

SAPIENTIA & IUSTITIA

REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
DE LA
UNIVERSIDAD CATÓLICA SEDES SAPIENTIAE

Año 7 N. 13

E-ISSN 2709-1228



ÍNDICE

JUSTICIA TERAPÉUTICA Y PROGRAMAS PREVENTIVOS COMO PROPUESTA DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA DEL INFRACTOR PENAL

Everth Gonzales Concha

ARTÍCULO PÓSTUMO 5

LA DISCRECIONALIDAD SANCIONATORIA A LA OBJETIVIZACIÓN REGULATORIA EN CONSUMO: UN ANÁLISIS DESDE LA DOSIMETRÍA Y EL SOFTLAW EN COLOMBIA

Juan Pablo López-Pérez 21

EL JUEZ ROBOT EN EL PERÚ

Hugo Sebastian Cuadros Rodriguez 43

AVANCES Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA NACIONAL MULTISECTORIAL EN DISCAPACIDAD PARA EL DESARROLLO 2030 DEL PERÚ

Kasidi Alexandra Paredes Díaz 63



JUSTICIA TERAPÉUTICA Y PROGRAMAS PREVENTIVOS COMO PROPUESTA DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA DEL INFRACTOR PENAL*

*Everth Gonzales Concha***
Universidad Tecnológica del Perú
C29209@utp.edu.pe

Resumen: En la actualidad, un problema que preocupa a los diferentes gobiernos radica en las diferentes modalidades de criminalidad que tanto daño causan al Estado, a la sociedad y al ciudadano común. Lamentablemente, parte de esta criminalidad lo conforman los adolescentes infractores, los cuales participan de diversa manera en las acciones delictivas, pese a la alerta y magnitud que dan cada cierto tiempo los medios de comunicación. La problemática ha merecido diversas estrategias, una de ellas es la mayor criminalización a las acciones de los infractores, como es el caso del Código de responsabilidad Penal de los Adolescentes, aprobado mediante Decreto Legislativo N.º 1348, en el 2017. Diversas han sido las propuestas para la búsqueda de solución de los problemas, entre ellas una que viene dando resultados positivos, como es el programa de justicia terapéutica con enfoque restaurativo, así como la encomiable labor de los programas preventivos liderados por la Policía Nacional. A partir de ello, el objetivo del presente artículo es determinar los aportes positivos del funcionamiento del programa de justicia terapéutica y los programas preventivos en el infractor penal.

Palabras clave: Infractor penal, justicia restaurativa, seguridad ciudadana, enfoque restaurativo, derechos fundamentales.

THERAPEUTIC JUSTICE AND PREVENTIVE PROGRAMS AS A SOLUTION PROPOSAL TO THE CRIMINAL OFFENDER PROBLEM

* Artículo publicado de forma póstuma.

** Doctor en Derecho por la Escuela de Post Grado de la Universidad Nacional Federico Villarreal del Perú. Magíster en Derecho con mención en Aduanas por la Escuela de Post Grado de la Universidad Nacional Federico Villarreal del Perú. Abogado por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega del Perú. Se desempeña como docente contratado por la Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS), Universidad tecnológica del Perú (UTP) y en el Post Grado de la Universidad Privada de Tacna (UPT).

Abstract: Currently, a problem that worries different governments is the different types of crime that cause so much damage to the State, society and the common citizen. Unfortunately, part of this crime is made up of adolescent offenders, who participate in different ways in criminal actions, and despite the alert and magnitude given from time to time by the media, the problem has merited various strategies, one of them is greater criminalization of the actions of offenders, regulations have been implemented to seek a greater sanction, as is the case of the Code of Criminal Responsibility of Adolescents, approved by Legislative Decree No. 1348, in 2017. There have been various proposals to seek solutions to the problems, among them one that has been giving positive results, such as the therapeutic justice program with a restorative approach, as well as the noteworthy labor done in the preventive programs led by the National Police. The objective of this article is: Determine the positive contributions of the operation of the therapeutic justice program and preventive programs in criminal offenders.

Keywords: Criminal offender, restorative justice, citizen security, restorative approach, fundamental rights.

1. Introducción

La demanda de la población, en todo el país, es la exigencia de una lucha eficaz contra la criminalidad. Como señaló el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2024), en la esfera donde se reportan más casos de criminalidad es Lima metropolitana, con un 35%, del total a nivel nacional. El distrito con mayores delitos es San Juan de Lurigancho (con 4,403 denuncias recibidas por la Policía Nacional).

En el trabajo de Villarroel (2023), “[e]l 56% de los peruanos cree que la delincuencia crecerá en el 2024”, Escepticismo. sin embargo, “[s]olo un 11% considera que la inseguridad se reducirá en el próximo año. Y el principal temor de los peruanos frente al próximo año [2024] es que la situación económica empeore”.

En este contexto, actualmente la delincuencia cada vez utiliza más a los jóvenes y la magnitud de sus infracciones es diversa, con un grado cada vez mayor de lesividad a los bienes jurídicos. Muchos de ellos, llegando a la mayoría de edad, vienen a engrosar el alto índice de delincuentes que tiene las diversas ciudades del Perú. Son muchos niños y adolescentes que han sido captados por este fenómeno dañino que es el mundo de las pandillas. Los motivos son diversos, el más relevante es la permisibilidad de los padres y la falta de comunicación, unido a los problemas de violencia familiar, violencia en todos sus aspectos dentro del hogar, el contenido violento de lo más media.

Como resaltó la Organización Mundial de la Salud (2024), la violencia juvenil provoca pérdida de vidas humanas, vulneración del derecho a la integridad, discapacidad, consecuencias para la salud a largo plazo. También se asocia a mayores tasas de abandono escolar e impactos negativos en el desarrollo cognitivo y de oportunidades.

Los infractores o integrantes de pandillas tienden a cometer infracciones que, según las investigaciones, de acuerdo con lo expuesto por Aguilar (2023), obedecen a faltas de programas y alternativas recreativas y laborales donde se dé prioridad a las niñas y jóvenes. Es allí donde el Gobierno central y los poderes del Estado deben priorizar los problemas que atraviesa el país.

A este respecto, la investigación, da una lectura actual sobre la realidad de la seguridad ciudadana y el menor infractor, para comprender nuestras inexactitudes y proponer reformar la realidad actual de dicho problema. Desde años atrás, vivimos en una alarmante y triste realidad y las autoridades, junto con todos los pobladores, no están prestando la debida importancia que merece la problemática.

Por parte del Estado se viene enfrentando este problema con sanciones punitivas cada vez mayores y no se trabaja en torno a las causas reales de dicho flagelo. Entre dichas acciones, pueden mencionarse las siguientes: lograr establecer un trabajo coordinado con los padres de familia, coordinación con estrategias preventivas con el Ministerio Público y la Policía Nacional, la aplicación de la Remisión Fiscal, que viene dando buenos resultados en la ciudad de Lima, y la implementación de la Justicia Restaurativa.

El pandillaje viene a formar parte de la problemática de la inseguridad ciudadana, y es un problema global, sobre todo en América. El alto índice de inseguridad en nuestro país es justamente por la presencia del pandillaje perniciosos en todos los departamentos del país, pero especialmente en la ciudad de Lima. Como precisa Bonilla (2020), los menores de edad en esta última década están en el lente de los medios de comunicación, de allí que se promulgue una serie de leyes acordes con la realidad criminológica juvenil y otras no.

El tema de la inseguridad se está generalizando, debido a que existen diversos factores sociales, económicos y culturales que han llevado a la ciudadanía a sufrir la delincuencia en sus diferentes modalidades: el robo, tráfico ilícito de drogas, secuestro, violación de la libertad sexual, homicidios, lesiones, abortos, entre otros hechos típicos e ilícitos; ya que todos estos actos conllevan al incumplimiento de las normas penales y atentan contra los bienes jurídicos, que tutela nuestra sociedad.

La estadística de menores infractores no disminuye, la realidad se vuelve más preocupante, como se puede observar en las siguientes cifras estadísticas de la Figura 1.

Figura 1

Realidad de los centros juveniles en el 2024

Infracciones cometidas	Número de internos	Porcentaje del total
Robo agravado	935	50,21%
Violación sexual de menor de edad	263	14,12%
Homicidio calificado	112	6,02%
Tenencia ilegal de armas	88	4,73%
Tráfico ilícito de drogas	84	4,51%
Violación sexual	80	4,30%
Homicidio simple	61	3,28%
Hurto agravado	55	2,95%
Extorsión	42	2,26%
Lesiones graves	25	1,34%
Actos contra el pudor	17	0,91%
Feminicidio	16	0,86%
Sicariato	11	0,59%
Secuestro	11	0,59%
Marcaje o reglaje	8	0,43%
Parricidio	8	0,43%
Lesiones leves	5	0,27%
Trata de personas	4	0,21%
Tentativa de robo agravado	3	0,16%
Robo agravado subsecuente de muerte	3	0,16%

Nota. Tomado de “Hay 1.862 internos en los centros juveniles del país, la mitad de ellos por robo agravado”, por Alva, 2024.

Alva (2024) ha señalado, sobre la realidad de los centros juveniles, que este año están reclusos 1862 jóvenes que cometieron alguna infracción con una edad que fluctúa entre los 14 años y menos de 18 años. Debido a su edad, los ampara un régimen de responsabilidad penal especial diferente al régimen de los adultos.

Muchos jóvenes se sienten parte de un grupo que los acoge, son influenciados por malas personas. Actúan en colectivo porque los jóvenes creen que al integrarse a esta muchedumbre reiteran su personalidad de jóvenes de “respeto”, a través de las acciones que entre ellos suelen tomar y así poder obtener lo que se proponen, adoptando comportamientos delictivos en estos grupos conocidos por masas (pandillas).

Se observa cotidianamente en los diarios, noticieros, semanarios cómo los ciudadanos denuncian estos actos delictivos (robos, asaltos, agresiones, etc.), consumados por adolescentes. Muchas de las víctimas denuncian por medios de comunicación su incomodidad, aludiendo que existen pocos efectivos policiales y municipales, ya que estos se dedican al resguardo de las entidades financieras, instituciones públicas, entre otros. Afirman que son pocos los que patrullan las calles para proteger a la ciudadanía.

Estos hechos delictivos vienen aumentado de una manera alarmante para la sociedad, ya que estos actos son cometidos por adolescentes menores de edad (entre los 13 y 17 años). De acuerdo con Aguilar (2023), en su gran mayoría, son adolescentes que se dejan llevar por las malas influencias, por la falta de valores en el hogar familiar, escasa educación y falta de oportunidades laborales. Muchos, de hecho, a temprana edad ya tienen formado un hogar, se convierten en padres en una edad que no es adecuada. En parte estos son los motivos que los conducen a cometer dichos actos que van en contra de la ley.

Un problema que no se puede dejar de comentar son las denominadas barras bravas, verdaderas pandillas, fenómeno universal. Aunque en el Perú se agrupan en torno a la identificación de clubes de fútbol, del que son asiduos hinchas, bajo ese pretexto se esconde un grupo de infractores que, como aves de rapiña, se lanzan sobre su presa para despojarle de todo lo que tiene, no tienen reparo en cometer todo tipo de delitos.

Las medidas socioeducativas, que están reguladas actualmente por el derecho punitivo infractor, no cumplen con la función que les ha asignado el derecho positivo. Las medidas que señala la ley especializada para estos casos como las socioeducativas y de protección tienen una incidencia mínima.

Por ello, entre las diferentes alternativas surge una propuesta que viene cambiando en forma gradual la actual realidad del infractor penal. Nos referimos a la justicia terapéutica con enfoque restaurativo, así como los programas de prevención liderada por la Policía Nacional.

2. Metodología

Esta investigación ha seguido el paradigma socio crítico. Para ello, se ha propuesto como estrategia metodológica el uso del enfoque cualitativo, ya que la investigación se inicia por una inquietud heurística del investigador sobre un problema tan controversial como es el menor infractor. Así pues, el estudio tiene un tipo puro porque, de las diferentes teorías que hay al respecto, se plantea y enriquecen con la indagación de la información sobre el tema objeto de estudio. Dichas teorías, corrientes y análisis se han obtenido de

las tesis nacionales e internacionales, así como de artículos científicos indexados de las principales plataformas virtuales, ello unido a una observación por el investigador sobre el tema.

3. Antecedentes

A finales de los años 80, el Perú tenía muchos problemas sociales, entre ellos el fenómeno del terrorismo, que afectó hondamente el orden interno. Como resaltó Fernández (2019), dicha situación se aminoró al ser capturado el líder Abimael Guzmán en 1992 y los principales cabecillas de esta organización criminal.

La situación de los jóvenes fue crítica, se observa frustraciones en las zonas urbanas, no se detectaba la pandilla en su actual composición.

Aparecen las denominadas barras bravas integradas por jóvenes que, con el pretexto de ser hinchas de sus equipos, forman un grupo de pandillas que se dedica a cometer todo tipo de ilícitos. En opinión de Chávarry (2017), el comportamiento violentista de grupos de espectadores fanatizados no puede ser considerado un fenómeno puramente imitativo de lo que acontece en otras latitudes. Tampoco su incremento en intensidad y su masificación creciente, así como su extensión a otras localidades del país.

Las bandas implican un proceso de selección mayor de sus miembros y corresponden a un nivel de especialización más elevado de organización delincriminal. Este aspecto les confiere su propia identidad, diluyéndose así el sentido de pertenencia a un mismo barrio. Como resaltó Aguilar (2017), una diferencia fundamental entre las pandillas y las bandas se ubica en que estas últimas tienen objetivos muy precisos y, para alcanzarlos, se necesita de un instrumental y una metodología mucho más exigente, sobre todo en los últimos años en que la competencia es cada vez más fuerte.

El narcotráfico produjo efectos contradictorios en la dinámica de las pandillas. Por un lado, alienta su conformación al ser el consumo de drogas uno de sus objetivos principales. Por otro, le impone límites muy precisos, no permitiéndoles acceder al tráfico serio de las misma, y propicia la generación de mecanismos autodestructivos mediante el consumo de drogas altamente tóxicas que impiden a las pandillas evolucionar como grupo organizado en la sociedad.

Las pandillas en el año 2000 habían agrupado alrededor de 13 000 adolescentes y jóvenes involucrados en pandillas, siendo los distritos de mayor incidencia Comas (1,525) y San Martín de Porres (695). Hasta el año 2002, había 226 pandillas y 9,179 pandilleros, reduciéndose las cifras gracias al trabajo preventivo de la PNP a través de las “Patrullas Juveniles” y de otros programas similares.

Como resaltó Díaz (2016), si bien es cierto el problema del pandillaje a principios de los 90 parecía desbordarse, y se necesitaba de políticas criminales para combatir este flagelo, no se estudió el problema desde los diversos temas básicos, se dictó una ley y punto.

Hay normas que solo obedecen a la presión mediática y la protesta de la población. De ahí que, por acallar dicha presión, se dictan normas que muchas veces colisionan con los derechos fundamentales de la persona. Tales leyes son numerosas en nuestra realidad, como observamos actualmente, cuando se critica el proceso inmediato, corregida ya porque era muy rigurosa en su aplicación.

Se han establecido diversas estrategias y programas, algunos con éxito y aportes positivos como el programa Patrulla Juvenil de la Policía Nacional. Ante la problemática del pandillaje pernicioso, la Policía Nacional ha desarrollado la aplicación del Programa Nacional denominado “Patrullas Juveniles”. Este ha logrado importantes avances en su lucha contra el pandillaje, habiendo formado a nivel nacional 101 Patrullas Juveniles. De ellas, 83 se ubican en la capital, entre las que se destacan las siguientes comisarias: San Pedro, La Molina, Santa Felicia, San Cosme, Cieneguilla, San Cayetano, Yerbateros, Manchay, Vitarte, Santoyo. En relación a la promoción de la práctica del deporte, esta es una labor realizada por los municipios como San Juan de Miraflores y San Juan de Lurigancho. Cabe agregar que durante el 2024 el problema del pandillaje tuvo una gran magnitud. Debido a ello, realizaron torneos de fútbol y de vóley para acercar masa los jóvenes al deporte.

Es necesario señalar la organización y el empadronamiento de las barras bravas. Ante esta realidad, la institución que ha tenido un rol prioritario en el desarrollo de estrategias en la solución de la problemática del infractor ha sido la Policía Nacional. Particularmente, a través de la dirección de participación ciudadana viene aplicando estrategias como el programa Patrulla Juvenil, orientado a controlar y disminuir la violencia juvenil con el objetivo de reinserter a los niños y adolescentes en situación de riesgo a la sociedad.

Hay que reconocer que es una realidad de hace más de dos décadas, siendo un problema que lamentablemente se ha duplicado vez de haber sido solucionado. Ello demuestra las políticas equivocadas que viene teniendo los gobiernos de turno respecto al tema.

4. El infractor penal

Pasaremos a hablar del delincuente menor o adolescente infractor. Se define delincuente al mayor de edad. El menor o niño, niña y adolescentes, son inimputables, por lo tanto, no cometen delitos y no se les puede llamar delincuentes juveniles. Como resaltó Torres et al. (2020), el término delincuente menor se ha venido usando en la doctrina e inclusive en el derecho positivo de algunos países.

A partir de la Convención de los Derechos del Niño de 1989, de considerar al niño (ya no al menor) como sujeto de derechos, se imponen medidas y principios tutelares en contra del denominado “menores con trastornos de conducta”.

Entre los factores de la criminalidad de menores, tenemos el *factor psíquico*. Uno de los factores relevantes es la inmadurez del adolescente. A raíz de este factor, el adolescente es objeto de manipulación por los denominados “líderes”, los cuales son otros jóvenes de la misma edad que se destacan en el grupo por ser más avezados que los otros jóvenes.

El factor social en este caso tiene que ver con la precariedad entre el vínculo entre la sociedad y el joven, cuyo origen radica en la familia. En muchos de los casos de jóvenes que pertenecen a las pandillas se observa que provienen de familias monoparentales, de hogares formados por solo la madre o conviven con un padrastro, o están al cuidado de uno de los abuelos. Así, el joven o adolescente se va a desenvolver en un medio social permisivo, carente de control social.

No podemos obviar el problema de la falta de oportunidades laborales, fuentes de trabajo, estabilidad laboral que inciden que un sector de adolescentes integre las pandillas. Actualmente en nuestro país, en su gran mayoría, los jóvenes adolescentes no cuentan con oportunidades laborales que les pueda brindar el Estado peruano, lo cual les serviría de gran apoyo para su bienestar, además de ser una gran motivación. Como afirman Torres et al. (2020), la delincuencia juvenil, se da primordialmente en los adolescentes con edades comprendidas entre dieciocho y veintiuno años, a los cuales ya se les considera como jóvenes adultos, es por ello que su influencia es mayor, aunque quizás de cara a una criminalización secundaria.

Otras realidades presentes en las familias monoparentales es la violencia familiar física y psicológica, ausencia de la imagen paternal y otros problemas en torno a la familia.

Como exponía Guimarães (2020), la familia es la columna de apoyo con gran importancia para todo infante y/o adolescente, ya que es la familia quien brinda fortaleza en la vida, al ser los adolescentes muy emotivos ante los problemas que la sociedad les

presenta. Existen en la actualidad demasiados adolescentes que son débiles y es por ello que se dejan derrumbar por los problemas que los acarrean.

En la actualidad existen demasiados problemas en los núcleos familiares por algunos de sus miembros, ya sean por problemas de alcohol o drogas y mayormente los que presentan estos problemas son los padres.

