ni tampoco se está generando duplicidad de funciones o más burocracia. La propuesta se limita únicamente a establecer un registro para su sistematización, actualización y publicidad, como instrumento orientado a fortalecer la seguridad jurídica y la predictibilidad del ordenamiento jurídico.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República procederemos a realizar el análisis costo beneficio correspondiente, por lo que, habiéndose contextualizado las iniciativas legislativas y precedido al análisis del objeto y contenido de estas, continuaremos con identificar a los actores, dígame entidades, sujetos

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

o grupos posiblemente afectados con la medida para posteriormente determinar el efecto de la proposición normativa sobre estos.⁶²

Efectos que pueden traducirse en costos y beneficios de distinto tipo⁶³, impactando tanto económica como no económicamente en estos. En ese sentido, se identifican los siguientes costos y beneficios proyectados sobre los actores involucrados.

Cuadro 7
Análisis costo beneficio de la propuesta

Sujetos	Beneficios	Costos
Operadores Jurídicos: jueces, fiscales, abogados, defensores públicos, funcionarios; académicos y población en general	• Reducción de incertidumbre jurídica • Acceso inmediato a precedentes vigentes, evitando errores interpretativos. • Mejor calidad argumentativa y de motivación. • Ahorro de tiempo y costos: elimina búsquedas fragmentadas en múltiples portales institucionales. • Mayor predictibilidad procesal y fortalecimiento del debido proceso	• Curva de aprendizaje inicial para el uso del sistema. • Ajuste metodológico en la práctica profesional (uso del registro como fuente de verificación).
Tribunales jurisdiccionales	• Disminución de contradicciones jurisprudenciales entre órganos del mismo nivel. • Mayor predictibilidad.	• Necesidad de identificar y etiquetar formalmente precedentes (ratio, vigencia, efectos).

⁶² Congreso de la República. Guía de orientación del análisis costo-beneficio legislativo - ACBL. 2005. Pg. 3-4.

⁶³ Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República. Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio (ACB) y Análisis Costo Efectividad (ACE) para la presentación o evaluación de proyectos de ley. 2017. Pg. 17.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

	• Mejor coordinación institucional entre tribunales constitucionales, supremos y especializados. • Facilitación del distinguishing y del cambio de precedente, al contar con trazabilidad histórica.	• Mayor exigencia de motivación al apartarse de precedentes registrados. • Carga administrativa inicial para adecuar flujos de publicación y envío de precedentes vigentes al registro.
Tribunales administrativos (INDECOPI, SUNAT, SERVIR, Tribunal de Transparencia, entre otros)	• Unificación de criterios internos y reducción de decisiones contradictorias. • Mejor articulación con precedentes del TC y del PJ, evitando nulidades y reprocesos. • Mayor seguridad jurídica para administrados. • Fortalecimiento de la legalidad administrativa y reducción de discrecionalidad.	• Adecuación de resoluciones para identificar precedentes administrativos. • Coordinación interinstitucional para remisión y actualización de criterios.
Ministerio de Justicia y DDHH	• Consolidación de la rectoría jurídica del Estado en materia de acceso a la información normativa y jurisprudencial. • Herramienta estratégica para políticas públicas de justicia (diagnóstico de contradicciones, vacíos, tendencias). • Mayor transparencia y confianza ciudadana en el sistema de justicia. • Eficiencia institucional: centraliza lo que hoy se gestiona de forma dispersa y redundante.	• Desarrollo tecnológico inicial (plataforma, interoperabilidad, seguridad). • Necesidad de implementar un equipo técnico-jurídico permanente para actualización, validación y mantenimiento. • Coordinación formal con TC, PJ y tribunales administrativos.

Elaboración y fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Constitución y Reglamento, como resultado del análisis respectivo, y de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, propone la **APROBACIÓN** del **proyecto de ley 13616/2025-CR**, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY QUE CREA EL REGISTRO NACIONAL DE PRECEDENTES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto crear el Registro Nacional de Precedentes, de acceso público y gratuito, que contiene los precedentes constitucionales, judiciales y administrativos.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es promover la seguridad jurídica mediante la difusión de los precedentes y el libre acceso al Registro Nacional de Precedentes por parte de los operadores jurídicos y de la ciudadanía.

Artículo 3. Precedentes

Los precedentes se definen y son aprobados conforme a las normas y procedimientos propios del órgano jurisdiccional o administrativo que los emite, de conformidad con la ley de la materia.

Artículo 4. Registro Nacional de Precedentes

- 4.1. Se crea el Registro Nacional de Precedentes, de acceso público y gratuito, como instrumento de sistematización, publicidad y difusión de los precedentes emitidos por el Tribunal Constitucional, el Poder Judicial, y los tribunales administrativos correspondientes, conforme a la ley de la materia. El Registro debe mantenerse permanentemente actualizado.
- 4.2. El Registro Nacional de Precedentes es administrado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, para lo cual implementa una plataforma digital que garantice el libre acceso en línea de la ciudadanía, los operadores jurídicos y las entidades públicas.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**

Artículo 5. Deber de información

El Tribunal Constitucional, el Poder Judicial y los tribunales administrativos correspondientes remiten a su respectivo titular de la entidad los precedentes inmediatamente después de su emisión. En un plazo no mayor de dos días, cada titular remite los precedentes al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para su publicación en el Registro Nacional de Precedentes.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, reglamenta la presente ley en un plazo máximo de ciento veinte días calendario, contados a partir de su entrada en vigor.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Remisión de precedentes emitidos

El Tribunal Constitucional, el Poder Judicial y los tribunales administrativos correspondientes deben remitir al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la relación actualizada de los precedentes emitidos a la fecha de publicación de la presente ley en un plazo no mayor de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

Dese cuenta.

Sala de Sesiones

Lima, 19 de mayo de 2026.



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2026 11:55:55-0500



Firmado digitalmente por:
LIZARZABURU LIZARZABURU
Juan Carlos Martin FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2026 11:00:33-0500

JUAN CARLOS MARTÍN LIZARZABURU LIZARZABURU
Presidente (e)

Secretario

Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
ROSPIGLOSI CAPURRO
Fernando Miguel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2026 19:20:21-0500



Firmado digitalmente por:
ELIAS AVALOS JOSE LUIS
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2026 10:46:40-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2026 11:46:27-0500



Firmado digitalmente por:
ESPIRITU CAVERO Raul FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2026 10:35:24-0500



Firmado digitalmente por:
LIZARZABURU LIZARZABURU
Juan Carlos Martin FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2026 11:06:43-0500

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
13616/2025-CR, LEY QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE PRECEDENTES**



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2026 12:18:27-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/05/2026 15:55:10-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2026 13:25:38-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2026 11:20:03-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2026 16:06:03-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/05/2026 10:50:24-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidy
Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/05/2026 10:08:31-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/05/2026 16:26:50-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/05/2026 12:07:59-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ RAMOS VDA DE NUÑEZ
Gladys Margot FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/06/2026 15:03:52-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ RAMOS VDA DE NUÑEZ
Gladys Margot FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/06/2026 15:01:24-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/06/2026 15:42:01-0500