

La Ley N.º 32182 y los riesgos para los derechos constitucionales del justiciable y las funciones fiscal y judicial en los requerimientos de prisión preventiva

The risks posed by Law No. 32182 to the constitutional rights of defendants and to prosecutorial and judicial functions in requests for pre-trial detention requests

Ruth Leon Rozas

Abogada independiente, Ilustre Colegio de Abogados del Cusco, Cusco, Perú
rozarl22@hotmail.com

Resumen

La Ley N.º 32182 modifica las leyes N.º 30483, Ley de la Carrera Fiscal, y N.º 29277, Ley de la Carrera Judicial, causando modificaciones en el Código Penal y el Código Procesal Penal respecto a las medidas cautelares sobre la detención preliminar y la prisión preventiva. Respecto a la Ley de la Carrera Fiscal, se incorporan en el art. 47 los numerales 17, 18, 19 y 20, que consideran como falta grave cuando el fiscal dispone la libertad de personas detenidas en flagrancia por la Policía Nacional del Perú; asimismo, cuando se abstiene de solicitar el requerimiento de prisión preventiva en casos de flagrancia. Además, hace referencia a la inacción del juez de investigación preparatoria al rechazar el requerimiento de la Fiscalía, siendo también pasible de una sanción administrativa y penal. En su numeral 20, sanciona al fiscal que otorga información reservada sin autorización o cuando está prohibido. El Código Procesal Penal también sufrió una modificación en el artículo 268, donde se incorpora texto en el literal “c” respecto a la criminalidad organizada. En el Código Penal, en el artículo 418, dentro del delito de prevaricato, se incorpora el incumplimiento de funciones del fiscal y del juez respecto a la detención preliminar y la prisión preventiva. Dentro de este tipo penal, se exige el dolo en la conducta del fiscal y del juez al omitir el requerimiento o la resolución del requerimiento de

prisión preventiva. Con la presente ley, el fiscal y el juez se ven obligados, el primero, a requerir; y el segundo, a aceptar la prisión preventiva en casos de flagrancia cuando el delito es grave y existan suficientes elementos de convicción que sean graves y fundados para determinar su posible responsabilidad. Sin embargo, surge una dificultad, pues el plazo para la detención preliminar sería insuficiente para la recaudación de elementos de convicción que sustenten un requerimiento de prisión preventiva; aun así, el fiscal se verá obligado a requerir y el juez a emitir la resolución de prisión preventiva, lo que permite concluir que muchas de las privaciones de libertad podrían ser injustas frente a una disposición de la ley.

Palabras clave: Sanciones a magistrados, Refuerzo disciplinario, Lucha contra la criminalidad organizada, Control de información reservada.

Abstract

Law No. 32182 amends Laws No. 30483, the Law on the Prosecutorial Career, and No. 29277, the Law on the Judicial Career, introducing changes to the Criminal Code and the Code of Criminal Procedure regarding precautionary measures on preliminary detention and pre-trial detention. With respect to the Law on the Prosecutorial Career, Article 47 incorporates numerals 17, 18, 19, and 20, which categorize as a serious offense specifically situations in which the prosecutor orders the release of persons detained in flagrante delicto by the National Police of Peru, as well as cases in which the prosecutor refrains from requesting pre-trial detention in situations of flagrancy. It also refers to the inaction of the preliminary investigation judge when rejecting the prosecutor's request is also addressed, making the judge subject to administrative and criminal sanctions. Numeral 20 penalizes the prosecutor who provides confidential information without authorization or when prohibited. The Code of Criminal Procedure was also amended in Article 268, adding text to literal "c" concerning organized crime. In the Criminal Code, Article 418, on the crime of prevarication, now includes the prosecutor's and judge's failure to comply with their duties regarding preliminary detention and pre-trial detention. Under this criminal provision, intentional misconduct is required in the prosecutor's or judge's omission to request or decide on pre-trial detention. Under the new law, the prosecutor is required to request, and the judge is obligated to accept, pre-trial detention in cases of flagrancy when the crime is serious and when there are sufficient, serious, and well-founded evidentiary elements to indicate possible responsibility. However, a difficulty arises, as the time allowed for preliminary detention is insufficient to gather the evidentiary elements needed to support a request for pre-trial detention. Even so, the prosecutor will be

required to request it, and the judge will be required to issue the order of pre-trial detention, which leads to the conclusion that many instances of deprivations of liberty could be unjust in light of this legal mandate.