Respecto a la falta de control de los padres, resaltó Guimarães (2020), es un factor un importante, ya que consiste en saber y conocer cuál es el comportamiento del adolescente dentro y fuera de casa. Señalaremos de manera breve otros puntos al respecto:

- Violencia de padres contra hijos: Dentro de este factor, podemos apreciar un comportamiento con sentimientos negativos, crueles u hostiles de los padres hacia los adolescentes. En casos más intensos, los conduce al abuso psicológico del menor, mediante el cual los adolescentes suelen ser humillados, denigrados y atormentados por sus propios progenitores.
- Conflictos familiares: En la actualidad la desintegración de una familia habitual ya sea por separación y/o divorcio, deja a los hijos a cargo de uno de los padres —en su gran mayoría con la madre—, llevándole a tener que trabajar necesariamente para poder sacar adelante a sus hijos y produciendo así un gran descuido de los mismos
- Carencias afectivas: Dentro de este factor, la escasez de afecto o de cariño se determina por una decepción al momento de mencionar las condiciones o éxitos del adolescente positivamente o con orgullo, por una ineptitud de mostrar afecto, cariño y amor para sus propios hijos.
- Falta de enseñanza de valores: Cuando hablamos de ausencia de valores se debe a que hoy en día hay familias donde los padres no practican valores y por ende no los inculcan. Como resaltó Aguilar (2017), casi todos provienen de una familia monoparental o conviven con el padrastro, se dan casos donde algunos jóvenes tiene una nula comunicación con sus padres, o como mínimo esta comunicación es débil. Hay otro porcentaje que no la tiene porque ellos están separados de sus madres o ya tiene otro hogar.
- En el caso del *menor predelictuencial*, se trata de una persona que tiene menos edad determinada y no ha cometido ningún acto delictuoso según las leyes del país. No obstante, por razones legítimas puede ser considerado antisocial o muestra inclinaciones a seguir una conducta antisocial en grado o forma tal que probablemente lo convierten en franco delincuente si no se

le somete a un tratamiento preventivo. Ejemplos de ello son los niños de la calle, los que se drogan, se embriagan o mendigan.

- Factores socio-biológicos: Situaciones donde el joven o infractor va tener una influencia negativa, como el consumo de drogas o exceso de consumo de alcohol, y sus consecuencias en su conducta, impulsos agresivos, los afectos depresivos, jóvenes con un alto grado nivel elevado de ansiedad.

5. La justicia restaurativa con enfoque restaurativo

Se refiere a un programa centrado en el abordaje de necesidades y circunstancias individuales del adolescente infractor que consume drogas. Se basa en la intervención de profesionales en la esfera psicológica y desadictiva, buscando así su rehabilitación y reintegración de la sociedad.

La utilización de medidas que puedan otorgar garantía para la imposición de la pena privativa de libertad es la última medida que se toma por parte del sistema de justicia y, además, representa un desafío a nivel de todas las naciones. Llovet et al. (2018) sobre los programas enfocados a la reinserción nos dice “el diseño de dichos programas debe garantizar la visibilidad y reinserción comunitaria, la adecuada cooperación interinstitucional, recursos idóneos y correctamente distribuidos y la accesibilidad de los jóvenes” (p. 15).

Se ha encontrado que las medidas deben ir destinadas al origen o fuente de la problemática, esto es, erradicar las drogas, en especial su consumo o adicción. La lucha contra las drogas ha tenido diferentes frentes algunos con éxito y en otros ha fracasado. Avendaño (2019) nos dice que “Una estrategia novedosa es la llamada justicia terapéutica, que es el programa enfocado exclusivamente al imputado que desea someterse al tratamiento para superar el consumo de estupefacientes como alternativa a la sanción punitiva” (p. 30). Este sistema, como se observa, tiene dos filtros, uno médico y otro jurídico que permitirá a los que sean seleccionados (los adolescentes) acogerse a un programa, suspendiendo la sanción infractora hasta que termine el tratamiento.

La justicia terapéutica es el “estudio del rol de la ley como agente terapéutico” que “[s]e centra en el impacto de la ley en el espectro emocional y en el bienestar psicológico de las personas [...] Hasta ahora, la ley no había puesto mucha atención en esta área” (Wexler, como se cita en Lara, 2016, p. 138).

Fue aplicada desde el 2019 en el Centro Juvenil de Medio Abierto - Servicio de Orientación al Adolescente (SOA) de Ventanilla. Los resultados fueron positivos, los aspectos positivos de reinserción de muchos casos ha incidido en que este trabajo se

replique, por lo que se ha estado implementando en diversas jurisdicciones en todo el país.

6. Los programas de prevención

Para que una política sea eficaz, se tiene que hacer un diagnóstico real y actualizado de lo que sucede. En el caso de aplicar un programa preventivo, se tiene que conocer el diagnóstico de la realidad de la inseguridad de zona. Por ejemplo, en la localidad de la jurisdicción de San Genaro, esta tiene que ser actualizada e identificar las zonas rojas. Sobre todo, se debe valorar los efectos para la sociedad del programa a implementarse para vencer al fenómeno, los problemas que se relacionan con ella y qué beneficios traería.

Un principal actor en los programas de prevención que lidera la Policía Nacional es la labor de las juntas vecinales, agrupación de vecinos a través de juntas que colaboran con la seguridad de la comuna.

Un tema trascendental que se relaciona con las juntas vecinales es el arresto ciudadano. Aunque no están reconocidas en la Constitución, es una figura que ingresa a la realidad peruana a través del Código Procesal del 2004. Esta intervención, permitida al ciudadano, se ha extendido en la realidad a que la propia víctima pueda realizar este arresto, o un testigo de la comisión del delito, el personal de serenazgo, así como las llamadas juntas vecinales. Esto es parte de la lucha contra la inseguridad ciudadana o criminalidad que tanto afecta a los peruanos.

Se cuestiona esta figura procesal, pues no está señalado en la Constitución, y porque se viene denunciando diversas vulneraciones a los derechos. En algunos lugares del país se viene vulnerando un derecho constitucional como es el derecho a la libertad, por una interpretación particular o personal de la institución jurídica, entendiendo que dicha privación solo se puede hacer acorde con la norma adjetiva procesal, por la orden del juez y con la colaboración de la autoridad policial.

Otro programa son las *redes cooperantes*, donde se invita a la solidaridad ciudadana a participar en la lucha contra la delincuencia. En el 2023, diferentes comisarías de Lima desarrollaron un programa de prevención de cooperantes de seguridad ciudadana frente a la inseguridad ciudadana imperante. Para ello, se tuvo en cuenta la realidad criminal de cada zona, esto es, un mapeo de los delitos registrados en las comisarías.

Conociendo el número de delitos de las comisarías se tuvo el apoyo de dos cooperantes en la comisaría. El objetivo fue que se contribuya a la disminución de los actos delictivos, que afectan la tranquilidad pública de los vecinos, a través de la participación

de la población en estrecha colaboración con la Policía Nacional y la Municipalidad Distrital.

Otro programa de prevención es el programa preventivo Brigada de Autoprotección Escolar (BAPES), una estrategia de intervención de la Policía Nacional del Perú, bajo el marco de la estrategia de acercamiento a la comunidad para reducir los delitos y faltas que afectan a la seguridad ciudadana. Involucra, organiza e integra a los padres, las autoridades educativas, autoridades locales, organizaciones sociales y la empresa privada para hacer frente a los riesgos y peligros que existan en los alrededores de las instituciones educativas públicas y privadas.

Se observa que casi la totalidad de los centros educativos se involucran en estos trabajos, ello ha generado un mecanismo de alerta para la delincuencia, teniendo una incidencia positiva porque han disminuido las acciones delictivas en la zona. Esto evidencia que las charlas que brinda la comisaría, los temas de coyuntura, el plan de trabajo de las BAPES (Brigadas de Protección Escolar), implementos que se le otorga, chalecos, silbatos han coadyuvado a obtener metas cumplidas.

Se destacan así que en las charlas de BAPES, se aborda el tema de la seguridad en los colegios y las funciones que les acredita ser integrante del programa preventivo. En ellas están involucrados la directora o director, profesores y padres de familia. Entre los implementos del integrante del BAPE, proporcionados por la Municipalidad Distrital, figuran los chalecos, silbatos, así como paletas de “pare” y “pasa”.

Otro programa es el de la Patrulla Juvenil, integrado por grupo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes con problemas de violencia. Ellos tienen en el personal policial a un elemento cohesionador social y orientador de su comportamiento.

7. Experiencia comparada

En la experiencia comparada se viene utilizando una estrategia más radical como es el caso de Chile, donde la responsabilidad penal alcanza a los mayores de 14 años y a los menores de 18. En dicho país las sanciones están clasificadas de acuerdo con la infracción que cometen.

Por su parte, el modelo garantista que la legislación española ha adoptado es la más acorde a la realidad del infractor, esta debe ser escrupulosamente utilizada, siempre con respeto.

8. Conclusiones

La conducta del menor infractor en el pandillaje pernicioso incide negativamente en la seguridad ciudadana, pues hay un alto porcentaje de infracciones cometidas por adolescentes que supera las estadísticas de los años anteriores, (etapa post pandemia). Este aumento se relaciona con la falta de estrategias político-criminales, ya que solo se aplica una legislación represiva, sin ningún trabajo preventivo o resocializador.

La carencia de estrategias política-criminales por parte del Estado incide significativamente en el alto índice de criminalidad juvenil en la ciudad de Lima, encontrando una falta de coordinación entre la policía, serenazgo y representantes del Ministerio Público. Ocurre lo mismo en el ámbito de la reinserción de aquellos jóvenes infractores ante una inadecuada infraestructura, capacitación de personal, así como coherencia entre la necesidad de resocialización frente al trato en el centro de internación. Ello no permite una idónea reinserción a los jóvenes infractores después de la internación. De igual forma, se lidia con una carencia de campañas, fórums, conversatorios, difusión de la problemática, por parte de la Municipalidad, Gobierno Regional o del Ministerio del Interior, lo que influye en que la problemática no se resuelva.

Los factores socio-criminales inciden significativamente en el alto índice de acciones por parte de los infractores penales. Esto se debe a la falta de oportunidades laborales, fuentes de trabajo y estabilidad laboral, influyen en parte para que un sector de adolescentes integren las pandillas. A ello hay que sumarle las carencias de las familias monoparentales, violencia familiar física y psicológica, ausencia de la imagen paternal y otros problemas en torno a la familia, unido a la ausencia de valores, permisividad de los padres, la falta de comunicación, el fácil acceso para los adolescentes al alcohol y las drogas, incidiendo de ese modo en el alto índice de criminalidad juvenil. Dichos factores se vinculan también en el alto índice de pertenencia de jóvenes a las pandillas juveniles. Asimismo, la situación actual de violencia cometida por los adolescentes, la pérdida de valores, y la utilización de menores de edad por bandas incide en declarar la inimputabilidad al menor de edad.

9. Recomendaciones

Respecto al adolescente infractor, es pertinente una evaluación de la disminución de la inimputabilidad del menor a partir de los instrumentos internacionales y los tratados que el Perú ha firmado. Se propone que se penalice al infractor entre las edades de 16 a 18 años, puesto que hay casos donde el adolescente rompe todos los cánones del respeto.

En relación a la criminalidad juvenil, se recomienda exigir el cumplimiento de la responsabilidad compartida del binomio Estado y padres de familia, ya que son quienes se encargan de la formación continua del menor, esto en los casos de problemas que la Policía Nacional y Ministerio Público ha identificado.

Se recomienda también, en torno a la problemática de los centros de internación, destinar un presupuesto para una infraestructura que logre una verdadera inserción al joven a la sociedad. De igual manera, se requiere de una mayor capacitación de personal, sobre todo adicionar más profesionales de la salud, especialmente los psicólogos y psiquiatras, una verdadera coherencia entre la necesidad de resocialización frente al trato en el centro de internación, y la reinserción a los jóvenes después de la internación. Hace falta oportunidades de estudios, deportes y otros tipos de actividades. Claramente, el Estado tiene que invertir, ya que es uno de los sectores que mayor tutela requiere.

Si bien es cierto que existe un cuerpo de leyes y leyes especiales en la materia, en lo que no se debe dejar de incidir es en la decisión gubernamental de priorizar lo social, desde la perspectiva de la Sociología Jurídica y enfrentarlo multisectorialmente. De ahí la importancia de establecer estrategias para darle solución a la problemática y reincorporar a los adolescentes infractores que tiene calidad de sujetos de derechos, teniendo en cuenta su edad y las particularidades propias de su grado de desarrollo.

Se recomienda, respecto a los factores asociados a la criminalidad de menores, la implantación de una política pública que garantice un ambiente familiar y social que brinde valores y apoyo emocional a estos niños y adolescentes, dándoles oportunidades para surgir y para comprometerse en la construcción de una nueva sociedad. Para lograrlo, debe realizarse un trabajo conjunto entre la Policía Nacional, la fiscalía, los gobiernos locales y un presupuesto estatal para cambiar el panorama económico del país, donde las líneas rectoras a construir sean en favor del sector más vulnerable, niños, niñas y adolescentes. Ahora bien, si alguien de este sector se ve involucrado en cualquier acto que sea tipificado como delito, tendrá que ser juzgado teniendo en cuenta si tiene antecedentes, la gravedad del delito, entre otros.

De igual modo, se recomienda reforzar las estrategias preventivas, intensificar la aplicación de la Remisión Fiscal, que tan positivamente se viene aplicando en diferentes ciudades del país.

Por último, se recomienda un trabajo por parte de un equipo multidisciplinario que haga un seguimiento para reinsertar al joven infractor a la sociedad. El trabajo tiene que ser realizado por todos los actores, pues se observa trabajos aislados, pero no contundentes.

Referencias

- Aguilar, S. (2023). *Responsabilidad Penal de los Adolescentes Infractores en el Sistema Penal Peruano. Lambayeque, 2021* [Tesis para optar el grado de abogado, Universidad Señor de Sipán]. Repositorio Institucional de la Universidad Señor de Sipán. <https://repositorio.uss.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12802/12138/Aguilar%20Becerra%2C%20Sixto%20Anthony.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Alva, G. (2024). *Hay 1.862 internos en los centros juveniles del país, la mitad de ellos por robo agravado*. <https://elcomercio.pe/ecdata/hay-1862-internos-en-los-centros-juveniles-del-pais-la-mitad-de-ellos-por-robo-agravado-informe-delincuencia-jovenes-ninos-y-adolescentes-hurto-violacion-sexual-ecdata-noticia/?ref=ecr>
- Avendaño Amador, C. R., Arámbula Martínez, C. A. y Mejía Coria, J. A. I. (2019). *Perspectivas críticas sobre salud mental*. Altres Costa-Amic Editores.
- Bonilla, H. (2020). *El sistema penal juvenil y su influencia en la reducción de las infracciones cometidas por adolescentes en la ciudad de Chiclayo, 2018* [Tesis para optar el grado de abogado, Universidad Señor de Sipán]. Repositorio institucional Universidad Señor de Sipán. <https://repositorio.uss.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12802/6851/Bonilla%20Saavedra%20Helen%20Nerea.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Chávarry, K. (2017). *Aplicación de los fundamentos de la política criminal en la valoración de la responsabilidad del menor infractor en el caso de sicariato en el Distrito Judicial de Lima Norte* [Tesis para optar el grado de abogado, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional Universidad César Vallejo. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/15124/Chavarry_RKL.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Díaz, M. J. (2016). Algunas reflexiones sobre la responsabilidad penal de los menores. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (17-19), 1-36. <http://criminnet.ugr.es/recpc/17/recpc17-19.pdf> (02.12.2016)
- Fernández, D. (2019). *La política exterior peruana en materia de lucha contra el terrorismo en el siglo XXI: Una propuesta de estrategia para el fortalecimiento de las capacidades y la proyección del poder blando del Perú*. Academia Diplomática del Perú, Javier Pérez de Cuellar. <http://repositorio.adp.edu.pe/bitstream/handle/ADP/128/2019%20Tesis%20Ferna%cc%81ndez%20Wilson%2c%20Daniel%20Alejandro.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

- Guimarães, M. (2020). *La facultad de remisión como mecanismo de reinserción social del adolescente infractor, en el primer juzgado especializado de familia – Chiclayo 2018* [Tesis para optar el grado de abogado, Universidad Señor de Sipán]. Repositorio institucional Universidad Señor de Sipán. <https://repositorio.uss.edu.pe/community/662b534e-99dc-42d4-a0dc-388767ad6672/browse/author/detail?value=Guimarey%20Alvarez%20Del%20Villar,%20Max%20Henry>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024). *Informe técnico de la criminalidad en el país*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_seguridad_ene_mar24.pdf
- Lara, L. (2016). La justicia terapéutica como alternativa en el sistema penal mexicano. En Natarén, C. F., Witker, J.A. y P. L. González. *Las víctimas en el sistema penal acusatorio* (pp. 135-146). IIJ / Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4258-las-victimas-en-el-sistema-penal-acusatorio>.
- Llovet, V., Villalta, C., Barna, A., Medan, M. (2018). *Justicia Juvenil. Investigación sobre medidas no privativas de la libertad, y alternativas al proceso judicial en la Argentina*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Organización Mundial de la Salud. (2024). *Violencia juvenil*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/youth-violence>.
- Torres, I. Panduro, C. y Tarazona, M. (2020). *La inimputabilidad de los menores infractores y su incidencia en la seguridad ciudadana en la provincia de coronel portillo entre los años 2015 - 2018* [Tesis para optar el grado de abogado, Universidad Nacional de Ucayali]. UNU-Institucional. http://repositorio.unu.edu.pe/bitstream/handle/UNU/4704/UNU_DERECHO_2020_T_CARMEN-PANDURO_MILI-TARAZONA_INGRIHT-TORRES.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Villarroel, A. (2023, 23 de diciembre). *Datum: El 56% de los peruanos cree que la delincuencia crecerá en el 2024*. El Comercio. <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/datum-internacional-dina-boluarte-encuesta-el-56-de-los-peruanos-cree-que-la-delincuencia-crecera-en-el-2024-noticia/>

DE LA DISCRECIONALIDAD SANCIONATORIA A LA OBJETIVIZACIÓN REGULATORIA EN CONSUMO: UN ANÁLISIS DESDE LA DOSIMETRÍA Y EL *SOFTLAW* EN COLOMBIA

*Juan Pablo López-Pérez**

Universidad del Rosario

juanpa.lopez@urosario.edu.co

Resumen: El sistema jurídico colombiano escindió las competencias de las autoridades en materia de consumo, delimitadas por la existencia de un régimen sancionatorio especial. La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) es, por excelencia, la autoridad con las facultades más amplias para investigar, sancionar, ordenar correctivos, impartir instrucciones, entre otras. La amplitud discrecional delegada a esta entidad constituye un riesgo evidente para la seguridad jurídica de las decisiones adoptadas. Así, en 2023, la propia Contraloría General de la República advirtió una falencia estructural en la imposición de sanciones, lo que hizo necesaria la configuración de un sistema que permita establecer criterios unificados para desplegar la facultad sancionatoria de la autoridad. Durante ese mismo año, la Delegatura para la Protección al Consumidor expidió el Manual de Dosimetría Sancionatoria, el cual ha representado un reto en su aplicación y en el reconocimiento de la autoridad como herramienta de *softlaw* orientada a mejorar las condiciones jurídicas en la imposición de sanciones. Sin embargo, esta herramienta orientadora para la autoridad ha implicado retos y dificultades en su utilización, generando dificultades en su aplicación práctica.

