

"Año de la recuperación y consolidación de la  
economía peruana"



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL  
NUMERAL 5) del ART. 266, ART. 268,  
NUMERAL 1), 2) Y 4) DEL ART. 271,  
NUMERAL 2) Y 3) DEL ART. 274, NUMERAL 1)  
DEL ART. 278, NUMERAL 2) DEL ART. 279,  
NUMERAL 2) DEL ART. 283, NUMERAL 1),  
ULTIMO PÁRRAFO DEL NUMERAL 2 DEL  
ART. 286 DEL CODIGO PROCESAL PENAL,  
DECRETO LEGISLATIVO N° 957.

El Congresista de la República que suscribe **WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS**, integrante del **Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y, según lo regulado por los artículos 22°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de LEY.

### **FÓRMULA LEGAL**

#### **LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PROCESAL PENAL, DECRETO LEGISLATIVO 957, PARA FORTALECER EL GARANTISMO EN LAS PRISIONES PREVENTIVAS Y EVITAR HACINAMIENTOS INDEBIDOS.**

##### **Artículo 1. – Objeto y finalidad de la Ley**

Se tiene por objeto la modificación de el Numeral 5) del Art. 266, Art. 268, Numeral 1), 2) y 4) del Art. 271, Numeral 2) y 3) del Art. 274, Numeral 1) del art. 278, Numeral 2) del Art. 279, Numeral 2) del Art. 283, Numeral 1), 2 último párrafo del numeral 2 del Art. 286 del Código Procesal Penal, decreto legislativo N° 957. la finalidad es fortalecer la imputación necesaria en los procesos penales.

**Artículo 2. – Modificación de los artículos 266, 268, 271, 274, 278, 279, 283, y 286 del Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957**

Se dispone modificar los artículos, 266 —numeral 5—, 268 —primer párrafo—, 271 —numerales 1, 2 y 4—, 274 —numerales 2 y 3—, 278 —numeral 1—, 279 —numeral 2—, 283 —numeral 2—, y 283 —numerales 1, último párrafo del numeral 2— del Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957, en los términos siguientes:

**“Artículo 266 Detención judicial en caso de flagrancia**

5. Dentro del plazo de detención judicial, se pone al detenido a disposición del **juzgado penal colegiado** para determinar si dicta **por unanimidad** mandato de prisión preventiva o comparecencia, simple o restrictiva.

[...]

**“Artículo 268. Presupuestos materiales**

**Los jueces del juzgado penal colegiado**, a solicitud del Ministerio Público, podrá dictar **por unanimidad** mandato de prisión preventiva, si atendiendo a los primeros recaudos sea posible determinar la concurrencia de los siguientes presupuestos:

[...]

**“Artículo 271 Audiencia y resolución**

1. **Los jueces del juzgado penal colegiado**, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al requerimiento del Ministerio Público realizará la audiencia para determinar la procedencia de la prisión preventiva. La audiencia se celebrará con la concurrencia obligatoria del Fiscal, del imputado y su defensor. El defensor del imputado que no asista será reemplazado por el defensor de oficio.

2. Rige en lo pertinente, para el trámite de la audiencia lo dispuesto en el artículo 8, pero la resolución debe ser pronunciada en la audiencia sin necesidad de postergación alguna. El **colegiado** incurre en responsabilidad funcional si no realiza la audiencia dentro del plazo legal. El Fiscal y el abogado defensor serán sancionados disciplinariamente si por su causa se frustra la audiencia. Si el imputado se niega por cualquier motivo a estar presente en la audiencia, será representado por su abogado o el defensor de oficio, según sea el caso. En este último supuesto deberá ser notificado con la resolución que se expida dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la conclusión de la audiencia.  
[...]

4. El **colegiado**, si no considera **en unanimidad** fundado el requerimiento de prisión preventiva optará por la medida de comparecencia restrictiva o simple según el caso.”

#### **“Artículo 274.- Prolongación de la prisión preventiva**

[...]

2. Excepcionalmente, el **colegiado** a solicitud del Fiscal, podrá adecuar el plazo de prolongación de la prisión preventiva otorgado a los plazos establecidos en el numeral anterior, siempre que se presenten circunstancias de especial complejidad que no fueron advertidas en el requerimiento inicial. Para el cómputo de la adecuación del plazo de prolongación se tomará en cuenta lo previsto en el artículo 275.
3. El **colegiado** se pronunciará previa realización de una audiencia, dentro del tercer día de presentado el requerimiento. Esta se llevará a cabo con la asistencia del Ministerio Público, del imputado y su defensor. Una vez escuchados los asistentes y a la vista de los autos, decidirá en

ese mismo acto o dentro de las setenta y dos horas siguientes,  
bajo responsabilidad.”