Keywords: Sanctions on magistrates, Disciplinary reinforcement, Fight against organized crime, Control of confidential information.

Introducción

La población penitenciaria del Perú, al mes de agosto de 2024, ascendía a 98,127 personas, privadas de su libertad por mandato judicial o por prisión preventiva. De ellas, 60,786 se encontraban sentenciadas y 37,341 bajo prisión preventiva. En comparación con el periodo comprendido entre agosto de 2023 y agosto de 2024, se evidencia un incremento del 11 % en la población penitenciaria intramuros, crecimiento que responde principalmente al uso extendido de la prisión preventiva dentro de los procesos penales.

El mismo informe detalla la situación crítica de capacidad de albergue, sobrepoblación y hacinamiento en los establecimientos penitenciarios del país. El Perú cuenta con 69 establecimientos penitenciarios, cuya capacidad conjunta es de 41,556 plazas. Sin embargo, para agosto de 2024, la población penitenciaria alcanzó los 98,571 internos, generando una sobrepoblación de 56,571 personas, equivalente a un 136 %, y un hacinamiento penitenciario del 116 %. Esta problemática no es reciente. El Tribunal Constitucional ha advertido reiteradamente la existencia de un estado de cosas inconstitucional en las cárceles peruanas, llegando incluso a declarar la inconstitucionalidad del sistema penitenciario.

En la sentencia recaída en el Expediente N.º 05436-2014-PHC/TC, el Tribunal dispuso que, si para el año 2025 no se supera dicho estado de cosas inconstitucionales, deberán cerrarse los seis establecimientos penitenciarios con mayores índices de hacinamiento, entre los cuales se encuentran: Chanchamayo (553 %), Jaén (522 %), Callao (471 %), Camaná (453 %), Abancay (398 %) y Miguel Castro Castro (375 %), o aquellos que, llegado el plazo, presenten los niveles más graves.

A pesar de este contexto penitenciario crítico, se promulgó la Ley 32182, que modifica la Ley 30483 (Ley de la Carrera Fiscal), la Ley 29277 (Ley de la Carrera Judicial), el Código Procesal Penal (Decreto Legislativo 957) y el Código Penal (Decreto Legislativo 635), específicamente en lo referido a la detención preliminar y la prisión preventiva. Dicha norma establece que, si la Fiscalía no presenta una solicitud de prisión preventiva respecto de detenidos en flagrancia por delitos con penas mayores a cinco años, aun contando con suficientes elementos de convicción, podría incurrir en el delito de prevaricato. Esto implica,

en los hechos, una reforma sustancial en el régimen de responsabilidad funcional de fiscales y jueces, y altera significativamente los criterios de actuación procesal.

No obstante la aparente finalidad de fortalecer la lucha contra la criminalidad, consideramos que la norma afecta gravemente derechos constitucionales y procesales. La imposición de obligaciones funcionales automáticas a la Fiscalía y al Poder Judicial colisiona con principios esenciales del Estado constitucional de derecho, tales como el debido proceso, la presunción de inocencia, la autonomía judicial y el carácter excepcional de la prisión preventiva. Esta reforma no fue evaluada en términos de su impacto real sobre la independencia judicial ni sobre la protección de la libertad personal, generando un escenario de inseguridad jurídica y desatendiendo medidas alternativas y principios de necesidad y proporcionalidad en la restricción de derechos fundamentales.

Finalidad de la ley y contexto de su aprobación

La ley tiene como finalidad enfrentar con mayor severidad la criminalidad y sancionar las liberaciones consideradas injustificadas de personas detenidas en flagrancia por delitos graves. Sin embargo, al establecer deberes funcionales rígidos para fiscales y jueces —como el requerimiento obligatorio de prisión preventiva o la prohibición de disponer la libertad de detenidos en flagrancia sin más— la norma pierde de vista que el proceso penal se sustenta en garantías que no pueden sacrificarse en nombre de la eficacia punitiva.