Palabras clave: Consumidor, Régimen sancionatorio, Superintendencia de Industria y Comercio, *Softlaw*.

* Abogado de la Universidad del Rosario, máster en estudios de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Especialidad en Políticas y Participación Ciudadana en Ciencia y Tecnología) de la Universidad de Salamanca, Oviedo y Valencia, Máster en Innovación y especialista en Gerencia de proyectos de la Universidad EAN y actualmente estudiante de doctorado de la Universidad de Salamanca. Es autor del libro *Manual internacional para el diseño de programas de compliance en consumo*, así como de diferentes artículos en protección al consumidor e innovación legal. Fue miembro del Consejo de expertos en Seguridad del Producto de la OCDE. Fue también director de investigaciones de protección al consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio. Representó a Colombia en organizaciones y foros internacionales en materia de protección al consumidor como IACL, OCDE, OEA, UNCTAD, ICPEN, FIAGC. Es auditor líder en sistemas de gestión de *compliance* de acuerdo a la ISO37301:2021 y líder implementador en programas de competencia de acuerdo a la NTC6378:2020. Actual vicepresidente del Instituto Colombiano de Derecho del Consumo. Ha sido docente a nivel de pregrado, especialización y maestría, en asuntos de derechos de los mercados e innovación legal.

FROM SANCTIONING DISCRETION TO REGULATORY OBJECTIVIZATION IN CONSUMER LAW: AN ANALYSIS OF PENALTY DOSIMETRY AND SOFT LAW IN COLOMBIA

Abstract: The Colombian legal system has fragmented the allocation of powers in consumer protection, establishing a special sanctioning regime in which the Superintendence of Industry and Commerce (SIC) holds the broadest authority to investigate, sanction, and order corrective measures. However, the wide discretionary powers granted to this authority raise concerns regarding legal certainty, as highlighted in 2023 by the Office of the Comptroller General, which identified structural flaws in the imposition of sanctions. In response, the Consumer Protection Delegation issued the *Sanctioning Dosimetry Manual*, conceived as a *soft law* instrument aimed at unifying criteria and strengthening the legal framework for sanctioning decisions. Nevertheless, its implementation has posed significant challenges in terms of both its practical application and its recognition by the authority itself. However, this guiding tool for the authority has entailed challenges and difficulties in its use, generating obstacles in its practical application.

Keywords: Consumer law, Sanctioning regime, Superintendence of Industry and Commerce, *Softlaw*.

1. Introducción

El régimen jurídico colombiano de protección al consumidor se ha edificado sobre una premisa básica, aunque en todo caso debatible: el consumidor es la parte débil en la relación de mercado y por tanto, requiere de mecanismos institucionales reforzados para el goce efectivo de sus derechos. La Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) reconoce esta situación y presenta diversos mecanismos que, en términos generales, se despliegan en dos vías: la jurisdiccional y la administrativa.

La vía jurisdiccional encuentra su soporte en el artículo 56 del Estatuto del Consumidor. Allí se establece un catálogo de acciones judiciales que buscan dar respuesta a distintos escenarios de afectación colectiva o individual de los derechos de los consumidores¹.

Un debate académico interesante surge de la propuesta de autores como Laura Stephanie Huertas (2017, pp. 136-137), quien ha identificado que, en escenarios excepcionales, la acción de tutela también puede operar como instrumento protector en asuntos de consumo, cuando por ejemplo la afectación de derechos de consumidores tiene conexidad directa con derechos fundamentales.

¹ De acuerdo al artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 se enuncian: la acción popular, la acción de grupo, la acción de responsabilidad por producto defectuoso y la acción de protección al consumidor.

Por su parte, la vía administrativa se erige como un mecanismo complementario y autónomo. A través de ella, distintas autoridades administrativas ejercen competencias sancionatorias y correctivas frente a las infracciones al Estatuto del Consumidor. Aunque estas potestades han sido tradicionalmente comprendidas desde la lógica del *ius puniendi* estatal, esto es, como manifestaciones de la función sancionadora de la Administración, su alcance no se agota en la imposición de una consecuencia adversa al infractor. En materia de protección al consumidor, la jurisprudencia ha reconocido que la actuación administrativa también puede incorporar medidas de carácter correctivo o restaurativo, orientadas a remover los efectos de la conducta infractora, restablecer las condiciones afectadas y brindar una protección efectiva a los consumidores perjudicados².

2. Competencias sancionatorias en consumo: la Superintendencia de Industria y Comercio, las alcaldías y el procedimiento CPACA

El diseño institucional colombiano en materia de consumo se aparta de modelos centralizados, ya que no concentra la potestad sancionatoria en una sola autoridad. En lugar de ello, el legislador distribuyó competencias entre diversas entidades de acuerdo con la naturaleza del bien jurídico protegido: así, encontramos facultades sancionadoras en el sector transporte, en el ámbito financiero, en salud, en servicios de telecomunicaciones y, finalmente, en el consumo general, este último bajo competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante “SIC”).

La SIC, entonces, no es la única autoridad de protección al consumidor, pero sí ostenta una competencia residual y de carácter general. El artículo 59 del Estatuto del Consumidor le confiere facultades amplias de instrucción, vigilancia y control, entre las cuales se destacan: investigar infracciones, imponer sanciones, ordenar correctivos, impartir instrucciones, solicitar información y adelantar programas de educación, entre otros. Su competencia, es por tanto, el más amplio en términos de cobertura temática.

Sin embargo, el artículo 62 de la Ley 1480 de 2011 asigna facultades a las alcaldías, con el aparente propósito de descentralizar la protección al consumidor. Sin embargo, este reparto fue limitado: mientras que la SIC puede imponer multas de hasta 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV), las alcaldías solo pueden sancionar hasta con 100 SMMLV. Además, la Ley 1480 restringió la posibilidad de que estas entidades ejerzan funciones técnicas complejas, dejándolas principalmente en labores de vigilancia y control entre las cuales se encuentran la instrucción y juzgamiento de procedimientos

² Sobre las funciones administrativas y jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor, véase Corte Constitucional, Sentencia T-145 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

sancionatorios, emisión de órdenes y educación al consumidor, conforme a lo que puede inferirse de los numerales 1, 3, 4, 9, 10 y 19 del artículo 59.

2.1. El procedimiento aplicable: remisión al CPACA y ausencia de especialidad

Un aspecto central en el modelo colombiano es que el sistema sancionatorio en consumo no cuenta con un procedimiento especial propio. El artículo 61 del Estatuto del Consumidor es claro en señalar que, para la imposición de sanciones, se debe aplicar el procedimiento administrativo sancionador general del CPACA, previsto entre los artículos 47 y 52, complementado por disposiciones específicas del Estatuto.

Esto significa que la SIC debe seguir las etapas generales del procedimiento sancionador administrativo: desarrollo de averiguación preliminar, apertura de investigación, formulación de cargos, descargos, práctica de pruebas y decisión final; y sus respectivos recursos (Jiménez Valderrama, F, *et.al.*, 2017, pp.361-378). La doctrina nacional indica que, en concordancia con el artículo 61 del Estatuto del Consumidor, la SIC podrá imponer sanciones por inobservancia de las normas contenidas en la misma ley, previa investigación administrativa. Dicho procedimiento verifica, en materia de protección al consumidor, la observancia de las disposiciones de la Ley 1480, así como el ejercicio de las demás competencias especiales que le han sido asignadas a la autoridad, con el fin de imponer las sanciones respectivas a que haya lugar (Corcione, 2018).

El Manual de Dosimetría Sancionatoria de la Delegatura para la Protección del Consumidor³ (en adelante “el manual”) reconoce esta situación: “el sistema sancionatorio colombiano no tiene un procedimiento especial asignado, sino que remite de manera explícita al CPACA, debiendo este ser complementado por las reglas propias del Estatuto del Consumidor” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 13).

La ausencia de un procedimiento especial se convierte así en un factor que acentúa la discrecionalidad, pues la única referencia metodológica específica está en el párrafo 1º del artículo 61, con los ocho factores de graduación. La falta de pautas sobre cómo aplicarlos ha generado en la práctica una multiplicidad de criterios en las decisiones de la SIC y de las alcaldías, lo que explica el origen mismo del Manual como intento de estandarización.

³ Respuesta a derecho de petición remitida por la Contraloría General de la República, bajo solicitud ciudadana Rad. 2025-338676-82111-SE para el envío del Manual de Dosimetría descrito, 3 de junio de 2025.

La doctrina ha cuestionado la falta de objetividad en las actuaciones administrativas, al generar intentos insuficientes y carentes de uniformidad, como lo advierte Fernando Peña Bennet (2022, p. 207):

No obstante, esto resulta insatisfactorio e insuficiente pues, ante la ausencia de unos parámetros de tasación verdaderamente objetivos, se presentan sanciones con un soporte subjetivo que carecen de uniformidad, vulnerando, entre otras cosas, la seguridad jurídica y los individuos que pretenden concurrir al mercado.

El Manual, aunque no vinculante, busca contribuir a paliar la ausencia de instrumentos de armonización efectiva. Como lo reconoce expresamente la Delegatura:

... los criterios aquí descritos serán concretados en cada caso en particular, aplicados o inaplicados, adicionados o limitados, en ejercicio de la facultad sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio. En consecuencia, las disposiciones aquí previstas no vinculan estrictamente la metodología, interpretación o proceso de dosificación sancionatoria de la entidad. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 25)

Lo anterior confirma la naturaleza de *softlaw* del Manual: no constituye fuente de derecho vinculante, pero sí se presenta como modelo de buenas prácticas que orienta a los operadores jurídicos internos y ofrece cierta guía que de hecho nada obsta para que no pueda extenderse a entidades locales de acuerdo a las atribuciones establecidas en el artículo 62 de la ley 1480 de 2011. No obstante, la tensión persiste ya que, ¿puede un instrumento no vinculante suplir la falta de uniformidad en un sistema institucional fragmentado?

2.2. La necesidad de un equilibrio entre centralización y autonomía territorial, en asuntos de dosimetría

La existencia de competencias compartidas en materia de consumo responde a una intención legítima del legislador: acercar la protección al consumidor a los territorios y evitar que todo dependa de la autoridad nacional la cual se encuentra localizada en Bogotá, Colombia.

El riesgo es evidente ya que en apariencia podría existir desigualdad en el trato sancionatorio según la autoridad que conozca el caso. Una misma conducta (por ejemplo, publicidad engañosa) puede ser sancionada con criterios radicalmente diferentes si

es conocida por la SIC o por una alcaldía. El principio de igualdad, consagrado en la Constitución y reiterado por la Corte Constitucional (CC, Sentencia C-178/14, Col.), exige superar estas divergencias.

De ahí que el Manual, aunque sea un ejercicio de *softlaw*, representa un primer paso hacia la estandarización metodológica. Su potencial no está en imponer reglas obligatorias, sino en ofrecer parámetros razonables que reduzcan la dispersión y fortalezcan la seguridad jurídica de los investigados. La gran pregunta, sin embargo, es si el legislador debería avanzar hacia un procedimiento especial de consumo que unifique criterios de forma vinculante, como ya lo tienen otros ámbitos en la legislación colombiana.

3. El artículo 61 del Estatuto del Consumidor y el hallazgo de la Contraloría: génesis del Manual de Dosimetría Sancionatoria

El artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 constituye el eje de la potestad sancionadora de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de consumo. Allí se fija el rango de multas (hasta 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV)) y en su párrafo primero, se consagran los factores que deben ser tenidos en cuenta al momento de graduar la sanción: (i) el daño causado a los consumidores; (ii) la persistencia de la conducta; (iii) la reincidencia; (iv) la disposición de buscar soluciones adecuadas; (v) la colaboración con las autoridades; (vi) el beneficio económico obtenido; (vii) el uso de medios fraudulentos o personas interpuestas; y (viii) el grado de prudencia o diligencia observado por el infractor.

La norma, sin embargo, presenta un diseño abierto. Si bien establece los criterios, no define cómo deben aplicarse, ponderarse, ni valorarse en cada caso. En palabras del Manual:

... la Ley 1480 de 2011 determinaba un amplio margen para la imposición de sanciones sin criterios adicionales explícitos para reducirlo o dividirlo; y los agravantes y atenuantes contenidos en el párrafo primero no tenían un tratamiento evidente frente a su naturaleza y participación en la tasación de la multa. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 16)

Esta indeterminación normativa, que en el plano constitucional ha sido avalada bajo la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados (CC, Sentencia C-258/14, Col.; CC, Sentencia C-392/19, Col.), generó en la práctica una enorme discrecionalidad para la autoridad. Tal discrecionalidad, aunque legítima, debía ser debidamente motivada y ejercida bajo parámetros de proporcionalidad, igualdad y legalidad. El problema fue

que la ausencia de una metodología clara para valorar los factores produjo decisiones heterogéneas, difíciles de predecir y en ocasiones, cuestionadas por los propios entes de control.

3.1. La necesidad de un equilibrio entre centralización y autonomía territorial, en asuntos de dosimetría

En 2023, la Contraloría General de la República realizó un hallazgo a la SIC y advirtió una falencia estructural en la imposición de sanciones (Superintendencia de Industria y Comercio, 2024a). El hallazgo fue contundente:

No se cuenta con claridad y soportes suficientes que permitan verificar el criterio técnico aplicado para el establecimiento del valor de cada sanción; no se reporta un procedimiento técnico razonable que permita regular el ejercicio de los derechos de las partes, como herramienta en las decisiones que conlleven la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2024a, p. 3)

La Contraloría no cuestionó la legitimidad de las multas impuestas, sino la ausencia de criterios claros y verificables que permitieran explicar cómo se había llegado a determinado monto dentro del amplio rango legal. El órgano de control advirtió, además, que esta deficiencia incrementaba el riesgo de litigiosidad, pues los sancionados podían alegar arbitrariedad o falta de proporcionalidad en las decisiones de la SIC.

Ante este panorama, la Contraloría recomendó una acción de mejora: “realizar un documento metodológico para la dosimetría sancionatoria teniendo en cuenta la normativa legal aplicable para cada uno de los ámbitos de competencia con que cuentan las diferentes dependencias de la SIC” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2024a, p. 3).

Este fue el punto de partida para que, el 15 de diciembre de 2023, la Delegatura para la Protección al Consumidor anexara el denominado “Manual de Dosimetría Sancionatoria Delegatura para la Protección del Consumidor”, cuyo contenido hoy constituye objeto de estudio académico; ejercicio que en todo caso fue desarrollado a lo largo del 2023, en donde la SIC, diseñó, alojó y desarrolló el primer congreso internacional de dosimetría sancionatorio, en donde se dieron a conocer algunos de los ejercicios allí realizados (Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, 2024b). De hecho, el Foro Iberoamericano de Agencias de Gobierno en Consumo (FIAGC) indicó:

Como parte del desarrollo de la nueva política e instrucciones de buenas prácticas para la dosificación de sanciones, la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor se encuentra desarrollando un sistema integral para el apoyo en el cálculo de sanciones administrativas, que permita objetivar la discrecionalidad inherente al ejercicio de dosimetría, y garantizar la aplicación de los principios de tipicidad, proporcionalidad, razonabilidad e igualdad.

Esta iniciativa como ejercicio de *legaltech* busca, además de potenciar la eficiencia en las actuaciones administrativas a través de la optimización de procesos mediante la incorporación de soluciones tecnológicas, dotar de mayor claridad y coherencia el sustento de las sanciones impuestas de forma que se protejan en mayor medida las garantías procesales y se robustezca el ejercicio de las funciones administrativas de la entidad. (Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor, s. f.)

3.2. La necesidad de un equilibrio entre centralización y autonomía territorial, en asuntos de dosimetría

El proceso de gestación del Manual no ha estado exento de paradojas. Por un lado, la Delegatura lo presentó como respuesta al hallazgo de la Contraloría, reconociendo la necesidad de contar con una guía metodológica que racionalizara la discrecionalidad; así como desarrolló eventos internacionales para su presentación. Por otro, la Autoridad ha señalado que “no ha diseñado un manual de dosificación sancionatoria ...” y que “no se han establecido plazos aproximados de implementación de un manual de dosificación sancionatoria”. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2024d, p. 2).

Esta aparente contradicción refleja la ambigüedad institucional frente a la naturaleza del Manual. Formalmente, la SIC no lo reconoce como vinculante ni como parte de su marco normativo o instructivo, pero al mismo tiempo pareciera utilizarlo como instrumento de referencia interna y lo presenta como respuesta al órgano de control.

3.3. La Corte Constitucional y la exequibilidad del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011

La discusión sobre la amplitud del artículo 61 llegó también a la Corte Constitucional. En la Sentencia C-044 de 2023, la Corte declaró exequible la disposición, argumentando que cumplía con los requisitos mínimos de certeza exigibles en el sistema punitivo administrativo. Según la Corte, el listado de factores del párrafo primero, aunque abierto, constituía una guía suficiente para garantizar que la potestad sancionatoria se ejerciera dentro de los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad.

La SIC retoma esta decisión en el Manual para justificar la pertinencia de su iniciativa:

... se hace fundamental, desde la potestad sancionatoria de la SIC, racionalizar el margen legal de discrecionalidad permitido por dicho artículo con el fin de: i) garantizar el derecho a la igualdad; ii) robustecer las decisiones sancionatorias; iii) incrementar la transparencia; iv) reducir costos administrativos por litigiosidad; y v) optimizar el principio de legalidad. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 17)

Es decir, aunque el artículo 61 fue considerado constitucionalmente válido, la práctica ha demostrado que su aplicación requiere un andamiaje metodológico adicional para traducir los conceptos indeterminados en parámetros operativos concretos.

El hallazgo de la Contraloría y la respuesta de la SIC ponen de relieve una tensión permanente en el derecho administrativo sancionador: el equilibrio entre la discrecionalidad legítima de la autoridad y la exigencia de seguridad jurídica de los investigados.

En el caso del artículo 61, la discrecionalidad es inevitable y necesaria, pues los factores de graduación (como el daño causado o el grado de diligencia) no admiten una valoración matemática rígida. Sin embargo, dejar toda la valoración en manos de la apreciación subjetiva de los funcionarios crea riesgos de arbitrariedad. De ahí la importancia de contar con guías metodológicas que, aunque sean *softlaw*, permitan reducir la dispersión y fortalecer la motivación de las decisiones.

El Manual, al estructurar categorías de infracciones, metodologías de ponderación y límites de confiscatoriedad, constituye una respuesta razonable a esta necesidad. No obstante, al no ser vinculante, su efectividad depende de la voluntad interna de la SIC de aplicarlo y de la capacidad de los jueces contencioso-administrativos de reconocerlo como parámetro de buenas prácticas.

4. La naturaleza de *softlaw* del Manual: entre buenas prácticas y límites de legalidad

El Manual de Dosimetría Sancionatoria de la SIC no tiene la condición de norma jurídica obligatoria. Desde su concepción fue presentado como un documento metodológico de referencia y por tanto, en el ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano debe entenderse como un ejemplo de *softlaw*.

La propia SIC lo reconoce de manera expresa:

No obstante, tratándose de un Manual de Dosificación Sancionatoria, los criterios aquí descritos serán concretados en cada caso en particular, aplicados o inaplicados, adicionados o limitados, en ejercicio de la facultad sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio. En consecuencia, las disposiciones aquí previstas no vinculan estrictamente la metodología, interpretación o proceso de dosificación sancionatoria de parte o la totalidad de los procesos administrativos sancionatorios de la entidad. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 25)

Esto significa que el Manual no crea obligaciones jurídicas ni para los administrados ni para la misma entidad. Opera como guía de actuación interna y como parámetro de transparencia, pero no sustituye la valoración discrecional ni la motivación individualizada de cada caso.