#### **“Artículo 278. – Apelación**

1. Contra el auto de prisión preventiva procede recurso de apelación. El plazo para la apelación es de tres días. **El colegiado** elevará los actuados dentro de las veinticuatro horas, bajo responsabilidad. La apelación se concede con efecto devolutivo.”

#### **“Artículo 279. - Cambio de comparecencia por prisión preventiva**

[...]

2. El **colegiado** citará a una audiencia para decidir sobre el requerimiento Fiscal. La audiencia se celebrará con los asistentes que concurran. El Juez emitirá resolución inmediatamente o dentro de las cuarenta y ocho horas de su celebración”

#### **“Artículo 283.- Cesación de la prisión preventiva o de la Comparecencia**

[...]

2. Sin perjuicio de lo anterior, el **colegiado**, transcurridos seis meses desde el inicio de la ejecución de la prisión preventiva o de las comparecencias restrictivas, según sea el caso, o desde la última audiencia en la que se hubiera discutido la cesación de estas medidas, revisa de oficio la vigencia de los presupuestos que dieron lugar a su imposición. La revisión se realiza obligatoriamente durante todo el tiempo que dure la medida coercitiva.”

"Año de la recuperación y consolidación de la  
economía peruana"

### “Artículo 286. Presupuestos

1. El Juez **colegiado** dictará mandato de comparecencia simple si el Fiscal no solicita prisión preventiva al término del plazo previsto en el artículo 266.  
[...]

En los supuestos anteriores, el Fiscal y el **colegiado** deben motivar los fundamentos de hecho y de derecho que sustenten su decisión. El tiempo que dure la comparecencia simple no debe afectar irrazonablemente los derechos fundamentales del imputado.”

Lima, setiembre de 2025



Firmado digitalmente por:  
CERRÓN ROJAS Waldemar  
Jose FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/09/2025 12:58:58-0500



Firmado digitalmente por:  
CRUZ MAMANI Flavio FAU  
20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/09/2025 15:57:03-0500



Firmado digitalmente por:  
CRUZ MAMANI Flavio FAU  
20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/09/2025 15:57:12-0500



Firmado digitalmente por:  
BALCAZAR ZELADA Jose  
Maria FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/09/2025 16:32:04-0500



Firmado digitalmente por:  
GONZA CASTILLO Américo  
FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/09/2025 17:06:50-0500



Firmado digitalmente por:  
AGÜERO GUTIERREZ Maria  
Antonieta FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/09/2025 18:23:36-0500



Firmado digitalmente por:  
TAIPE CORONADO Maria  
Elizabeth FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 16/09/2025 15:35:53-0500

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I. ANTECEDENTES.**

La prisión preventiva, en el marco del derecho penal, posee una naturaleza esencialmente cautelar, excepcional y provisional. No se trata de una pena anticipada ni de una forma de castigo encubierto, sino de una medida de coerción procesal cuyo único propósito es garantizar el adecuado desarrollo del proceso penal. Su finalidad es doble, por un lado, asegurar la presencia del imputado durante las etapas del proceso, evitando que se sustraiga de la justicia, y por otro, impedir que este pueda obstaculizar la investigación mediante actos de intimidación a testigos, alteración de pruebas o influencias indebidas.

Este carácter cautelar se sustenta en que la prisión preventiva no busca sancionar, sino preservar los fines del proceso. De ahí que su aplicación deba estar estrictamente regulada y sujeta a control judicial, a fin de no convertirse en una pena adelantada que vulnere la presunción de inocencia. El Nuevo Código Procesal Penal establece en su artículo 268 que solo procede cuando existen fundados y graves elementos de convicción sobre la comisión de un delito, una prognosis de pena superior a los cuatro años y un peligro concreto de fuga u obstaculización de la investigación.

La excepcionalidad de esta medida deriva de la primacía que tiene el derecho a la libertad personal en el orden

constitucional. El artículo 2, inciso 24, literal f<sup>1</sup>, de la Constitución reconoce que nadie puede ser privado de su libertad sino por mandato escrito y motivado del juez, en los casos expresamente previstos por ley. En consecuencia, la prisión preventiva debe aplicarse únicamente cuando no existan medidas alternativas menos gravosas que puedan cumplir con los fines perseguidos.