En un Estado social y democrático de derecho, la prevención penal debe tener límites constitucionales y no puede convertir conductas irregulares o ilícitas en un supuesto de pena anticipada. La imposición de decisiones automáticas afecta el debido proceso, la presunción de inocencia y, en particular, la autonomía fiscal y judicial en su valoración de las circunstancias del caso. Las funciones de fiscales y jueces deben ser protegidas por el Estado, no restringidas mediante normas que generan presión indebida o que influyen en sus decisiones.

Si bien es cierto que la finalidad declarada de la norma es prevenir el delito, no se han considerado los efectos que esta forma de prevención ocasionaría en el incremento del hacinamiento penitenciario, especialmente tratándose de personas procesadas. Antes de emitir una norma que colisiona con derechos fundamentales, debió existir una adecuada coordinación entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial para evitar contradicciones normativas que perpetúen estados de cosas inconstitucionales, más aún cuando el Tribunal Constitucional ha advertido que el Estado debe resolver el hacinamiento penitenciario durante el año 2025.

Pese a ello, se continúan aprobando normas que agravan esta situación. En lugar de centrarse únicamente en endurecer mecanismos procesales, el Estado debería implementar una estrategia integral que incluya la prevención del delito,

el fortalecimiento institucional de la Fiscalía y el Poder Judicial, así como mejoras logísticas y de personal. No basta con contratar mayor número de fiscales y jueces sin la debida preparación: es preferible contar con operadores debidamente capacitados que con un aparato sobredimensionado pero ineficaz.

La emisión de la ley genera el riesgo de que fiscales y jueces resulten procesados por el delito de prevaricato, lo que, ante el temor de una eventual sanción, los podría llevar a optar por la solución “más segura”: recurrir a la prisión preventiva como mecanismo de autoprotección institucional. Esto implica una privación indebida de la libertad, una vulneración directa de la presunción de inocencia y, lo más grave, un menoscabo de la autonomía en la adopción de decisiones judiciales y fiscales respecto de la medida cautelar más gravosa del sistema procesal penal.

En consecuencia, la norma no cumple con la finalidad que pretende, y su compatibilidad con los parámetros constitucionales resulta altamente cuestionable.

Análisis de las modificaciones normativas

Ley de la Carrera Fiscal y Ley de la Carrera Judicial

Los nuevos numerales incorporados en los artículos 47 de la Ley N.º 30483 y 48 de la Ley N.º 29277 califican como faltas muy graves el no requerir prisión preventiva o disponer la libertad del detenido en flagrancia, incluso cuando el caso no reúna los presupuestos materiales ni procesales exigidos por la ley. En la práctica, esto constituye una penalización o criminalización de la función fiscal y judicial, pues se sancionan decisiones que podrían encontrarse debidamente motivadas, únicamente por no alinearse con una política de encarcelamiento obligatorio.

Intentar justificar esta modificación como un mecanismo de prevención resulta difícil. Las políticas legislativas recientes muestran que las normas aprobadas sin análisis integral suelen convertirse en medidas simbólicas que no reducen la criminalidad, pero sí saturan el sistema penitenciario. Un ejemplo ilustrativo son las reformas vinculadas a los delitos contra la libertad sexual. Pese al endurecimiento de penas y a la incorporación de la cadena perpetua, las estadísticas no evidencian una disminución significativa de estos delitos. Por el contrario, han surgido casos de extrema gravedad, como el reciente abuso y asesinato de una niña de tres años por parte de su progenitor, lo que demuestra que el aumento de penas no necesariamente genera prevención real.

Si el agresor tuvo o no conocimiento de que recibiría cadena perpetua es irrelevante para efectos disuasivos, pues la mayoría de autores de tales delitos no comprende ni evalúa las consecuencias penales antes de cometerlos. Esto evidencia que las medidas punitivas no deben reemplazar a las políticas preventivas ni al fortalecimiento institucional.

En esa misma línea, la aprobación de la Ley 32182, que modifica las carreras Fiscal y Judicial e incorpora supuestos de prevaricato, plantea interrogantes fundamentales:

- ¿Evitará efectivamente la comisión de delitos?
- ¿Garantizará mayor eficacia al sistema penal?
- ¿O será simplemente otro instrumento legislativo que incremente el número de personas privadas de libertad sin resolver las causas estructurales de la criminalidad?