El Manual de Dosimetría no es un caso aislado. Al contrario, se inscribe en una práctica extendida de la SIC, que en distintos campos ha optado por expedir guías, lineamientos y documentos orientadores para interpretar conceptos jurídicos indeterminados y ofrecer recomendaciones a los agentes del mercado. Algunos ejemplos relevantes son:

- Guía para el Oficial de Cumplimiento en Protección de Datos Personales (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023b): documento orientador que explica las funciones, perfil y responsabilidades de este rol en las empresas, pese a que la Ley 1581 de 2012 no regula con detalle esta figura.
- Guía de Comercio Electrónico (Superintendencia de Industria y Comercio, 2022): donde la SIC identifica riesgos típicos en transacciones digitales, recomendaciones sobre información previa al contrato y buenas prácticas de retracto y garantías en entornos digitales.
- Guía de Publicidad con Influenciadores (Superintendencia de Industria y Comercio, 2020): instrumento pionero en Latinoamérica que, sin ser vinculante, estableció parámetros de transparencia en la publicidad digital, como la obligación de revelar vínculos comerciales bajo hashtags o mensajes visibles.
- Guía de Consumo y Género (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023c): orientada a promover prácticas empresariales libres

de estereotipos sexistas, con recomendaciones en materia de diseño de campañas, mensajes publicitarios y adecuación de productos.

- Guía de Lenguaje Claro (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023a): lineamientos para que los contratos de adhesión, garantías y comunicaciones empresariales sean comprensibles para el consumidor promedio, evitando tecnicismos y cláusulas ambiguas.

Estos ejemplos muestran un patrón: la identificación de parámetros normativos abiertos o indeterminados (deber de información, cláusulas abusivas, publicidad engañosa, lenguaje claro, enfoque diferencial, entre otros) y su traducción en criterios prácticos de cumplimiento. El valor de estas guías no es obligar, sino servir como fuente de entendimiento institucional y como criterio de referencia para empresas, consumidores, jueces y hasta la propia administración.

En ese sentido, el Manual de Dosimetría se inserta en una misma lógica: frente a la indeterminación del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, la SIC no puede legislar, pero sí puede sistematizar buenas prácticas internas y proyectarlas como modelo de actuación razonable, aun cuando no sea vinculante.

Sin embargo, el uso de manuales y guías en materia sancionatoria plantea un debate frente al principio de reserva de ley. La sanción administrativa, como manifestación del *ius puniendi* estatal, exige que sus elementos esenciales estén definidos por norma con fuerza de ley. De allí que, si un Manual como el de dosimetría adquiriera carácter obligatorio, podría vulnerar la reserva de ley y el principio de tipicidad.

Sin embargo, al ser *softlaw*, el Manual evita este riesgo ya que se limita a orientar y recomendar, dejando intacta la discrecionalidad de la autoridad. Así lo reconoce la SIC:

Las instrucciones, apreciaciones, parámetros, factores de evaluación y demás elementos que componen el presente Manual ... representan únicamente un esfuerzo institucional para ordenar, sistematizar y racionalizar el ejercicio de la función sancionatoria administrativa; sin que, en ningún caso, sea un condicionante o factor restrictivo para su ejercicio. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 27)

El dilema, entonces, no es de legalidad formal, sino de legitimidad material: ¿hasta qué punto las guías o modelos de orientación mediante mecanismos de *softlaw* logran estandarizar las decisiones sin convertirse en una barrera que limite la individualización necesaria en cada caso?

Aunque el Manual no sea vinculante, no puede desconocerse su valor como parámetro auxiliar de motivación y control judicial. En un escenario contencioso, la motivación de la sanción se fortalece si la SIC demuestra que aplicó (aunque fuese de manera flexible) los criterios metodológicos allí previstos.

Para el juez administrativo, la existencia de un Manual de referencia le permite evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de la sanción impuesta. En contraste, cuando la SIC se aparta de sus lineamientos, la motivación debe ser más robusta. Así, aun siendo *softlaw*, el Manual contribuye indirectamente a la transparencia y a la reducción de la litigiosidad, en línea con lo que la Delegatura reconoce como objetivo central: “incrementar la transparencia de las decisiones sancionatorias y reducir costos administrativos por litigiosidad relacionada a posibles ambigüedades o oscuridades contenidas en las decisiones” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 17).

5. Los modificadores del artículo 61: agravantes, atenuantes y mixtos

El párrafo primero del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 en su párrafo 1, introduce un listado de factores que deben ser tenidos en cuenta por la Superintendencia de Industria y Comercio al momento de graduar una sanción: el daño causado, la persistencia en la conducta, la reincidencia, la disposición de dar solución a los consumidores, la colaboración con la autoridad, el beneficio económico obtenido, el uso de medios fraudulentos y el grado de diligencia desplegado. Estos factores, denominados por la SIC como “modificadores”, se convierten en piezas centrales del Manual, al ser los criterios legales a los que se debe dar un tratamiento metodológico.

La SIC lo reconoce expresamente: “Por disposición legal, todos los anteriores Modificadores deben ser considerados por la entidad en el ejercicio de sus funciones. Siendo un deber legal, ésta debe determinar la metodología de su análisis y su realización dentro de cada ejercicio de imposición de dosificación” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 22).

El punto clave aquí es que, si bien la ley exige su consideración, no establece cómo ponderarlos ni qué peso asignarles. El Manual viene a llenar ese vacío con un modelo de valoración técnica, que busca evitar la arbitrariedad y dotar de racionalidad a la discrecionalidad sancionatoria.

Desde una perspectiva académica, este planteamiento es valioso porque permite comprender la potestad sancionadora no solo como castigo, sino como mecanismo de regulación de conductas. El hecho de que los atenuantes estén diseñados para fomentar la

colaboración y la reparación temprana muestra una visión restaurativa, que trasciende el paradigma puramente represivo.

5.1. Los modificadores agravantes

Los agravantes son aquellos factores que, una vez acreditados, incrementan la sanción. El Manual señala que no se trata de condiciones meramente binarias (sí o no), sino que muchos de ellos admiten graduaciones de magnitud.

Por ejemplo, en relación con el daño causado a los consumidores (numeral 1 del párrafo del art. 61), la SIC advierte: “Dada la existencia de diferentes tipos de consumidores (medio, selectivo y especializado), con diferentes grados de vulnerabilidad, es posible ver que el daño o riesgo generado a un consumidor varía en función de su grado de vulnerabilidad” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 23).

Este reconocimiento es fundamental: no es lo mismo afectar a consumidores *hipervulnerables* (adultos mayores, comunidades rurales, personas con discapacidad) que a consumidores especializados con capacidad de negociación. La metodología de la SIC, entonces, pretende ponderar la extensión y la gravedad del daño atendiendo al contexto de la relación de consumo.

Otro ejemplo de agravante graduable es la persistencia de la conducta: una infracción puntual no puede tener la misma consecuencia que una conducta repetida y prolongada en el tiempo. En este caso, el Manual alinea el derecho sancionador administrativo con un principio básico del derecho penal: a mayor persistencia, mayor reproche y, por tanto, mayor sanción.

5.2. Los modificadores atenuantes

En contraste, los atenuantes son circunstancias que permiten reducir la sanción. El Manual los describe como factores con funcionamiento similar a los agravantes, pero en sentido inverso:

Los atenuantes tienen el mismo funcionamiento operativo que los agravantes en la dosificación de la sanción. Cada uno es considerado como una unidad que, en algunos casos puede admitir una verificación binaria —v.g. colaboró o no colaboró con la SIC—; o bien, pueden tener una calificación matizada. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 25)

Un punto relevante es que, a diferencia de los agravantes, los atenuantes tienen un límite máximo de reducción: no pueden disminuir la sanción en más del 30% del tope aplicable al caso concreto. Esto busca preservar el efecto disuasorio de la sanción. En palabras del Manual: “Los atenuantes ... nunca podrán permitir que la sanción sea menor al límite inferior. En consecuencia, aun cuando la participación de los atenuantes sea mayor a la de los agravantes, la sanción no podrá ser nula” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 26).

Ejemplos de atenuantes típicos son: la colaboración efectiva con la SIC durante la investigación o la disposición de ofrecer soluciones adecuadas a los consumidores o la . Estos factores tienen un doble valor: refuerzan la función restaurativa de la potestad sancionadora y a la vez, generan incentivos para que los investigados cooperen y mitiguen daños.

Importante solo a título de mención que la Resolución 2972 de la SIC (2024c) desarrolla mediante un modelo de *softlaw* el concepto de atenuante asociado a prudencia y diligencia, indicando que los mismos pueden llegar a ser valorados entre otros por medio de programas de *compliance*, autorregulación y *due-diligence* (López-Pérez, 2025).

5.3. Los modificadores mixtos

Un aporte interesante del Manual es la construcción de una tercera categoría: los modificadores mixtos. Se trata de factores que, según cómo se presenten, pueden operar como agravantes o como atenuantes.

Así ocurre, por ejemplo, con el numeral 4 del párrafo del artículo 61: “La disposición o no de buscar una solución adecuada a los consumidores”. Si el investigado ofrece soluciones eficaces, se trata de un atenuante; si no lo hace, se convierte en agravante. Lo mismo sucede con el numeral 5: “La disposición o no de colaborar con las autoridades competentes”.

El Manual señala:

El presente Manual tendrá por propósito evitar incurrir en la utilización de ‘Modificadores Mixtos’ al hacer una descomposición informada de sus partes en agravantes y atenuantes. No obstante, cualquier descomposición realizada en este Manual no es vinculante y tiene por propósito informar el ejercicio de la función administrativa sancionatoria. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 27)

La estrategia de “descomponer” los modificadores mixtos busca dar claridad metodológica y evitar decisiones arbitrarias. Sin embargo, como todo en el Manual, no obliga a la SIC: es solo una recomendación de buenas prácticas.

6. Límites superiores e inferiores de la sanción: legalidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad

En cualquier sistema sancionatorio, la fijación de límites máximos e inferiores a las multas no es un detalle técnico, sino una garantía fundamental del principio de legalidad y del principio de proporcionalidad. En el derecho administrativo sancionador, implica que el legislador debe establecer márgenes dentro de los cuales la administración puede graduar la sanción.

La Ley 1480 de 2011 prevé que la Superintendencia de Industria y Comercio puede imponer multas hasta de 2.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV). Este es el límite máximo legal que opera como marco para cualquier decisión sancionatoria. Sin embargo, este tope genérico es demasiado amplio y plantea un riesgo: la misma conducta podría ser sancionada con una multa mínima o con una máxima, sin criterios intermedios que orienten la decisión.

Aquí entra a operar el Manual de Dosimetría Sancionatoria, que propone una metodología para dotar de racionalidad este amplio margen, a través de la fijación de límites superiores de no confiscatoriedad y límites inferiores de efectividad.

6.1. El límite superior: la no confiscatoriedad

El Manual señala que el límite superior no se agota en el tope de los 2.000 SMMLV, sino que debe complementarse con el principio de no confiscatoriedad. En palabras del documento: “El límite de no confiscatoriedad implicará que las sanciones impuestas por la Dirección no tengan por efecto indefectible la extinción inevitable e insubsanable de la vida económica del sancionado como agente del mercado” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 34).

La noción de no confiscatoriedad tiene una doble raíz constitucional: (i) el derecho a la propiedad privada (art. 58 de la Constitución) y (ii) la libertad de empresa (art. 333). Una sanción que, de plano, implique la desaparición económica de un investigado, sería abiertamente inconstitucional por vulnerar estas garantías.

El Manual, además, reconoce que este límite debe adaptarse a las condiciones de cada agente:

Una sanción de dos mil salarios mínimos puede ser ínfima para una empresa que tenga una utilidad elevadísima —v.g. una gran superficie o una multinacional—; así como, por el contrario, una sanción de diez salarios mínimos puede representar el cierre de una empresa familiar recién creada. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 33)

Esto supone que la proporcionalidad no puede evaluarse de forma abstracta, sino en función de la capacidad económica del sancionado, lo cual introduce un elemento de justicia distributiva en la dosimetría sancionatoria.

7. La herramienta tecnológica como soporte del Manual

Una innovación destacada del Manual es la creación de un Aplicativo tecnológico que respalda el ejercicio de dosificación de sanciones. La autoridad lo presenta como un instrumento auxiliar que busca estandarizar criterios, generar trazabilidad y mejorar la eficiencia administrativa.

El Aplicativo cumple tres propósitos centrales: i) garantizar el seguimiento estricto del Manual, obligando al dosificador a recorrer cada paso de la metodología (infracciones, agravantes, atenuantes, variables económicas); ii) aportar trazabilidad, mediante una base de datos que almacena todas las decisiones y criterios utilizados, lo que permite auditar las resoluciones y reducir el margen de discrecionalidad; y iii) promover la eficiencia administrativa, evitando la dispersión de criterios que motivó el hallazgo de la Contraloría General de la República sobre la falta de soporte técnico en la determinación de sanciones.

No obstante, la SIC es enfática en aclarar que el Aplicativo, al igual que el Manual, no es vinculante. En palabras del texto: “Las instrucciones, apreciaciones, parámetros, factores de evaluación y demás elementos que componen el presente Manual no son vinculantes para la Superintendencia ni para la Delegatura” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2023d, p. 49). Esta precisión es clave para entender que el Aplicativo no constituye un sistema de decisión automática, sino una herramienta de apoyo que facilita la labor del funcionario sin sustituir su juicio.

La utilización de esta herramienta plantea un reto interesante: ¿puede una autoridad administrativa valerse de un software para dosificar sanciones sin caer en la automatización prohibida de decisiones públicas? La respuesta del Manual es clara: el Aplicativo no reemplaza la deliberación humana, sino que la complementa, imponiendo orden y consistencia. No obstante, la línea es delgada y abre un debate sobre los riesgos

de “algoritmización” del derecho sancionador, que podría derivar en decisiones rígidas y descontextualizadas si no se mantiene el control humano.

8. Conclusiones

El análisis del régimen sancionatorio en materia de consumo en Colombia, y en particular del *Manual de Dosimetría Sancionatoria* elaborado por la Delegatura de Protección al Consumidor de la SIC, permite concluir que el sistema se mueve entre la solidez de un marco legal claro y las tensiones propias de la discrecionalidad administrativa. El artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 proporciona una base normativa suficiente, reconocida incluso por la Corte Constitucional en la Sentencia C-044 de 2023, para que las sanciones administrativas cumplan con los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad. Sin embargo, dicho precepto deja abiertos márgenes de indeterminación en la ponderación de factores agravantes y atenuantes, lo que obliga al operador jurídico a ejercer una interpretación razonada.

En ese sentido, la seguridad jurídica, valor esencial en el derecho administrativo sancionador, no depende únicamente de la norma legal sino también de la consistencia en la aplicación de los criterios que la desarrollan. De allí que resulte imperioso que la autoridad retome la senda garantista, utilice de manera constante los instrumentos de *softlaw* y, a partir de ellos, construya un sistema sancionatorio más transparente y predecible. La expectativa no debe estar en el reemplazo de estas guías por leyes más rígidas, sino en la consolidación de un modelo en el que la flexibilidad interpretativa se acompañe siempre de metodologías claras que den confianza a los consumidores y a los agentes del mercado.

El análisis del Manual de Dosimetría Sancionatoria y del régimen sancionador en consumo en Colombia no puede cerrarse sin mirar hacia adelante. El sistema actual, aunque dispone de un marco legal sólido y de instrumentos de *softlaw* que orientan la labor administrativa. En la práctica, lo que está en juego no es solamente la imposición de multas, sino la manera en que se organiza la relación entre autoridad, empresas y consumidores en un mercado que demanda reglas claras y previsibles.

El primer ajuste propositivo parte de un compromiso institucional para mantener actualizados estos instrumentos de orientación. Ignorar este esfuerzo implicaría un retroceso en el estándar de publicidad y rendición de cuentas de la autoridad.

En segundo lugar, resulta pertinente que el Manual y la herramienta tecnológica se integren en una política de sanciones que combine disuasión con restauración. Las

sanciones deben ser lo suficientemente gravosas para desincentivar la infracción, pero también deben servir para corregir fallas estructurales del mercado y fomentar buenas prácticas empresariales.

Aquí cobra relevancia la conexión entre sanción y *compliance*: el reconocimiento de programas de autorregulación, de due diligence o de prevención de riesgos de consumo como atenuantes efectivas fortalece el sistema de incentivos y alinea los objetivos de la administración con los de los agentes económicos (Superintendencia de Industria y Comercio, Delegatura para la Protección del Consumidor, 2023d).

Finalmente, desde un punto de vista legislativo, no parece urgente una reforma que rigidice aún más el sistema. Por el contrario, lo recomendable es consolidar la práctica administrativa con base en los parámetros ya existentes en la Ley 1480 de 2011 y en la jurisprudencia constitucional y contenciosa. El riesgo de esperar a que el legislador intervenga es que se generen normas excesivamente detalladas que lejos de aportar claridad, limiten la flexibilidad necesaria para abordar la diversidad de casos en el mercado. La verdadera solución está en la consolidación de un modelo garantista, donde las decisiones sancionatorias estén siempre acompañadas de motivaciones sólidas que expliquen cómo se valoraron los factores de graduación, por qué se aplicaron determinados criterios del Manual y cuál fue la razón de eventuales apartamientos.

En síntesis, el camino propositivo pasa por reforzar la coherencia institucional de la SIC, consolidar el uso de *softlaw* como práctica recurrente de orientación, mantener y actualizar el Manual y su soporte tecnológico como parte de una política de sanciones transparente, y alinear la función sancionadora con la promoción de buenas prácticas de cumplimiento empresarial. Solo de esta manera el sistema sancionador de consumo en Colombia logrará un equilibrio duradero entre eficacia, proporcionalidad y seguridad jurídica, y se proyectará como un modelo de referencia regional en la protección de los derechos de los consumidores.

Referencias

- Corcione Morales, M. C. (2022). El rol de la Superintendencia de Industria y Comercio como autoridad administrativa de inspección, vigilancia y control en materia de protección al consumidor. En J. C. Varón Palomino, M. Rengifo Gardeazábal y F. Peña Bennett (Coords.), *Derecho del consumo: Tomo I. Introducción al derecho del consumo* (1.^a ed., pp. 166–193). Ediciones Uniandes.

- Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor. (s.f.). *Boletín digital N.º 150: Conmemoración del Día Mundial de los Derechos de las y los Consumidores*. FIAGC. <https://fiagc.org.mx/boletin.php?variable1=94>
- Huertas, L. (2017). *Los derechos del consumidor en el derecho colombiano: eficacia de los mecanismos procesales para su protección individual y colectiva*. Universidad Externado de Colombia.
- Jiménez Valderrama, F. A. (Ed.). (2017). *Estudios de derecho del consumo (Ley 1480 de 2011). Tomo II: Aspectos contractuales, jurídico-administrativos y subsistema nacional de calidad*. Universidad de La Sabana.
- López-Pérez, J. (2025). *Manual Internacional para el diseño de programas de Compliance en consumo. Comentarios a la ISO 37301*. Tirant editorial.
- Peña Bennett, F. (2022). Los criterios sancionatorios del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011): Un ejercicio de aplicación subjetiva de los mismos. En J. C. Varón Palomino, M. Rengifo Gardeazábal y F. Peña Bennett (Coords.), *Derecho del consumo: Tomo I. Introducción al derecho del consumo* (1.ª ed., pp. 166–193). Ediciones Uniandes.
- Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, Delegatura de Protección al Consumidor. (2020). *Guía de buenas prácticas en la publicidad a través de influenciadores*. Sede Electrónica de la Superintendencia de Industria y Comercio. <https://www.sic.gov.co/content/gu%C3%ADa-de-buenas-pr%C3%A1cticas-en-la-publicidad-trav%C3%A9s-de-influenciadores>
- Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, Delegatura de Protección al Consumidor. (2022). *Guía para la protección del consumidor en el comercio electrónico*. Sede Electrónica de la Superintendencia de Industria y Comercio. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2022/Gu%C3%ADa%20de%20comercio%20electronico%20-%20con%20firma%20-%20abr%2008%202022%20pq.pdf>
- Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, Delegatura de Protección al Consumidor. (2023a). *Guía de lenguaje claro para productores, proveedores y operadores de comunicaciones*. Sede Electrónica de la Superintendencia de Industria y Comercio. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2023/Cartilla%20lenguaje%20claro%202023-vr4-05-10-23.pdf>
- Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, Delegatura para la Protección de Datos Personales. (2023b). *Guía de oficial de protección de datos personales*. Sede Electrónica de la Superintendencia de Industria y Comercio. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2023/Gu%C3%ADa%20de%20oficial%20de%20protecci%C3%B3n%20de%20datos%20personales.pdf>

gov.co/boletin/juridico/habeas-data/compartimos-en-esta-edici%C3%B3n-la-publicaci%C3%B3n-de-la-gu%C3%ADa-para-el-%E2%80%9Coficial-de-protecci%C3%B3n-de-datos-personales%E2%80%9D

Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, Delegatura para la Protección del Consumidor. (2023c). *Guía diversidad sexual y enfoque e identidad de género*. Sede Electrónica de la Superintendencia de Industria y Comercio. https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/transparencia/informacion-especifica-grupos-interes/Guia_Diversidad_Sexual_y_enfoque_e_identidad_de_genero_VF_1.pdf

Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia, Delegatura para la Protección del Consumidor. (2023d). *MANUAL DE DOSIMETRÍA SANCIONATORIA DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR* (1.ª ed.). Obtenido de Solicitud ciudadana 2025-338676-82111-SE.

Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia. (2024a, 22 de enero). *Certificados de transmisión a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI, seguimiento al plan de mejoramiento vigente con la Contraloría General de la República, segundo semestre 2023 (Consecutivo: 80017608962023-12-31)*. Superintendencia de Industria y Comercio. https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/control/seguimiento_plan_mejoramiento_cgr_ii_semestre_2023.pdf

Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia. (2024b). *INFORME DE GESTIÓN Y TRANSFERENCIA DEL CONOCIMIENTO ENTREGA DEL CARGO DE SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO FUNCIONARIO SALIENTE: MARIA DEL SOCORRO PIMIENTA RESUMEN DE LOGROS*. Sede Electrónica de la Superintendencia de Industria y Comercio. <https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/planeacion/Anexo%20-%20Resumen%20de%20logros.pdf>

Superintendencia de Industria y Comercio. (2024c, 9 de febrero). *Resolución 2972 de 2024. Por la cual se decide una actuación administrativa*. Buscador de actos administrativos de la SIC. https://sedeelectronica.sic.gov.co/atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/servicios/buscador-de-actos-administrativos?utm_source=chatgpt.com

Superintendencia de Industria y Comercio. (2024d, septiembre). *Concepto sobre dosificación y graduación de sanciones en materia de protección al consumidor*, Radicación N.º 24-325262. Oficina Asesora Jurídica.

- Sentencia N.º T-145/04. (2004, 19 de febrero). Funciones administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio y medidas de protección en favor de los consumidores. Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-145-04.htm>
- Sentencia N.º C-178/14. (2014, 26 de marzo). Asignación de funciones jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derecho de Autor. Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-178-14.htm>
- Sentencia N.º C-258/14. (2014, 23 de abril). Control de constitucionalidad del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-258-14.htm>
- Sentencia N.º C-392/19. (2019, 28 de agosto). Principio de tipicidad y empleo de conceptos jurídicos indeterminados en materia disciplinaria. Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-392-19.htm>
- Sentencia N.º C-044/23. (2023, 1 de marzo). Facultad de sancionatorias de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor. Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-044-23.htm>

EL JUEZ ROBOT EN EL PERÚ

*Hugo Sebastian Cuadros Rodriguez**

Universidad de Salamanca

hcuadrosr@usal.es

Resumen: En el presente artículo se empezará por abordar conceptos generales sobre lo que es la inteligencia artificial y la actividad que realiza un juez humano, también se desarrolla el tratamiento del juez robot en el derecho comparado, para lo cual se ha tomado como referencia al país de España, los Estados Unidos de América y China. Seguidamente, se analiza si es que la inteligencia artificial puede desarrollar las mismas tareas con la idoneidad y eficiencia que realiza un juez o, inclusive, si es que lo supera. Nos encontramos con dos grupos de juristas, unos que están a favor de la utilización de la inteligencia artificial para la solución de los casos judiciales y otros que piensan que este trabajo solo puede realizarlo la inteligencia humana. Además, veremos si la implementación de la inteligencia artificial ocasiona el desempleo de los jueces y auxiliares jurisdiccionales del Perú. Nuestra posición es que el juez robot sería la solución a futuro de los problemas de la administración de justicia.

Palabras clave: Inteligencia artificial, aprendizaje autónomo, *big data*, juez robot, desempleo, imparcialidad, celeridad.

THE ROBOT JUDGE IN PERU

Abstract: This article begins by addressing general concepts regarding artificial intelligence and the role of a human judge. It also examines the treatment of robot judges in comparative law, using Spain, the United States of America, and China as reference points. Next, the article analyzes whether artificial intelligence can perform the same tasks with the same competence and efficiency as a human judge—or even surpass them. There are two camps among legal scholars: those who favor the use of artificial intelligence to resolve legal cases and those who believe that this work can only be performed by human intelligence. Furthermore, we will examine whether the implementation of artificial intelligence will lead to unemployment among judges and court clerks in Peru. Our position is that the “robot judge” would be the future solution to the problems of the administration of justice.

* Abogado, maestrando del Máster Universitario en Derecho Privado Patrimonial e investigador en teoría jurídica, derecho privado e inteligencia artificial.

Keywords: Artificial Intelligence, Autonomous Learning, Big Data, Robot Judge, Unemployment, Impartiality, Celerity.

1. Introducción

En el Perú y el mundo nos encontramos frente a un gran cambio gracias a la tecnología, la misma que trae consigo la inteligencia artificial que es perfectamente aplicable a ámbitos académicos y laborales, con especial incidencia en el derecho.

El juez robot es una innovación internacional que todavía no alcanza la importancia necesaria en el Perú, por ello este artículo dará a conocer si la inteligencia artificial se desempeña igual o mejor que la inteligencia humana frente al ámbito judicial.

En nuestro problema principal nos preguntamos: ¿La inteligencia artificial puede desempeñarse tan eficientemente o mejor que la inteligencia humana, para la solución de casos judiciales?; para efectos de los problemas conexos nos cuestionamos lo siguiente: a) La utilización de la inteligencia artificial para la solución de casos será una herramienta que ayude a impartir justicia imparcial, rápida y eficiente? y b) ¿La utilización de la inteligencia artificial en el poder judicial desplazará el trabajo de los jueces?

Frente al planteamiento del problema, surge la hipótesis principal de que la inteligencia artificial se desempeña de manera eficientemente y mejor que la inteligencia humana, en la solución de casos judiciales. En relación con las hipótesis conexas, estas serían: a) la utilización de la inteligencia artificial para la solución de casos es una herramienta que ayuda a impartir justicia imparcial, rápida y eficiente, mostrándose una gran diferencia con la inteligencia humana y b) la utilización de la inteligencia artificial en el poder judicial desplazará el trabajo de los jueces, los auxiliares jurisdiccionales, y a los futuros practicantes.

En dicho contexto, la presente investigación busca dar a conocer la verdadera realidad exhibida para evitar estancarnos en lo habitual, puesto que el derecho trae consigo diversas innovaciones que ayudarán a solucionar las problemáticas judiciales que arraigamos durante varios años, siendo la inteligencia artificial la solución al respecto. El objetivo está centrado en: a) determinar si la inteligencia artificial se desenvolverá igual o mucho mejor que la inteligencia humana al implementarse en el país y b) analizar cómo afectará en el ámbito laboral a los trabajadores del poder judicial sean estos jueces o personal administrativo.

En el apartado correspondiente a las cuestiones preliminares, se analiza la parte conceptual y los beneficios de la inteligencia artificial a nivel de su aprendizaje autónomo

y el *big data*; estudiaremos los aspectos relevantes a nivel judicial como actividad creadora o mecánica, los ámbitos emocionales que influyen en decisiones judiciales, el actuar imparcial y célere en los procesos, y la constante actualización doctrinaria y jurisprudencial de los magistrados. El siguiente apartado analiza el derecho comparado más avanzado sobre el tema legal aplicable a la inteligencia artificial en España, Estados Unidos de Norte América y China. En el último apartado, nos centramos en el estudio de la forma de implementar el juez robot en el Perú a partir de la interacción entre la inteligencia artificial y la inteligencia humana.

2. Cuestiones preliminares

2.1. Inteligencia artificial

2.1.1. *Concepto*

La Inteligencia Artificial, la conceptualizamos como una rama de las ciencias de la computación que desarrolla máquinas que contiene un conjunto de datos y algoritmos, que le permiten realizar un razonamiento parecido al de una persona para llegar a diversas soluciones. En un contexto de tangibilidad e intangibilidad, podemos entenderla del siguiente modo:

La inteligencia artificial es la creación de hardware y software que simulan la comprensión humana por medio de máquinas inteligentes o concebidas como máquinas con mentes. El estudio de estos procesos se realiza mediante modelos computacionales que les permite procesar, razonar, decidir y resolver como verdaderos agentes inteligentes. (Valero, 2021, p. 320)

Por otro lado, otro importante doctrinario plantea que “La inteligencia artificial es el estudio de cómo conseguir que las computadoras hagan las cosas que, por el momento, las personas hacen mejor” (Beekman, 2005, p. 558).

2.1.2. *Aprendizaje autónomo*

El concepto del aprendizaje autónomo, lo definimos como la capacidad de la máquina para poder o mejorar su rendimiento según los datos adquiridos, teniendo conocimientos nuevos y aprendiendo de estos para generar una respuesta más avanzada, como la que realizaría un ser humano. Al respecto, Alastruey (2021) propone que se “... trata de conseguir que la máquina aprenda de su experiencia y en particular que pueda obtener aprendizajes observando sus propios errores y aciertos” (p. 187). Situación que con la

aplicación de los parámetros metodológicos del *machine learning* se ven potenciados en forma exponencial.

2.1.3. *Big data*

Respecto al concepto de *big data*, lo definimos como el gran número de datos que crecen de manera exponencial en volumen, variabilidad y velocidad, que, con el uso de herramientas convencionales, no seríamos capaces de procesarlos o almacenarlos eficientemente, de ahí la necesidad de utilizar la inteligencia artificial. Respecto al *big data*, Martínez (2019) propone que este

... consiste en un gran volumen de datos producidos por diferentes fuentes (humanas, biométricas, máquina a máquina, grandes transacciones, uso de la web, redes sociales, entre otros), que pueden estar estructuradas o no y son procesadas por diferentes herramientas para obtener diversos resultados.

En dicho contexto, la biometría permite la plena identificación de los seres humanos a partir de la combinación de *hardware* y *software* para el reconocimiento de los rasgos diferenciadores de las personas.

2.2. El juez

2.2.1. *La actividad creadora o mecánica del juez*

Debemos de comenzar analizando qué es la interpretación jurídica, la que definimos como la actividad del juez para dar forma y significado a la ley, a fin de estar en capacidad de solucionar diversos casos. Sobre esto, consideramos importante tener presente lo dicho por Rubio:

La teoría de la interpretación jurídica, de esta manera, es la parte de la teoría general del Derecho destinada a desentrañar el significado último del contenido de las normas jurídicas cuando su sentido normativo no queda claro a partir del análisis lógico-jurídico interno de la norma. (2014, p. 220)

Los componentes de la interpretación jurídica son los que siguen:

- a) Los criterios generales de investigación constituyen la perspectiva, enfoque, principios o idea previa de la que inicia cada interprete, quien está en capacidad de partir de diferentes criterios de interpretación debiendo ponderar unos con más peso que otros. Dentro de los criterios generales tenemos el

criterio tecnicista, el criterio axiológico, el criterio teleológico y el criterio sociológico.

- b) Los métodos de interpretación son procedimientos ya establecidos en el derecho por los cuales se puede llegar a extraer o determinar el significado de una norma jurídica. Los métodos de interpretación son el método literal, el método de la ratio Legis, el método sistemático, el método histórico y el método sociológico jurídico
- c) Los apogemas jurídicos, son argumentos o proposiciones tópicos que llevan una antigua existencia en el Derecho mediante los que se resuelven puntos concretos respecto de los cuales los métodos interpretativos no tienen una respuesta. Los apogemas jurídicos se pueden utilizar para poder resolver problemas en la interpretación, pero estas no son métodos como tal.

Por otro lado, es importante plantearnos que si la interpretación jurídica consiste en extraer el significado de una norma, en cuyo caso se trata de una actividad intelectual en la que simplemente se descubre el sentido de una norma que existía previamente y que por la aplicación de los procedimientos correctos se llegan a él, o más bien, estamos ante una actividad creativa del juez. Entonces pensamos que la interpretación jurídica es una actividad creativa. El texto de una disposición normativa puede tener varios sentidos entonces la labor del juez será analizar y fundamentar cual, de los varios sentidos posibles, es el idóneo para la solución del caso. Estamos ante una actividad de determinación del significado de una norma, más que de la extracción de un significado correcto y preexistente en la norma. Si la interpretación jurídica realizada por el juez tiene esas características, nos parece obvio que el juez no realiza una actividad “mecánica” (extraer un significado que es el verdadero y que ya existe), sino que se trata de una actividad creadora (determinar fundamentalmente el sentido de la norma más adecuada, dentro de varios posibles).

Nuestra posición sobre este aspecto importante nos permite entallar si es que el juez robot podría tener una actividad creativa en la interpretación, como lo hace un juez humano.

La integración jurídica la entendemos como el procedimiento que realiza el juez para agregar normas cuando se encuentre frente a un conflicto por ausencia de norma en algún caso. Para reforzar el concepto es necesario plantear la distinción entre integración e interpretación jurídica:

La integración jurídica, a diferencia de la interpretación, se produce cuando no hay norma jurídica aplicable y se debe, o se considera que se debe, producir una respuesta jurídica al caso planteado. La integración jurídica, así, no aplica normas, sino que en realidad crea una norma para el caso. Lo particular de la integración jurídica es que produce normatividad, pero no mediante las fuentes formales del Derecho, sino mediante la aplicación del Derecho mismo. (Rubio, 2014, p. 260)

El deber creador de un juez es indispensable y necesario para completar un ordenamiento jurídico como es el caso de las lagunas en derecho, cuando se contradice normas, derogando o adicionando normas, puesto que la realidad que enfrentamos está en un constante proceso, encontrándonos con diversas problemáticas que surgen con el pasar del tiempo.

Por ello es preciso citar el inciso 8 del artículo 139 de la Constitución política del Perú, respecto de la potestad otorgada al poder judicial: “8. El principio de no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley. En tal caso, deben aplicarse los principios generales del derecho y el derecho consuetudinario” (2023).

El precitado inciso regula sobre la imposibilidad de prevenir una situación a futuro cuando la norma no presenta una respuesta frente a determinada realidad, reconociendo existen lagunas legales las cuales deberán de atenderse rápidamente para resolver la problemática atravesada. Por ende, reconoce y asigna la actividad creadora del juez para resolver estos vacíos o lagunas legales en el ámbito de la administrar la justicia.

Asimismo, sobre una norma general creada por los jueces en caso de que exista una laguna normativa, Bulygin (2003) señala:

En cambio, las normas generales mediante las cuales el juez justifica su decisión en un caso de laguna normativa no obligan, en principio, a los otros jueces. Pero una norma general “creada” por un juez en un caso determinado constituye un precedente. Si otros jueces siguen el camino trazado, tendremos una jurisprudencia uniforme: la norma general creada por los jueces adquiere el carácter de obligatoria. Pero bien puede suceder que otro juez resuelva de otra manera un caso análogo. En tal situación tendríamos normas generales incompatibles. El conflicto entre esas normas será resuelto, tarde o temprano, por otros jueces, de modo que el proceso de creación judicial de las normas generales desembocará en una norma general reconocida de origen jurisprudencial. (p. 25)

Ahora, teniendo definida la actividad creadora de los jueces, en el Perú nos encontramos con realidad distinta, en vista que ellos tienen el poder de decidir el futuro de una persona, en dicho contexto, solo se limitan a realizar sus actividades de manera mecánica conformándose con el simple hecho de buscar coincidencias entre casos, de encontrar la coincidencia proceden a sentenciar de una manera similar o igual. Pero se sabe muy bien que cada caso siempre hay algo distinto que evaluar, pero muchos jueces solo se conforman en ver los precedentes sin tener el mínimo detalle respecto a indagaciones profundas para dar una buena resolución a los casos.

Hemos hecho una explicación de lo que es la interpretación jurídica, pues se trata de una actividad indispensable a realizar por el juez, ante un enigma o vacío del derecho, la cual nos servirá como base comparativa con la actividad que podría tener el juez robot al decidir los casos.

2.2.2. La actualización del juez

La actualización del Juez va más arraigada porque el derecho es dinámico, las normas se transforman en base a las necesidades sociales y a las nuevas demandas que se presenten en nuestra realidad.

Eso quiere decir que el juez no deberá conformarse solo por lo dispuesto en la norma, previamente estipulada, si no que este nunca deberá dejar de estudiar, estando obligado a actualizarse dependiendo del nivel normativo normas y jurisprudencial que se va emitiendo progresivamente. Tal situación le permitirá estar en capacidad de dar un buen veredicto dependiendo de cada caso que le sea asignado.

2.2.3. La imparcialidad del juez

El en ámbito judicial la imparcialidad está referida a la inexistencia de inclinación a favor o en contra respecto de algún justiciable en el proceso de juzgar algún asunto. Para la Real Academia Española (2014), la imparcialidad es la “falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud”.

Teniendo el concepto definido, ahora nos juntamos con la del juez que deberá de ser una persona con el buen manejo de su vida cotidiana teniendo una reputación y conducta honorable e intachable por ello deberá de administrar la justicia como se debe sin inclinarse a alguna parte en el proceso.

El fundamento de derecho sobre la imparcialidad del juez lo podemos encontrar en la Constitución peruana en su artículo 139, inciso 3, norma que textualmente señala:

“Son principios y derechos de la función jurisdiccional: ... 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional” (2023).

El debido proceso es un derecho para cada persona. Este principio no puede ser vulnerado por el juez, debiendo ser imparcial en cada instancia del proceso.