En tal sentido, su naturaleza provisional significa que no puede extenderse más allá de lo estrictamente necesario para proteger el proceso, pues cualquier exceso temporal la desnaturaliza y la convierte en una sanción encubierta. El plazo fijado por el juez debe ser razonable y proporcional, de modo que, vencido este, la persona recupere su libertad si no ha recaído sentencia condenatoria.

En síntesis, la prisión preventiva se concibe como un instrumento procesal de carácter cautelar, excepcional y temporal, que debe ser aplicado con la máxima prudencia y bajo estricto respeto de los derechos fundamentales, especialmente la presunción de inocencia y la libertad personal. Su abuso o aplicación desmedida no solo lesiona garantías constitucionales, sino que también vacía de contenido su verdadera naturaleza jurídica.

Por su parte, el principio de presunción de inocencia se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 24 de la

---

<sup>1</sup> Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. La detención no durará más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las investigaciones y, en todo caso, el detenido debe ser puesto a disposición del juzgado correspondiente, dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas o en el término de la distancia.

Constitución Política del Perú y en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este principio señala que ninguna persona debe ser tratada como culpable mientras no exista sentencia firme. Sin embargo, el uso excesivo de la prisión preventiva ha distorsionado este principio en la práctica.

Por su parte, este principio constituye una de las garantías esenciales del proceso penal moderno, reconocido tanto por la Constitución Política del Perú en el art. 2 numeral 24 literal e)<sup>2</sup>, así como, como por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su art. 8. Su contenido exige que toda persona sea tratada como inocente mientras no exista una sentencia firme que declare lo contrario. Sin embargo, en la práctica judicial, este derecho se ve frecuentemente afectado por el uso desmedido de la prisión preventiva, la cual, en lugar de constituir una medida cautelar excepcional, se ha convertido en una regla general frente a la investigación de delitos de impacto social.<sup>3</sup>

La prisión preventiva está regulada en el Código Procesal Penal en los arts. 268 al 286 como una medida restrictiva de la libertad, solo aplicable cuando concurren elementos de convicción suficientes sobre la comisión del delito, la prognosis de una pena superior a cuatro años y la existencia de peligros procesales como la fuga u obstaculización. La Casación 626-2013-Moquegua<sup>4</sup> fijó que estos presupuestos

<sup>2</sup> Constitución Política del Perú. Artículo 2 numeral 2, literal e: e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

<sup>3</sup> González, J. (2021). La prisión preventiva y su impacto en la población penitenciaria en América Latina. Revista de Derecho Penal, 34(2), 45-67. }

<sup>4</sup> <https://lpderecho.pe/comentarios-casacion-626-2013-moquegua/>

deben estar acreditados como “fundamentos graves y razonables” y que la medida debe aplicarse bajo estrictos criterios de proporcionalidad.

No obstante, estadísticas oficiales revelan una práctica distinta. El INPE<sup>5</sup> reporta que aproximadamente 38 % de los internos en el Perú no cuentan con sentencia firme, lo que significa que más de un tercio de la población penitenciaria cumple prisión preventiva. En el contexto latinoamericano, estas cifras son similares o mayores, los cuales se reproducen en países como Bolivia (60,7 %) y República Dominicana (64,5 %), lo que demuestra un fenómeno regional.

Por lo que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en reiteradas oportunidades que la prisión preventiva debe ser excepcional y no puede convertirse en una pena anticipada. En el caso *Suárez Rosero vs. Ecuador* (1997)<sup>6</sup>, sostuvo que mantener a una persona en prisión preventiva de forma prolongada y sin justificación objetiva constituye una violación directa de la presunción de inocencia. Del mismo modo, en *Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador* (2007)<sup>7</sup>, reafirmó que los jueces no pueden fundamentar la medida únicamente en la gravedad del delito, pues ello equivale a una sanción encubierta.

---

<sup>5</sup> Instituto Nacional Penitenciario. (2023). Informe estadístico penitenciario: agosto 2023. INPE. <https://www.gob.pe/inpe>

<sup>6</sup> En *Suárez Rosero vs. Ecuador*, la Corte IDH determinó que Ecuador violó los derechos a la libertad personal, garantías judiciales y protección judicial al detener a Suárez sin orden ni juicio. Se ordenó indemnización y la eliminación de su nombre de los registros penales.

<sup>7</sup> En *Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*, la Corte IDH concluyó que Ecuador violó los derechos a la libertad personal y a garantías judiciales al mantener a los detenidos en prisión preventiva prolongada sin juicio. Se ordenó reparación y medidas para garantizar derechos procesales.