Asimismo, surgen dudas respecto de delitos que no son considerados graves, pero cuya pena supera los cinco años —como la usurpación o la estafa agravada—. ¿Se exigirá en todos estos casos prisión preventiva solo por tratarse de flagrancia? La norma genera vacíos y contradicciones que afectan a todos los sujetos procesales.

Para el Ministerio Público y el Poder Judicial, la autonomía funcional queda comprometida; para la defensa técnica, el derecho de defensa se ve debilitado, pues ya no solo debe enfrentarse al sistema estatal, sino también a un marco normativo que condiciona la imparcialidad del juez. El litigante tampoco podrá saber si la prisión preventiva se impuso por necesidad procesal o por temor del juez a ser denunciado por prevaricato. Todo ello podría multiplicar la interposición de acciones constitucionales, como el habeas corpus, derivando en un problema aún mayor que el que la ley pretendía resolver.

Modificación al artículo 268 del NCPP

La reforma del artículo 268 del Código Procesal Penal introduce una presunción tácita según la cual, tratándose de delitos graves como homicidio calificado, violación sexual o extorsión, el imputado constituye necesariamente un peligro de fuga u obstaculización. Esta interpretación contraviene abiertamente la doctrina constitucional, que exige un análisis individualizado y sustentado en elementos objetivos del caso concreto, y no en categorías delictivas predeterminadas.

El Tribunal Constitucional ha reiterado, de manera constante, que la prisión preventiva es una medida cautelar excepcional, nunca una regla general ni automática. No obstante, el legislador, mediante esta reforma, convierte la imposición de prisión preventiva en un mandato casi imperativo cuando la investigación involucra los delitos mencionados. De este modo, la defensa técnica queda virtualmente impedida de cuestionar la existencia de graves y fundados elementos de convicción o el peligro procesal, restringiendo el derecho al debate contradictorio.

Esta situación genera interrogantes de gran trascendencia constitucional:

- ¿Qué responsabilidad asume el Estado si la persona encarcelada preventivamente —sin análisis individualizado— resulta finalmente absuelta?
- ¿Se resarcirá económicamente al afectado?
- ¿Quién asumiría dicho resarcimiento?
- ¿O simplemente se dirá que su privación de libertad obedeció al cumplimiento de una norma legal que ordenaba encarcelarlo?

Estas preguntas carecen de respuesta por parte del legislador. El daño producido por una prisión preventiva injustificada es irreparable, y su previsibilidad debió ser evaluada antes de aprobar una norma que afecta de manera tan grave el debido proceso.

Inclusión del segundo párrafo del artículo 418 del Código Penal (Prevaricato)

La modificación del artículo 418 del Código Penal agrava la sanción penal contra fiscales y jueces que dispongan la libertad de detenidos en flagrancia por delitos cuya pena supere los cinco años. Esta modificación consolida un uso abusivo del sistema penal y del poder legislativo, bajo la apariencia de fortalecer la lucha contra la criminalidad.

Al imponer la obligación de requerir prisión preventiva —so pena de incurrir en prevaricato— se fuerza al fiscal a solicitar dicha medida aun cuando no existan elementos suficientes que acrediten la vinculación del imputado con el hecho delictivo, o cuando la sospecha no sea grave, fuerte o vehemente. El juez, por su parte, enfrentado a la misma amenaza penal, se verá presionado a confirmar tales requerimientos para evitar eventuales denuncias en su contra.

En consecuencia, la audiencia de prisión preventiva corre el riesgo de convertirse en un mero formalismo, carente de verdadera deliberación y valoración autónoma de la evidencia. La autonomía del fiscal y del juez queda reducida a la obediencia obligatoria de una norma que, en la práctica, subordina indebidamente al Ministerio Público y al Poder Judicial al diseño legislativo, desdibujando la separación de poderes y la independencia de funciones.