Reforzando los conceptos, Montero (2006) nos dice lo siguiente:

La ausencia de designio o de prevención en el juez de poner su función jurisdiccional al servicio del interés particular de una de las partes. La función jurisdiccional consiste en la tutela de los derechos e intereses legítimos de las personas por medio de la aplicación del Derecho en el caso concreto, y la imparcialidad se quiebra cuando el juez tiene el designio o la prevención de no cumplir realmente con esa función, sino que, incumpliendo con ella, puede perseguir en un caso concreto servir a una de las partes.

2.2.4. Aspectos emocionales que influyen en las decisiones judiciales

Debemos recordar que una persona está compuesta por voluntad, racionalidad y emociones. Esto nos quiere decir que el derecho y su transmisión están totalmente plagadas de emociones, puesto que todas ellas están arraigadas por el sentido común que siente una persona con otra.

Ahora bien, las decisiones judiciales respecto a la emoción que siente el juez son de manera trascendental, es así que en los dichos populares, la mayoría prefiere que sus juzgadores los juzguen de día, puesto que en la noche están cansados o de mal humor, temiendo que la sentencia no les sea favorable o sean injustas. Para tener claro las decisiones estás tienen base en emociones. Por ejemplo, en casos de tortura y violación sexual frente a una menor de edad, la condena será distinta en los jueces padres de familia o en las juezas que hayan pasado por un problema traumático cuando fueron niñas.

Para reforzar lo anterior debe tenerse en cuenta lo afirmado por Sanz:

La mayoría de problemas jurídicos objeto del análisis judicial, son problemas de carácter subjetivo, sujetos al criterio y a la discrecionalidad del juez, razón por la cual es indudable que sus emociones no jueguen un papel importante en su juicio, no solo porque están presentes en su estructura neurofisiológica y su disposición biológica, sino porque además como ser humano no está desprovisto de emocionalidad. (2018)

2.2.5. *La celeridad de los procesos*

La celeridad de los procesos tiene su fundamento en la Constitución política respecto al derecho que tiene cada persona al debido proceso, al exigirse que los actos procesales aplicables a cada persona no deben dilatarse de manera excesiva, en otras palabras, que se culmine con un tiempo razonable que no perjudique o genere indefensión a las partes procesales debido a cualquier demora.

Al respecto, la celeridad como un principio debe entenderse de la siguiente forma:

... una justicia expedita que no debe contener dilaciones indebidas, ya que es un derecho fundamental, trayendo como consecuencia la obligación de actuar en un plazo determinado razonable, que no haya que sacrificar a la justicia, por no haber cumplido estos plazos, afectando así a las partes que acuden al sistema de justicia. (Jarama et al., 2019)

3. El juez robot en el derecho comparado

Aspectos relativos a la inteligencia artificial en el derecho comparado son elementos totalmente nuevos, por ende, es muy escasa encontrar alguna norma que regule o esté analizando los ámbitos que queremos comprobar en la presente investigación. Por ello utilizamos tres países que a nuestro parecer son los más avanzados en esta cuestión vinculada con la inteligencia artificial, a partir de su estudio podremos encontrar lo que nos dicen al respecto, debido a que en el Perú todavía es un problema que no presenta solución a la vista que no estamos previendo o investigando.

3.1. España

Se escogió a España por pertenecer al parlamento europeo por contar con normas armonizadas en materia de inteligencia artificial, siendo esta una de las primeras en decretarse.

Nos hablan sobre un conjunto de tecnologías con una veloz evolución que generan beneficios sociales y económicos en los diversos sectores y actividades sociales. Siendo estos una mejora en la optimización de operaciones, predicción y personalización en los servicios personales generando facilidad para las personas con un resultado positivo, pero esto genera ventajas competitivas esencialmente en la economía europea y las empresas.

El objetivo del reglamento europeo está vinculado con:

... la adopción de una inteligencia artificial fiable y centrada en el ser humano y garantizar un alto nivel de protección de la salud, la seguridad, los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de derecho y el medio ambiente frente a los efectos nocivos de la inteligencia artificial. sistemas de la Unión, apoyando al mismo tiempo la innovación y mejorando el funcionamiento del mercado interior. El presente Reglamento establece un marco jurídico uniforme, en particular para el desarrollo, la comercialización, la puesta en servicio y el uso de la inteligencia artificial de conformidad con los valores de la Unión y garantiza la libre circulación transfronteriza de bienes y servicios basados en IA, evitando así que los Estados miembros impongan restricciones al desarrollo, la comercialización y el uso de sistemas de inteligencia artificial (sistemas de IA), a menos que se autorice explícitamente en el presente Reglamento. Ciertos sistemas de IA también pueden tener un impacto en la democracia y el estado de derecho y el medio ambiente. Estas preocupaciones se abordan específicamente en los sectores críticos y los casos de uso enumerados en los anexos del presente Reglamento. (Ley de la IA de la UE, 2023)

3.2. Estados Unidos de Norte América

Se escogió el ordenamiento jurídico de Estados Unidos de Norte América, con especial atención a un proyecto de ley presentado el año 2021 titulado “Artificial Intelligence Capabilities and Transparency Act of 2021” o “AICT Act of 2021”.

En la referida norma se plantea la definición de inteligencia artificial se designa responsables de la selección de talento digital, además de un programa piloto del Departamento de Defensa sobre el establecimiento de un Fondo de Prototipos y Desarrollo de inteligencia artificial, el Plan de recursos del Departamento de Defensa para el ecosistema digital y los mecanismos para la Evaluación acreditada de sistemas de inteligencia artificial. Teniendo todo esto como fin tener una iniciativa para poder acelerar las investigaciones, adquisición, desarrollo, sostenibilidad y despliegue de la inteligencia artificial para los intereses económicos y de seguridad nacional de los Estados Unidos, y para otros fines.

En el marco normativo antes referido se plantea la definición de inteligencia artificial en los términos siguientes:

... (A) Cualquier sistema artificial que realice tareas en circunstancias variables e impredecibles sin supervisión humana significativa, o que pueda aprender de la experiencia y mejorar el rendimiento cuando se expone a conjuntos de datos.

- (B) Un sistema artificial desarrollado en software de computadora, hardware físico u otro contexto que resuelve tareas que requieren percepción, cognición, planificación, aprendizaje, comunicación o acción física similar a la humana.
- (C) Un sistema artificial diseñado para pensar o actuar como un ser humano, incluidas las arquitecturas cognitivas y las redes neuronales.
- (D) Un conjunto de técnicas, incluido el aprendizaje automático, que está diseñado para aproximarse a una tarea cognitiva.
- (E) Un sistema artificial diseñado para actuar de manera racional, incluido un agente de software inteligente o un robot incorporado que logra objetivos mediante la percepción, la planificación, el razonamiento, el aprendizaje, la comunicación, la toma de decisiones y la actuación. (AICT Act, 2021)

3.3. China

En el sistema jurídico chino se plantea la regulación y fortalecimiento de las aplicaciones de inteligencia artificial en los campos judiciales del Tribunal Supremo del Pueblo en el año 2022.

El Estado chino tiene como objetivo para el año 2025 la construcción de un sistema funcional para aplicar la inteligencia artificial en el ámbito judicial a fin de aliviar toda la carga administrativa de los jueces, para lograr la mejoría en la gestión judicial y en la lucha anticorrupción. Para el año 2023 se espera la construcción del sistema teórico y su correspondiente aplicación que permita la utilización de la inteligencia artificial en el ámbito judicial con reglas efectivas que demuestren un apoyo de alto nivel en los procesos de servicio a la justicia y al pueblo.

Los principios rectores de la precitada ley son los siguientes:

1. Los tribunales populares deben seguir la guía del pensamiento de Xi Jinping sobre el socialismo con peculiaridades chinas para una nueva era, implementar cabalmente el pensamiento de Xi Jinping sobre el estado de derecho y defender la justicia para el pueblo y la imparcialidad judicial como nuestro trabajo principal. Los tribunales populares avanzarán en la integración profunda de la inteligencia artificial con la adjudicación y la ejecución, el servicio de litigios, la gestión de los tribunales, así como la facilitación del gobierno social, regularán y perseguirán la aplicación efectiva de la inteligencia artificial en los campos judiciales, para acelerar la modernización del sistema judicial. y capacidad judicial, y servir a la construcción de China en un país socialista moderno en todos los aspectos y promover el gran rejuvenecimiento de la nación china en todos los frentes con

garantías judiciales. (Tribunal Popular Supremo de la República Popular China, 2022)

4. El juez robot en el Perú

4.4. Desempeño de la inteligencia artificial en comparación con la inteligencia humana en los problemas judiciales

En el desempeño de la inteligencia artificial frente a las acciones humanas, debemos de tener en cuenta que esta posee acceso ilimitado al internet, a diferencia de lo que debe hacer un abogado para fundamentar sus casos. En dicho contexto, debe recurrir a libros que se encuentran en una biblioteca peruana o la jurisprudencia nacional como también la internacional, tomándole todo este proceso muchísimas horas, por ejemplo al analizar cada libro o artículo que se encuentran en la red. Sucede lo contrario en comparación con la inteligencia artificial, ya que esta se encuentra vinculada directamente con el internet, esta tiene acceso a información globalizada, lo que le permite realizar un comparativo en pocos minutos de la jurisprudencia nacional e internacional.

La inteligencia artificial viene actuando a nivel de un proceso totalmente gigantesco vinculado con el aprendizaje autónomo o la aplicación de sistemas expertos que aprenden de sus propios errores a similitud de los que ocurre con la una inteligencia humana. Ello trae como resultado que pueda expresarse y entender como si fuese la conversación con una persona. Un claro ejemplo son los casos donde la inteligencia artificial empieza a competir y ganar a grandes atletas en diversos deportes, y sobre todo en aspectos vinculados con la búsqueda de información a partir de millones de datos.

Actualmente, un sistema experto que utiliza inteligencia artificial está en capacidad de analizar casos jurídicos y es capaz de desarrollar sus propias conclusiones que en su mayoría son de carácter probabilístico. Si bien muchas veces puede ser difuso al inicio, mientras más información pueda recopilar para resolver casos, este desarrollará y aumentará su propia experiencia para que pueda desarrollar casos jurídicos a nivel casi perfectos.

A fin de utilizar la inteligencia artificial, Trazegnies (2013), diseñó una manera de emisión de sentencias que faciliten la labor judicial en los términos siguientes:

En primer lugar, las sentencias IA (inteligencia artificial) emitidas en primera instancia llegarían al nivel superior con un razonamiento muy trabajado por la computadora, facilitando la comprensión del problema. De otro lado, el juez del segundo nivel tendría a su vez la ayuda de un sistema experto, no ya para

emitir la sentencia sino para facilitarle al tribunal toda la información precisa que requiere en materia de doctrina, legislación, etcétera; y también para hacerle ver los diferentes caminos entre los que puede optar haciendo la computadora las preguntas necesarias al juez y presentando luego las diferentes posibilidades y grados de importancia de cada uno de los argumentos de las partes. (2013, p. 130)

Como vemos, desde hace 10 años Trazegnies nos plantea una solución para una realidad que en su momento era a futuro, pero ahora ya podremos decir que es nuestro presente. Por tanto, su desempeño es totalmente superior al aplicar la inteligencia artificial a la acción humana, la cual podemos utilizar como modelo para comenzar con el cambio a fin de lograr celeridad a los casos judiciales.

Para tener cifras acertadas de esta drástica comparación en el ámbito inglés se presentó el siguiente caso:

Case Crunch es un startup británico creada en la Universidad de Cambridge por estudiantes de derecho, la que, mediante la integración del derecho y la inteligencia artificial, permite predecir el resultado de casos legales con una mayor eficiencia que los estudios de abogados. Esto se ha evidenciado en una competencia llevada a cabo hace no mucho en el Reino Unido, en la que se analizaron 775 casos de incumplimiento de pagos a aseguradoras: el resultado fue que mientras los abogados tuvieron una eficacia del 66,3 % en la predicción de los casos, los robots alcanzaron un 86,6% de aciertos. (Cárdenas, 2021)

Viendo lo precitado, se aprecia que la inteligencia artificial tiene un mayor porcentaje de certeza en comparación con la inteligencia humana, lo que permite demostrar la gran diferencia de lo que ocurre cuando se utiliza la inteligencia artificial para solucionar los problemas judiciales.

Es una realidad la existencia de diversos juristas que apoyan, como superior, la inteligencia artificial. Al respecto, Cárdenas (2021) en relación a si los jueces pudieran ser robots, nos dice lo siguiente:

Ahora bien, ¿por qué un robot no podría ser un juez? Porque el robot puede tener y manejar mayor información que un magistrado y puede, sin duda, procesarla mucho más rápido. La justicia no es solo conocimiento, sino también prudencia, tino, sentido común, criterio y sensibilidad social al aplicarla. Por ello, la inteligencia artificial puede asumir gran parte del proceso y ser un excelente,

expeditivo y eficiente apoyo, pero la última palabra en un juicio siempre la tendrá un humano. Es el mismo criterio que se aplica en Estonia. El robot no resuelve, solo identifica patrones de decisión que pueden ilustrar al juez y contribuir a la mejor formación de su criterio. (p. 6)

Queremos culminar el presente subtítulo haciendo referencia a lo citado anteriormente, en relación con el caso que la inteligencia artificial pueda desarrollar acciones judiciales. De acuerdo con Cárdenas, le faltaría desarrollar sentido común, criterio y sensibilidad social, pero como la tecnología avanza con pasos agigantados, podemos prever que en algún momento la inteligencia artificial podría ser un juez en el futuro.

4.5. Ventajas de la inteligencia artificial frente a la inteligencia humana en relación a la imparcialidad, objetividad y celeridad en la solución de casos judiciales

Una de las mayores ventajas de la inteligencia artificial es la celeridad en el desarrollo de casos al contar en su sistema con una gran base de datos de normas legales nacionales e internacionales puede acceder de manera muy fácil y veloz a miles de normas legales promulgadas en diversos periodos, está en condiciones de analizarlas de manera minuciosa en tan solo algunos minutos, situación que en comparación con una persona, tal actividad le llevaría demasiadas horas hasta incluso días.

Referente a la imparcialidad y objetividad, como sabemos bien los jueces son humanos y en nuestro sistema de justicia dependen demasiado de sus sentimientos, puesto que, según el día, si le cae bien el abogado de la defensa o si se relaciona con problemas traumáticos que sufrió en el pasado, tal situación influirá en la sentencia que emitirá respecto de las personas involucradas en el caso analizado. Pero comparando con la inteligencia artificial, que es una máquina está en capacidad de interactuar con todas las personas por igual, no dependiendo cómo se desarrolle su día, por ejemplo, como ocurre con los seres humanos que se pueden levantar “buena gana o no”, en contraposición la inteligencia artificial deja los sentimientos de lado y desarrolla el caso únicamente en base a los hechos.

4.6. Posible desempleo de jueces y auxiliares jurisdiccionales por la aplicación de la inteligencia artificial

El poder judicial cuenta con un total de 3,516 magistrados en el país. Además, tiene 33,136 trabajadores entre ellos los jurisdiccionales y administrativos, teniendo como jueces 3,516 (10.6%), 17,844 son pertenecientes a plazo indeterminado y fijos (53,8%), cómo contratación administrativa de servicios (35,3%) y régimen laboral 276 (0,2%).

Pero es una realidad que todos esos miembros del Poder Judicial no serán los únicos que se verán afectados con la implementación de inteligencia artificial, en vista que el abogado litigante al estar en capacidad de utilizar la inteligencia artificial podrá reemplazar a los practicantes y a los abogados junior, lo que permitirá que los letrados obtengan ingresos extra al no necesitar contratar más empleados que los apoyen con los papeleos, la revisión de contratos y casos.

Sobre el particular, Morales (2021) hace hincapié en la futura problemática que enfrentarán las futuras generaciones de abogados:

El sector legal tampoco será ajeno a la IA, pues qué estudio de abogados no querrá automatizar aquellas tareas que consumen mucho tiempo y aportan poco valor como la revisión de contratos o documentos a gran escala, el cotejo de información de diferentes documentos o aquellas labores repetitivas y mecánicas. Ya existen despachos legales que utilizan Luminance, programa de IA que analiza contratos y es capaz de detectar diferencias entre ellos; Ravn, que extrae datos de los documentos y los traspone a hojas Excel; y Kira Systems, que identifica con precisión cláusulas contractuales. (p. 41)

En países más desarrollados se está utilizando la inteligencia artificial en los estudios jurídicos como Liminance, Rayn y Kira; de ocurrir tal situación en el Perú traerá consigo una gran problemática a los futuros estudiantes de derecho porque ya no encontrarán un lugar donde realizar sus prácticas para adquirir experiencias futuras.

En nuestra realidad, el problema del poder judicial se vincula con la gran ineficiencia en el desarrollo de casos por parte de los jueces y magistrados, pero al respecto existe una posible solución:

En un medio como el nuestro en el que los jueces y magistrados necesitan tanto de formación jurídica como de valentía intelectual, en un medio como el nuestro en el que la formación de nuestros jueces es lamentablemente muy deficiente y su

espíritu de audacia y de responsabilidad intelectual es muy pobre, los “sistemas expertos” jurídicos pueden ser el camino para la superación de nuestro Poder Judicial. (Trazegnies, 2013)

Ya desde el 2013 nos están dando la solución o camino frente a la deficiencia que arraiga nuestro poder judicial los cuales podrían ser reemplazados en un futuro por la inteligencia artificial mediante los cuales deberán reforzar su sistema experto o aprendizaje autónomo.

Otra solución que podríamos albergar sería la de jueces que se apoyan en la inteligencia artificial a través de un trabajo en conjunto, como se viene haciendo en Argentina, por algunos doctrinarios plantean que:

... más que hablar de robots que reemplacen a los jueces, debemos hablar de jueces ayudados por robots. En Argentina, el Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en conjunto con la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, ha desarrollado Prometea, un sistema de inteligencia artificial multicapa que se ha venido aplicando con un 96% de efectividad según sus promotores. El sistema sugiere soluciones teniendo en cuenta casos análogos, siguiendo una inferencia probabilística, y es revisado constantemente para evitar cualquier sesgo algorítmico. Si antes la conclusión de un dictamen le tomaba tres meses a la fiscalía, ahora tarda cinco días como máximo. Actualmente, Prometea se utiliza para amparos judiciales en cuestiones vinculadas con el derecho a la vivienda. (Cárdenas, 2021)

Teniendo un precedente tan cerca del Perú como es Argentina, consideramos que podemos implementar la inteligencia artificial para un apoyo a los jueces con el fin de dar solución a la excesiva carga laboral que sufrimos a nivel nacional en los casos judiciales.

4.7. Posibles riesgos en la implementación de la inteligencia artificial

La inteligencia artificial al estar vinculada a la red de internet trae consigo diversos problemas o riesgos como lo son la posibilidad de ataques de hackers quienes están en posibilidad de manipular o modificar la información que contiene los servidores judiciales.

Los hackers son personas con un alto conocimiento informativo mediante los cuales pueden ingresar a determinados dispositivos o sistemas para poder modificarlas, su principal función es programar software con la misión acceder a un sistema privado.

En su mayoría los hackers no actúan de forma lícita, sino que ponen sus conocimientos de forma maliciosa para afectar sistemas. Para poder reforzar el concepto, la Real Academia Española (2014) se refiere al Hacker como “Pirata informático” y “Persona con grandes habilidades en el manejo de computadoras que investiga un sistema informático para avisar de los fallos y desarrollar técnicas de mejora”.

Ahora poniendo en contexto la inteligencia artificial, se aprecia que los hackers están en capacidad de ingresar a los sistemas o base de datos del juez robot para poder manipularlas y así, estar en capacidad de emitir sentencias a favor de las personas que los han contratado.

Se podría dar una solución, sobre el particular, creando un sistema o grupo de personas con especialidad jurídica judicial para que revisen de forma periódica los sistemas, creando permanentemente mecanismos de seguridad para respaldar la información judicial frente a los intentos de afectación por parte de los hackers.

5. Conclusiones

- a) La implementación de la inteligencia artificial debe tener en cuenta que esta está en capacidad de realizar un aprendizaje autónomo que nos puede ayudar en el sistema judicial peruano a mejorar la eficiencia y la calidad de las decisiones judiciales. La tecnología sería de gran aporte a los jueces al procesar grandes cantidades de información al identificar patrones útiles para la toma de decisiones.
- b) A pesar de los beneficios de la tecnología, es importante tener en cuenta que la justicia no es solo conocimiento, sino también prudencia, tino, sentido común, criterio y sensibilidad social al aplicarla. Por lo tanto, aunque la inteligencia artificial puede ser un excelente apoyo, consideramos que la última palabra en un juicio siempre la debe tener un juez humano, hasta que se pueda comprobar que la inteligencia artificial pueda ser capaz de desarrollar las cualidades de una persona.
- c) Finalmente, la implementación del juez robot en el sistema judicial peruano debe ser cuidadosamente planificada y regulada para garantizar su eficacia y transparencia. Es importante que se establezcan normas claras para el uso de la tecnología garantizando la protección de los derechos de las personas involucradas en los casos judiciales.

Referencias

- Alastruey, C. F. (2021). Estado de la cuestión de la inteligencia artificial y los sistemas de aprendizaje autónomo. *Sociología y Tecnociencia*, 11(Extra_2), 182–195. https://doi.org/10.24197/st.Extra_2.2021.182-195
- Beekman, G. (2005). *Introducción a la Informática*. Pearson Educación.
- Bulygin, E. (2003). Los jueces ¿crean derecho? *Isonomía*, (18), 7-25. Recuperado el 19 de julio de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182003000100001&lng=es&tlng=es
- Cárdenas Krenz, R. (2021). ¿Jueces robots? Inteligencia artificial y derecho. *Revista Justicia & Derecho*, 4(2), 1–10. <https://doi.org/10.32457/rjyd.v4i2.1345>
- El Tribunal Popular Supremo. (2022). Las opiniones sobre la regulación y el fortalecimiento de las aplicaciones de la inteligencia artificial en los campos judiciales. <https://es.chinajusticeobserver.com/law/x/the-supreme-people-s-court-the-opinions-on-regulating-and-strengthening-the-applications-of-artificial-intelligence-in-the-judicial-field-20221208>
- Jarama Castillo, Z. V., Vásquez Chávez, J. E. y Durán Ocampo, A. R. (2019). El principio de celeridad en el código orgánico general de procesos, consecuencias en la audiencia. *Universidad y Sociedad*, 11(1), 314-323. <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>
- Martínez Devia, A. (2019). La inteligencia artificial, el big data y la era digital: ¿una amenaza para los datos personales? *La Propiedad Inmaterial*, (27), 5–23. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7014477>
- Montero Aroca, J. (2006). Derecho a la imparcialidad judicial: Comentario al artículo II-107 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y al artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, (7), 69–112.
- Morales Cáceres, A. (2021). El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho. *Advocatus*, (039), 39-71. <https://doi.org/10.26439/advocatus2021.n39.5117>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2023). Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0236_EN.html
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.^a ed.). Editorial.

- Rubio, M. (2014). *El sistema jurídico: introducción al derecho*. Fondo Editorial de la PUCP.
- Sanz León, L. M. (2017). *Emociones y decisiones judiciales. Una mirada desde la filosofía del derecho* (Trabajo de grado, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad de Manizales). <https://ridum.umanizales.edu.co/handle/20.500.12746/3257>
- Trazegnies Granda, F. de. (2013). ¿Seguirán existiendo jueces en el futuro?: el razonamiento judicial y la inteligencia artificial. *IUS ET VERITAS*, 23(47), 112-130. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/1193>
- U.S. Congress. (2021). S.1705—AICT Act of 2021: A bill to establish a coordinated federal initiative to accelerate the research, development, procurement, fielding, and sustainment of artificial intelligence for the economic and national security interests of the United States, and for other purposes. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1705/text>
- Valero Quispe, C. D. (2021). Derecho e Inteligencia Artificial en el mundo de hoy: escenarios internacionales y los desafíos que representan para el Perú. *THEMIS Revista de Derecho*, (79), 311-322. <https://doi.org/10.18800/themis.202101.017>



AVANCES Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA NACIONAL MULTISECTORIAL EN DISCAPACIDAD PARA EL DESARROLLO 2030 DEL PERÚ*

*Kasidi Alexandra Paredes Díaz***

Universidad Católica Sede Sapientiae

2019200632@ucss.pe

<https://orcid.org/0009-0000-4854-1306>

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo analizar los avances y desafíos de la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo 2030 en el Perú, centrándose en áreas claves como educación, salud, empleabilidad y accesibilidad. Se emplea una metodología cualitativa, con un enfoque descriptivo y diseño documental, fundamentado en normas nacionales e internacionales vinculadas a los derechos de las personas con discapacidad. Entre los principales resultados se identifican avances como el incremento de la accesibilidad urbana y la implementación de normas como el D.S. N.º 1417, orientadas a la integración laboral. Sin embargo, también se evidencian desafíos persistentes como la escasez de infraestructuras adecuadas, así como barreras estructurales y culturales que dificultan el acceso a servicios esenciales y al empleo. En conclusión, se destaca la necesidad de evaluar las políticas actuales, mejorar la asignación de recursos y promover campañas de sensibilización para garantizar la inclusión plena y el cumplimiento de compromisos internacionales.

Palabras clave: Empleo inclusivo, barreras culturales, infraestructura adaptada, normativa peruana, desafíos estructurales.

* El presente artículo fue realizado bajo la asesoría de la profesora Nuccia Seminario-Hurtado producto de las investigaciones realizadas en el del Semillero de Investigación “Grupos de especial protección: discapacidad, pueblos indígenas y niñez” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Sede Sapientiae.

** Estudiante de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Católica Sede Sapientiae. Interesada en temas de discapacidad, educación e inclusión. Investigadora junior y miembro del Semillero de Investigación “Grupos de especial protección: discapacidad, pueblos indígenas y niñez”.

PROGRESS AND CHALLENGES OF PERU'S NATIONAL MULTISECTORAL POLICY ON DISABILITY FOR DEVELOPMENT 2030

Abstract: This article analyzes the progress and challenges of the National Multisectoral Policy on Disability for Development 2030 in Peru, focusing on key areas such as education, health, employability, and accessibility. It uses a qualitative methodology, with a descriptive approach and documentary design, based on national and international standards related to the rights of persons with disabilities. Key results include progress such as increased urban accessibility and the implementation of standards such as Supreme Decree No. 1417, aimed at labor integration. However, persistent challenges are also evident, such as the lack of adequate infrastructure, as well as structural and cultural barriers that hinder access to essential services and employment. In conclusion, the paper highlights the need to evaluate current policies, improve resource allocation, and promote awareness-raising campaigns to ensure full inclusion and compliance with international commitments.

Keywords: Inclusive employment, cultural barriers, adapted infrastructure, Peruvian regulations, structural challenges.

1. Introducción

La Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo 2030 constituye un hito fundamental en la promoción de la inclusión y el reconocimiento pleno de los derechos de las personas con discapacidad en el Perú. Este instrumento de gestión pública refleja el compromiso del Estado peruano con la construcción de una sociedad más equitativa, en la que la discapacidad sea comprendida desde un enfoque de derechos humanos, desarrollo sostenible y justicia social.

El presente estudio examina la implementación de dicha política desde una perspectiva jurídica y social, considerando tanto los avances alcanzados como los desafíos persistentes en su aplicación. A través de un enfoque cualitativo, basado en el análisis documental y entrevistas a informantes clave, se analizan los mecanismos normativos, institucionales y sociales que inciden en la efectividad de la política.

El análisis aborda dimensiones esenciales como la educación inclusiva, la atención integral en salud, la empleabilidad con enfoque de equidad y la accesibilidad universal. Asimismo, se reflexiona sobre la relación entre las políticas públicas nacionales y los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano, tales como la Convención

sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

De esta manera, el trabajo busca responder a la interrogante sobre *en qué medida la implementación de la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo ha contribuido a la consolidación de un entorno más inclusivo y equitativo*, en el que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones y participar activamente en el desarrollo social, económico y cultural del país.

Este análisis pretende, además, generar insumos para fortalecer la gestión intersectorial e intergubernamental, promover la participación efectiva de las personas con discapacidad en la formulación de políticas y contribuir a la evaluación crítica de las estrategias implementadas, con miras a consolidar un Perú verdaderamente inclusivo hacia el año 2030.

2. Metodología

El presente documento es analizado bajo un alcance descriptivo, enfoque cualitativo y diseño documental (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2018). Esto se debe a que el trabajo analiza fuentes relevantes, como normas y bibliografías relacionadas con la discapacidad física. Dentro de la investigación se encuentran criterios de exclusión como la recopilación de trabajos de los últimos 5 años, bajo el idioma español.

Además, el portal de transparencia de acceso a la información pública incorpora datos relevantes para evaluar si se cumple el derecho a la educación inclusiva y cómo se implementa internamente.

En cuanto al método de investigación jurídica, se considera de tipo básico, ya que busca ampliar el conocimiento sobre las diversas teorías y enfoques (Fernández, Urteaga y Verona, 2015). Adicionalmente, se utiliza el método dogmático-jurídico, ya que se examina la ley, la jurisprudencia y la doctrina relacionada con la educación inclusiva y los derechos de las personas con discapacidad. Bajo ese orden de ideas, esta investigación permite evaluar y justificar los principios jurídicos existentes, así como identificar posibles áreas de mejora en la aplicación de la normativa vigente (Valdés y Díaz Barriga, 2019).

3. Marco teórico

3.1. Política Nacional Multisectorial

3.1.1. Definición

De acuerdo con Águila (2011), la Política Multisectorial pretende establecer un campo multiinstitucional que integre fortalezas para buscar una calidad de vida para las personas con discapacidad. En esa línea, Gaspar (2024) enmarca la necesidad de plantear una política que esté en el marco de los derechos humanos, donde todos los seres humanos sean reconocidos como personas en igualdad de condiciones.

3.1.2. Características

La Política Nacional Multisectorial en Discapacidad se sustenta en diversos principios y mecanismos que permiten articular acciones entre diferentes sectores del Estado. En ese sentido, la Tabla 1 resume las principales características de esta política y los fundamentos que respaldan su implementación para promover la inclusión y la igualdad de oportunidades.

Tabla 1

Características de la política multisectorial

Características	Fundamentos
Enfoque integral	Aborda múltiples sectores como salud, educación, empleo y asistencia social.
Mecanismos de monitoreo y evaluación	Incluye la implementación de mecanismos para facilitar el seguimiento y la evaluación de políticas.
Participación activa	Fomenta la participación activa de las personas con discapacidad y sus familias en la formulación de políticas.
Principios de igualdad y no discriminación	Se basa en principios que promueven la igualdad y la no discriminación, reconociendo las capacidades de las personas con discapacidad.
Creación de entornos inclusivos	Impulsa la creación de entornos inclusivos que son fundamentales para garantizar la inclusión social.

Nota. Adaptado de “Discapacidad y derechos humanos”, por C. Borea Rieckhof, 2015, pp. 167-175; “El modelo social y la convención sobre derechos de personas con discapacidad como sustentos jurídicos para la protección de sus derechos en el Perú”, por L. Y. Bedón Castillo, 2024; y “Teorías que promueven la inclusión educativa”, por D. M. Martín González, M. González Medina, Y. Navarro Pérez y L. Lantigua Estupiñán, 2017, pp. 90-104.

La Tabla 1 presenta las características fundamentales de la política multisectorial. Dicha tabla contiene un enfoque integral y menciona sectores cruciales como el campo de la salud, educación, asistencia social y la empleabilidad. Asimismo, contiene mecanismos

de evaluación y seguimiento para buscar una mejora efectiva de las políticas existentes. Agregado a ello, enmarca principios necesarios para las personas con discapacidad.

La importancia de la política multisectorial se enfoca en el derecho a la empleabilidad, la salud y la educación. En ese marco, Arias (2021) menciona que la política es clave para la búsqueda de una sociedad más accesible con igualdad de oportunidades para las personas en general. En ese marco de ideas, para la correcta implementación se debe cumplir con los compromisos asumidos de manera internacional, como está enmarcado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Arredondo, 2018).

Con relación a ello, Panta (2017) menciona que las modificaciones respecto a la política pueden ser significativas cuando responden a las necesidades de las personas con discapacidad. Torres y Vallejo (2024) refieren que debe existir una colaboración efectiva entre instituciones para cumplir con los compromisos internacionales.

3.2. Personas con discapacidad

3.2.1. Definición

Las personas con discapacidad se definen como aquellos individuos que presentan limitaciones o restricciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales de carácter permanente o de larga duración, las cuales, al interactuar con diversas barreras del entorno, pueden restringir o impedir su participación plena, efectiva y equitativa en la sociedad. Estas barreras pueden ser físicas, comunicacionales, actitudinales, tecnológicas o institucionales, y constituyen los principales obstáculos para el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones con los demás.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la discapacidad no debe entenderse únicamente como una condición médica o biológica, sino como el resultado de la interacción entre la persona y un entorno social que no se encuentra adecuadamente adaptado a su diversidad funcional. Este enfoque, recogido por la CDPD de las Naciones Unidas, promueve un cambio de paradigma desde el modelo asistencial o médico hacia un modelo social e inclusivo, en el cual se reconoce a las personas con discapacidad como sujetos de derechos, autonomía y dignidad.

Asimismo, el marco jurídico peruano, a través de la Ley N.º 29973 – Ley General de la Persona con Discapacidad, reafirma este enfoque, señalando que el Estado y la sociedad tienen la responsabilidad de eliminar las barreras existentes y garantizar la accesibilidad universal, la igualdad de oportunidades y la no discriminación. En este sentido, la discapacidad no constituye una limitación individual, sino una manifestación de desigualdad estructural que exige políticas públicas sostenidas, inclusión en todos los

ámbitos —educativo, laboral, cultural y político— y una transformación cultural que valore la diversidad humana como elemento esencial del desarrollo.

3.2.2. Tipos de discapacidades

Las personas con discapacidad constituyen una población diversa cuyas necesidades y características varían según el tipo de limitación que presentan. En ese sentido, la clasificación de las discapacidades permite comprender mejor las barreras que enfrentan y las medidas de apoyo requeridas para garantizar su inclusión y participación plena en la sociedad. La Tabla 2 presenta los principales tipos de discapacidad y sus características fundamentales según diversos autores.

Tabla 2

Tipos de discapacidades

Autores	Tipo de Discapacidad	Fundamentos
Arredondo (2018).	Física	Limitaciones motoras, como parálisis o amputaciones, que restringen el movimiento y requieren adecuaciones en los espacios físicos.
Collantes y Salas (2019).	Sensorial	Discapacidades visuales y auditivas que requieren dispositivos o apoyos específicos para la inclusión.
Julca y Melgarejo (2022).	Cognitiva o Intelectual	Limitaciones en la comprensión y aprendizaje, lo que demanda estrategias pedagógicas adaptadas.

Nota. Adaptado de “Discapacidad y capacidad jurídica en el ordenamiento jurídico del Perú a la luz de la Convención Internacional sobre los derechos de la persona con discapacidad”, por M. R. Arredondo Bastidas, 2018; “Actitud hacia las personas con discapacidad. Una revisión teórica”, por A. M. Collantes Peralta y M. Salas Sinarahua, 2019; e “Inclusión laboral en las personas con discapacidad de la OMAPED – Baranca, 2021”, por W. E. Julca Bautista y R. A. Melgarejo Bonifacio, 2022.

La Tabla 2 enmarca los tipos de discapacidad y sus características. Desde acá se señalan aspectos de la discapacidad sensorial, física, intelectual y cognitiva. Dentro de esa línea de ideas, la clasificación está enfatizada en la diversidad y la importancia de los diferentes enfoques que promueven la inclusión.

4. Marco jurídico

4.1. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de la ONU y su Protocolo Facultativo

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) establece criterios para que el Perú garantice que las personas con discapacidad puedan ejercer plenamente sus derechos humanos. Al respaldar este contrato, las autoridades del Perú se comprometen a eliminar cualquier aparición de prejuicio y crear condiciones que permitan una aplicación generalizada. Como en la Cláusula 9 (accesibilidad) y la Cláusula 27 (derechos laborales), que son muy importantes, estas secciones explican que el gobierno tiene la responsabilidad de poner en acción medidas concretas que aseguren el pleno empleo y la accesibilidad total para todos, sin importar sus limitaciones.

Perú enfrenta barreras considerables, y tanto las zonas urbanas como las rurales experimentan recursos inadecuados, lo que impide la autonomía y la autosuficiencia de las personas con dificultades físicas. Dado el requisito de la palabra clave y el imperativo “Evitar otras palabras”, aquí está reescrito: Con respecto a la participación de la división laboral, persisten barreras que impiden la integración de esta población en la esfera laboral estándar, lo que requiere enfoques de inclusión laboral más competentes (Arredondo, 2018).

4.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La ODS proporciona un enfoque universal para la planificación del desarrollo inclusivo y sostenible; el objetivo de este es reducir las desigualdades y llama a los países a adoptar políticas inclusivas y eliminar las barreras que afectan a las personas con discapacidad para promover una educación de calidad para todas las personas, ya sea que cuenten con discapacidad física o mental.

En el Perú se puede ver una gran tasa que manifiesta accesibilidad a todas las escuelas, pero existen dificultades como la falta de materiales y los métodos didácticos.

4.3. Normas uniformes de la ONU sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad

La ONU busca promover la participación equitativa para las personas con discapacidad en todos los aspectos de la vida. Estas normas son una guía importante para que todo país adopte las medidas correctas que garanticen igualdad de oportunidades e igualdad de accesibilidad a los diferentes sectores. La implementación de estas normas en Perú es fundamental para avanzar hacia una sociedad en la que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad (Seminario-Hurtado y Ponce Chávez, 2023; Veliz Guadalupe, 2020; Torres Chenta y Vallejo Carrillo, 2024).

4.4. Recomendaciones del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU

Las observaciones y recomendaciones de este comité tienen la finalidad de eliminar las barreras físicas y sociales que impiden la inclusión plena de las personas con discapacidad ante la sociedad. En el Perú, la accesibilidad sigue siendo un desafío crítico, especialmente en el transporte y en las instituciones de atención médica y educativa (Bedón, 2024; Flores, 2024).

4.5. Constitución Política del Perú (Art. 7 y Art. 55)

La Constitución establece principios fundamentales que protegen a las personas con discapacidad. El artículo 7 garantiza el derecho a la salud, mientras que el artículo 55 se refiere a los tratados internacionales de derechos humanos. Estos se integran al sistema legal peruano para reforzar el compromiso de igualdad y protección de derechos de las personas con discapacidad.