Vulneración de Principios Constitucionales

Debido Proceso y Presunción de Inocencia. Al imponer la obligación de requerir prisión preventiva y sancionar su no aplicación, la ley desconoce que toda persona debe ser tratada como inocente mientras no se demuestre lo contrario. La prisión preventiva no puede utilizarse como un castigo anticipado ni como mecanismo automático de protección social.

Autonomía e Independencia Judicial. Fiscales y jueces deben contar con libertad plena para valorar la evidencia y adoptar decisiones conforme al mérito del caso. El Estado no puede imponer decisiones predeterminadas bajo la justificación de una política criminal supuestamente más eficiente. Ello vulnera directamente el principio de separación de poderes y erosiona la independencia del Ministerio Público y del Poder Judicial.

Principio de Legalidad Penal y Disciplinaria. Las modificaciones introducen expresiones amplias y ambiguas —como “omisión de deberes funcionales”— que permiten interpretaciones extensivas contrarias al principio de tipicidad. Una regulación penal o disciplinaria abierta incrementa la inseguridad jurídica y abre la puerta a sanciones arbitrarias.

Conclusión

Revisión Constitucional. Resulta imperativo que, a través de nuestra Orden Profesional del Ilustre Colegio de Abogados del Cusco, se interponga una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional a fin de que evalúe la compatibilidad de estas disposiciones con la Constitución Política. El Tribunal Constitucional, en precedentes relevantes, ya ha declarado la inconstitucionalidad de normas aprobadas bajo un diseño similar, cuando estas afectaban derechos fundamentales como el debido proceso, la independencia judicial y la presunción de inocencia. Toda medida que limite derechos debe superar estrictos criterios de razonabilidad y proporcionalidad, parámetros que en este caso no se advierten satisfechos.

Despenalización del Error Jurídico. Es indispensable que el legislador distinga con claridad entre una decisión equivocada —propia del margen interpretativo de la función jurisdiccional— y una actuación dolosa o arbitraria. La criminalización de decisiones motivadas, aun cuando resulten erradas, genera un clima de intimidación institucional, inhibe la independencia de criterios y desalienta el ejercicio autónomo de las funciones públicas, afectando la esencia misma de la administración de justicia.

Fortalecimiento de Capacidades y Control Preventivo. Antes que recurrir a sanciones automáticas o amenazas penales, el Estado debe priorizar el fortalecimiento de las capacidades técnicas de fiscales y jueces, así como la implementación de mecanismos de control preventivo orientados a mejorar la calidad de las decisiones jurisdiccionales. La política criminal no puede centrarse exclusivamente en el castigo interno del sistema, sino en la mejora estructural del aparato fiscal y judicial.

Garantías para el Uso de la Prisión Preventiva. Resulta necesario que el Ministerio Público y el Poder Judicial emitan directivas interpretativas que re-

afirmen el carácter excepcional de la prisión preventiva, recordando a los operadores del sistema su obligación de motivar adecuadamente toda medida que restrinja derechos fundamentales. Sin una orientación institucional clara, el riesgo de que esta medida cautelar se convierta en una regla general —y no en una excepción— es extremadamente alto.

La Ley N.º 32182 incurre en excesos normativos que vulneran principios constitucionales esenciales y comprometen gravemente la independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público. La imposición de sanciones disciplinarias o penales automáticas por decisiones funcionales discrecionales distorsiona el equilibrio de poderes, fomenta una cultura del miedo y resulta incompatible con los valores de un Estado Democrático de Derecho.

En un escenario así, el justiciable queda en la incertidumbre: nunca sabrá si la prisión preventiva fue impuesta porque el caso realmente lo ameritaba, o porque el juez y el fiscal se sintieron obligados a evitar una denuncia por prevaricato. Ello deteriora la confianza ciudadana y convierte la audiencia de prisión preventiva en un mero formalismo cuya decisión ya estaría predeterminada por la ley.

Por todo lo expuesto, corresponde plantear una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 32182, a fin de evitar transgresiones a derechos fundamentales, restituir el equilibrio entre los poderes del Estado y garantizar que la prisión preventiva continúe siendo una medida cautelar excepcional, no un mecanismo automático de encarcelamiento.

Referencias

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO (INPE)

2024 *Informe estadístico agosto 2024*.

https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2024/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_agosto_2024.pdf