4.6. Ley General de la Persona con Discapacidad - Ley N.º 29973

También conocida como la Ley General de la Persona con Discapacidad, esta ley garantiza que se respeten los derechos de esta población. Se estableció en el 2012 y reconoce a las personas con discapacidad como ciudadanos con pleno derecho, las cuales pueden acceder a los servicios básicos como educación, empleo y transporte. Esta ley busca promover la autonomía y la participación de las personas con discapacidad, asegurando así la inclusión en la sociedad.

4.7. Decreto Supremo N.º 002-2014-MIMP: Reglamento de la Ley N.º 29973

Este reglamento complementa la Ley General de la Persona con Discapacidad, ofreciendo directrices detalladas para su implementación en distintos sectores. Define las obligaciones de las instituciones públicas y privadas en la adecuación de servicios, infraestructura y políticas. El reglamento también incluye sanciones para quienes incumplan las normas y exige que las entidades educativas implementen adaptaciones para estudiantes con discapacidad, así como que el sector laboral respete cuotas de empleo para promover la inclusión.

4.8. Ley N.º 30490: Ley de la persona adulta mayor (en cuanto a discapacidades)

La Ley N.º 30490 protege los derechos de las personas adultas mayores, incluidas aquellas con discapacidad, promoviendo su acceso a servicios de salud, empleo y asistencia social. Esta ley destaca la importancia de políticas inclusivas que reconozcan la vulnerabilidad añadida que puede afectar a las personas con discapacidad en edad avanzada y promueve su derecho a la igualdad de oportunidades.

4.9. Decreto Supremo N.º 003-2019-SA: La Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo 2030

La Política Nacional Multisectorial de Discapacidad para el Desarrollo 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 003-2019-SA, adopta un enfoque basado en derechos humanos y accesibilidad. Requiere la eliminación de las barreras físicas, sociales y económicas, con el objetivo de garantizar a las personas con discapacidad la igualdad de oportunidades en todos los aspectos de la vida. Esta política reconoce la discapacidad como una construcción social y busca transformar los entornos para que sean inclusivos.

Además, esta política fomenta la formación continua de los funcionarios y personal de los servicios públicos, con el fin de garantizar un trato adecuado, respetuoso e informado a las personas con discapacidad. Promueve acciones de sensibilización en instituciones públicas y privadas para combatir los estereotipos y la discriminación, al tiempo que promueve las capacidades y aportes de estas personas a la sociedad.

La política también pretende fortalecer la coordinación entre los diferentes sectores del Estado, incluidos la educación, la salud, el trabajo y el transporte, para garantizar respuestas integradas y coherentes. Enfatiza la participación activa de las personas con discapacidad en el desarrollo, implementación y seguimiento de las políticas públicas, de acuerdo con el principio de “nada sobre nosotros sin nosotros”.

Finalmente, prevé el desarrollo de sistemas de información e indicadores para monitorear los avances en la inclusión social, el acceso a derechos y la calidad de vida de las personas con discapacidad. Estas herramientas permiten adaptar las acciones y asegurar la transparencia y rendición de cuentas de las políticas públicas respecto de esta población.

5. Resultados y discusión

El presente apartado responde a la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué tan efectiva ha sido la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo en el Perú para lograr los objetivos de inclusión social y económica de las personas con discapacidad desde su implementación en 2018 hasta la actualidad? Asimismo, se

busca identificar cuáles son los principales desafíos que deben superarse para alcanzar plenamente dichos objetivos hacia el año 2030.

Para responder a esta interrogante, se analizaron los datos disponibles y se evaluó la efectividad de la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo, implementada oficialmente en 2021, en su propósito de promover la inclusión social, económica y cultural de las personas con discapacidad. Desde su puesta en marcha, esta política ha impulsado un enfoque integral e inclusivo que busca eliminar las barreras que históricamente han limitado la participación activa de este grupo poblacional en los diferentes ámbitos del desarrollo nacional.

Este marco normativo articula esfuerzos entre los sectores de salud, educación, trabajo, transporte y servicios sociales, y se sustenta en el enfoque de derechos humanos, conforme lo señala Gaspar (2024), quien destaca que la finalidad de la política no es la asistencia o protección, sino el reconocimiento pleno de las personas con discapacidad como sujetos de derecho, promoviendo su participación digna, autónoma y activa en la sociedad peruana.

En el ámbito educativo, la inclusión ha constituido una de las principales líneas de acción de la política. De acuerdo con la Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley N.º 29973), el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la educación inclusiva mediante la adecuación de las infraestructuras, la capacitación del personal docente y la implementación de metodologías de enseñanza adaptadas a las necesidades de los estudiantes con discapacidad.

En este sentido, la política reafirma la importancia de la accesibilidad universal como condición esencial para el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4, que promueve una educación de calidad, equitativa e inclusiva para todos. No obstante, en la práctica aún persisten dificultades significativas, especialmente en las zonas rurales y de menor desarrollo, donde la falta de infraestructura adecuada, la escasez de materiales adaptados y la carencia de profesionales capacitados limitan el acceso efectivo a la educación inclusiva.

A pesar de los avances normativos, el sistema educativo peruano continúa enfrentando retos para garantizar entornos escolares realmente inclusivos. La falta de coherencia entre el marco legal y la implementación práctica impide alcanzar una inclusión plena y sostenida en el tiempo.

En materia de accesibilidad, la Política Nacional Multisectorial ha promovido la adopción de normas destinadas a mejorar los entornos físicos y sociales. Disposiciones como el Decreto Supremo N.º 012-2018-MTC y el Decreto Supremo N.º

010-2021-VIVIENDA establecen lineamientos para la adaptación del transporte público y la infraestructura urbana, facilitando la movilidad de las personas con discapacidad y garantizando su autonomía.

Si bien estas normas representan un paso importante hacia la creación de entornos accesibles e inclusivos, su aplicación ha sido desigual e incompleta. En las zonas urbanas se observan mayores avances, mientras que en las regiones rurales y periféricas la implementación es todavía incipiente. La ausencia de fiscalización efectiva y la falta de recursos técnicos y económicos dificultan la consolidación de ciudades plenamente accesibles.

El acceso al empleo constituye uno de los pilares de la política, al ser un elemento esencial para la autonomía y participación plena de las personas con discapacidad. En este ámbito, el Decreto Legislativo N.º 1417 introdujo incentivos fiscales y obligaciones para promover la contratación de esta población, estableciendo cuotas mínimas y beneficios para las empresas que cumplan con las metas de inclusión.

Sin embargo, como señalan Romero (2023) y Garay (2019), las barreras culturales, estructurales y actitudinales continúan siendo un obstáculo considerable. Muchas empresas aún asocian la discapacidad con una menor productividad o mayores costos de adaptación, lo que genera resistencia a la contratación. Este tipo de prejuicios limita la inserción laboral efectiva y perpetúa la exclusión económica de las personas con discapacidad, especialmente en los sectores informales o de baja regulación.

Para lograr una implementación efectiva de la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo, se identifican cuatro desafíos críticos que deben abordarse antes del 2030:

- **Infraestructura adaptada insuficiente:** Tal como señala Flores Jaque (2024), la carencia de espacios físicos accesibles continúa siendo una de las principales limitaciones para la inclusión. En muchas zonas del país, las edificaciones, el transporte y los servicios públicos no cumplen con los estándares de accesibilidad, afectando la movilidad y autonomía de las personas con discapacidad y restringiendo su acceso al empleo y la educación.
- **Resistencia cultural y discriminación laboral:** Las actitudes negativas y los prejuicios persisten en diversos sectores de la sociedad y del mercado laboral. A pesar de los avances normativos, todavía existe una subvaloración de las capacidades de las personas con discapacidad. Romero (2023) advierte que

estas percepciones distorsionadas refuerzan prácticas discriminatorias que obstaculizan su integración real.

- Falta de recursos financieros y humanos: La asignación presupuestaria y la formación del personal técnico son aún limitadas. Como menciona Arredondo (2018), el éxito de las políticas públicas inclusivas depende de una inversión sostenida que permita fortalecer las capacidades institucionales y garantizar una implementación efectiva en todos los niveles de gobierno.
- Deficiencias en el monitoreo y evaluación: Borea (2015) subraya la importancia de establecer sistemas de evaluación y monitoreo que midan los avances y resultados de la política. La falta de datos sistematizados y de indicadores de impacto dificulta la toma de decisiones informadas y el ajuste oportuno de las estrategias.

Los principales avances alcanzados se detallan a continuación:

- Incremento en la culminación educativa: En 2023, el porcentaje de personas con discapacidad que completaron la educación básica alcanzó el 43.8%, evidenciando un progreso significativo respecto a años anteriores (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP], 2023).
- Reducción de barreras en salud: El porcentaje de personas con discapacidad que no accedieron a servicios médicos por causas sociales se redujo al 13,9% en 2023, reflejando avances en la implementación de políticas sanitarias inclusivas.
- Aumento en el acceso al empleo: Aunque el nivel de empleabilidad (42.5% en 2023) sigue por debajo de la línea base de 2019, se observa una tendencia de crecimiento constante (Gobierno Peruano, 2023).
- Inversiones en infraestructura accesible: Las inversiones en accesibilidad urbana alcanzaron un 30,1% de avance en 2023, superando las proyecciones iniciales, aunque persiste la necesidad de mejorar la planificación y ejecución presupuestal.

Entre los principales retos identificados destacan los siguientes:

- Discriminación persistente: El 18.7% de las personas con discapacidad reportó haber sido víctima de discriminación en 2023, lo que revela la permanencia de barreras sociales y actitudinales (Gobierno Peruano, 2023).

- Baja confianza en los gobiernos locales: Solo el 5,5% de las personas con discapacidad expresó confianza en la gestión de sus gobiernos locales y regionales, lo que evidencia debilidades en la descentralización de las políticas inclusivas.
- Acceso desigual en zonas rurales: La brecha territorial sigue siendo un problema estructural; la falta de infraestructura y servicios en áreas rurales limita el acceso equitativo a salud, educación y empleo (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP], 2023).

6. Conclusiones

La Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo 2030 ha contribuido significativamente a fomentar la inclusión social y económica de las personas con discapacidad. Se destacan avances en educación, con un incremento en la tasa de culminación educativa. También hay mejoras en accesibilidad debido a la implementación de normativas que promueven entornos inclusivos en transporte e infraestructura. Sin embargo, persisten retos significativos, especialmente en las zonas rurales, donde las limitaciones de infraestructura dificultan el acceso equitativo a servicios básicos. En el ámbito laboral, las barreras culturales y estructurales siguen restringiendo la plena integración de las personas con discapacidad, lo que pone en evidencia la necesidad de reforzar estrategias y recursos en estas áreas.

La política ha logrado avances notables en la reducción de barreras, principalmente en sectores como la educación y la salud. Esto ha permitido cumplir parcialmente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la equidad y la inclusión. Sin embargo, los progresos no han sido uniformes. Mientras que en las zonas urbanas se observa un aumento en la accesibilidad, en las zonas rurales los esfuerzos son insuficientes. También persiste la discriminación en el mercado laboral, reflejo de estigmas que dificultan la integración laboral de las personas con discapacidad. Asimismo, la falta de mecanismos sólidos de monitoreo limita la capacidad de medir el impacto de las acciones y ajustar las políticas para lograr una inclusión plena.

Es indispensable diseñar sistemas efectivos de seguimiento y evaluación que permitan ajustar las estrategias con base en resultados concretos. Se recomienda priorizar el desarrollo de infraestructura accesible en áreas rurales para reducir las desigualdades regionales en el acceso a servicios básicos. En el ámbito laboral, se deben implementar campañas educativas dirigidas a obstáculos, para eliminar prejuicios y fomentar una cultura de inclusión, acompañadas de incentivos más sólidos para las empresas que contraten personas con discapacidad. Por último, es fundamental asegurar una asignación

presupuestaria suficiente y formar a los responsables de implementar estas medidas, fortaleciendo la efectividad y sostenibilidad de las acciones dirigidas a garantizar los derechos de este grupo poblacional.

Es crucial garantizar una participación más activa de las personas con discapacidad y sus familias en la formulación y evaluación de las políticas públicas. Su voz es esencial para identificar barreras específicas y proponer soluciones que respondan directamente a sus necesidades. Además, la formación continua de funcionarios públicos y educadores en temas de inclusión fortalecerá la capacidad de implementar medidas efectivas. Por último, el Perú debe priorizar la integración de estándares internacionales en su legislación y práctica, asegurando el cumplimiento de los compromisos asumidos en tratados como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Solo a través de un enfoque colaborativo y multisectorial será posible superar las brechas existentes y garantizar la equidad real para este grupo vulnerable.

Referencias

- Águila Umeres, L. M. del. (2011). *Análisis y evaluación del Plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: Aportes de la Gerencia Social para mejorar las políticas de discapacidad en el Perú* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/1380>
- Álava Barreiro, L. M. & Calero Zambrano, D. C. (2020). Trabajo social y discapacidad: Intervención desde el departamento de calificación del Ministerio de Salud Pública. *Socialium*, 7(1), 47-60. <https://revistas.uncp.edu.pe/index.php/socialium/article/view/573/904>
- Arias Saavedra, I. S. (2021). *Los derechos fundamentales legislados en la Ley N° 29973 de las personas con discapacidad, Lima Norte, 2019* [Tesis de pregrado Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/69575/Arias_SIS-SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Arredondo Bastidas, M. R. (2018). *Discapacidad y capacidad jurídica en el ordenamiento jurídico del Perú a la luz de la Convención Internacional sobre los derechos de la persona con discapacidad* [Trabajo Fin de Máster, Universidad Carlos III de Madrid]. Repositorio Institucional de la Universidad Carlos III de Madrid. <https://hdl.handle.net/10016/27702>

- Bedón Castillo, L. Y. (2022). *El modelo social y la convención sobre derechos de personas con discapacidad como sustentos jurídicos para la protección de sus derechos en el Perú* [Tesis profesional, Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas]. Repositorio Institucional UNASAM. <http://repositorio.unasam.edu.pe/handle/UNASAM/6044>
- Borea Rieckhof, C. (2015). Discapacidad y derechos humanos. *THEMIS-Revista de Derecho*, 67, 167-175. <https://revistas.pucp.edu.pe>
- Castillo García, E. A. (2022). *Equidad social para la inclusión: Derechos de niños y niñas con discapacidad* [Tesis de licenciatura, Universidad Privada del Norte]. Repositorio Institucional UPN. <https://repositorio.upn.edu.pe/bitstream/handle/11537/33580/Castillo%20Garcia%2c%20Eyder%20Alex.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Collantes Peralta, A. M. y Salas Sinarahua, M. (2019). *Actitud hacia las personas con discapacidad. Una revisión teórica*. Universidad Peruana Unión. <https://repositorio.upeu.edu.pe/bitstreams/08600591-99d0-467d-922e-e9e835618e41/download>
- Comité de los Derechos del Niño. (2016). *Observación general núm. 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4)* [Convención sobre los Derechos del Niño]. Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-19-2016-public-budgeting>
- Fernández Flecha, M. de los Á., Urteaga Crovetto, P., & Verona Badajoz, R. A. (2015). *Guía de investigación en Derecho*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/172143>
- Flores Jaque, F. V. (2024). *Uso de la Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad en la formulación de la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030* [Tesis de maestría, Universidad San Ignacio de Loyola]. Repositorio Institucional USIL. <https://repositorio.usil.edu.pe/bitstreams/77ad638d-94c9-4b25-8c17-e331afafde73/download>
- Garay Ordoñez, F. D. (2019). *El modelo social para el desarrollo de la persona con discapacidad, Cercado del Callao 2018* [Tesis de licenciatura, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/36262/Garay_OFD.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gaspar Román, T. A. A. (2024). *Discapacidad y satisfacción de los usuarios de consulta externa de establecimientos de salud del Perú, 2016* [Tesis para optar el

- título profesional de Médico Cirujano, Facultad de Ciencias de la Salud, Carrera Profesional de Medicina Humana, Universidad Científica del Sur]. UCSUR-Institucional. <https://repositorio.cientifica.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12805/3506/TL-Gaspar%20T.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gutiérrez Melgarejo, A. M. (2016). *Transición de la educación inclusiva al empleo inclusivo para jóvenes con discapacidad: Una revisión teórica* [Tesis de maestría, Universidad de Salamanca]. Registro Nacional de Trabajos conducentes a Grados y Títulos (RENATI). https://renati.sunedu.gob.pe/bitstream/renati/1612/1/Gutierrez_Melgarejo_AM.pdf
- Julca Bautista, W. E. y Melgarejo Bonifacio, R. A. (2022). *Inclusión laboral en las personas con discapacidad de la OMAPED – Barranca, 2021* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión]. UNJFSC-Institucional. <https://repositorio.unjfsc.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14067/7021/TESIS%20JULCA%20BAUTISTA%20WILLIAM%20EDINSON.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Martín González, D. M., González Medina, M., Navarro Pérez, Y. y Lantigua Estupiñán, L. (2017). Teorías que promueven la inclusión educativa. *Atenas*, 4(40), 90-104. <https://www.redalyc.org/journal/4780/478055150007/html/>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2024). *Reporte de cumplimiento de la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030*. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. <https://www.mimp.gob.pe/omep/pdf/evaluaciones/2024/1-Reporte-de-cumplimiento-PNMDD-2023.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2016). *Observación General No. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos*. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-19-2016-public-budgeting>
- Panta Tirado, V. E. (2017). *La institucionalización de las políticas públicas sobre discapacidad: El caso de las OMAPEDS en Lima Metropolitana* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/backend/api/core/bitstreams/674c5553-84e7-4880-aa7a-dca1dba2eda4/content>
- Romero Falcón, A. E. (2023). *La no contratación de personas con discapacidad por razones de riesgos asociados en el puesto de trabajo: Criterios para la evaluación objetiva del puesto de trabajo para personas con discapacidad*

en las actividades industriales [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe>

- Seminario-Hurtado, N., & Ponce Chávez, S. S. (2023). Os direitos das pessoas com deficiência no Peru: Progresso e desafios / Los derechos de la persona con discapacidad en el Perú: Avances y desafíos / The rights of people with disabilities in Peru: Progress and challenges. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*. <http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index>
- Torres Chenta, P. L. y Vallejo Carrillo, R. M. del C. (2024). *Inclusión social y desarrollo personal en la Oficina Municipal de Atención a la Persona con Discapacidad. Bagua, 2022* [Tesis de licenciatura, Universidad Señor de Sipán].USS-Institucional. <https://repositorio.uss.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12802/12341/Torres%20Chenta%2c%20Pamela%20Lizeth%20-%20Vallejo%20Carrillo%2c%20Rina%20Maria%20del%20Carmen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Valdés, M. G., & Díaz Barriga, F. (2019). La educación por la inclusión: un tema de derechos humanos y de justicia social. *Sinéctica*, (53). [https://doi.org/10.31391/S2007-7033\(2019\)/0053/001](https://doi.org/10.31391/S2007-7033(2019)/0053/001)
- Veliz Guadalupe, M. A. (2020). *Políticas públicas y atención a las personas con discapacidad: Omaped, Municipalidad Distrital de Tuman, Chiclayo* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo, Escuela de Posgrado, Programa Académico de Maestría en Gestión Pública]. UCV-Institucional. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/52793>
- Yaya Koechlin, A. E. (2019). *Capacitación técnico productiva en las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad de Lima Metropolitana - 2019* [Tesis de pregrado]. Repositorio Institucional de la Universidad Alas Peruanas. https://repositorio.uap.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12990/399/Tesis_Capacitaci%c3%b3n_Oficinas%20Municipales_Atenci%c3%b3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y