En nuestro contexto, el Tribunal Constitucional, en la STC 04780-2017-PHC/TC (caso Humala y Heredia)<sup>8</sup>, señaló que la prisión preventiva no debe ser entendida como una sanción, sino como una medida cautelar. Por ello, el incumplimiento de los presupuestos legales y la falta de motivación reforzada vulneran el derecho fundamental a ser considerado inocente hasta que se demuestre lo contrario.

### **La presunción de inocencia se vulnera en distintos planos:**

- Motivación insuficiente: cuando las resoluciones judiciales recurren a expresiones genéricas, sin explicar concretamente los riesgos procesales, se equipara al imputado con un culpable.
- Duración desproporcionada: el uso prolongado de la prisión preventiva, en ocasiones extendida por varios años debido a la complejidad de los procesos, convierte la medida en un castigo anticipado.
- Influencia mediática y social: en casos de alta exposición pública, el clamor social presiona a los jueces a ordenar prisión preventiva como mecanismo de control simbólico, debilitando la imparcialidad judicial.

La doctrina del garantismo penal, desarrollada por Luigi Ferrajoli<sup>9</sup>, plantea que el proceso penal debe equilibrar la persecución legítima del delito con la protección de los derechos fundamentales. En este sentido, el uso

---

<sup>8</sup> En la sentencia 04780-2017-PHC/TC, el Tribunal Constitucional del Perú resolvió que la prisión preventiva contra Ollanta Humala y Nadine Heredia vulneró sus derechos fundamentales, al carecer de una motivación suficiente y no cumplir con los requisitos de excepcionalidad y proporcionalidad establecidos en la Constitución y en la jurisprudencia internacional.

<sup>9</sup> Luigi Ferrajoli. ¿Qué es el garantismo? Universidad de Palermo.

indiscriminado de la prisión preventiva no solo erosiona la presunción de inocencia, sino que contribuye al hacinamiento carcelario y a la ineficacia del sistema penal. Por ello, medidas alternativas como la comparecencia restrictiva, la caución económica o la vigilancia electrónica deberían priorizarse en lugar de recurrir de manera automática a la privación de libertad.

El análisis demuestra que el uso excesivo de la prisión preventiva en el Perú y en América Latina representa una de las principales formas de vulneración del principio de presunción de inocencia. Aunque la normativa procesal y los estándares internacionales la conciben como una medida excepcional, la práctica judicial la ha transformado en una pena anticipada que compromete gravemente los derechos fundamentales de los imputados.

Por su parte, el sistema penitenciario está en una crisis crítica y multidimensional. Según datos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario<sup>10</sup>, para marzo de 2025 la población carcelaria nacional ascendía a 199,886 personas privadas de libertad, distribuidas en 69 establecimientos penitenciarios.

De ese total, 101,302 personas se encuentran bajo detención efectiva, es decir, cumpliendo prisión preventiva o una sentencia con pena privativa de libertad, mientras que 98,584 personas están bajo regímenes de medio libre, como la semilibertad, la libertad condicional o penas limitativas de derechos. De estas personas privadas de libertad, 38,080 aún

<sup>10</sup> Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2023). Informe estadístico de la población penitenciaria en el Perú – Julio 2023. [https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2023/Informes%20estadisticos/informe\\_estadistico\\_julio\\_2023.pdf](https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2023/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_julio_2023.pdf)

se encuentran en condición de procesados sin sentencia firme, evidenciando el uso extensivo de la prisión preventiva como recurso judicial habitual en el país.

Este desborde penitenciario se agrava con la capacidad oficial del sistema, donde las cárceles solo pueden albergar a aproximadamente 41,556 personas, lo que implica que hay 59,538 internos más de lo que las instalaciones están diseñadas para soportar, resultando en un alarmante hacinamiento del 143 %. En momentos previos, en 2024, la sobrepoblación ya se estimaba cercana al 136 %, con más de 98,127 internos en 69 penales frente a una capacidad de 41,556 plazas; el gobierno incluso declaró al Instituto Nacional Penitenciario en estado de emergencia por esta situación.

#### **Cuadro de población carcelaria 2018 - 2019**

| <b>Mes/Año</b> | <b>Capacidad de albergue</b> | <b>Población penal</b> | <b>% de Ocupación</b> | <b>Sobrepoblación (s=p-c)</b> | <b>% de Población</b> | <b>% de Hacinamiento &gt; 20%</b> |
|----------------|------------------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| Ene-18         | 39,158                       | 85,727                 | 219%                  | 46,569                        | 119%                  | SI                                |
| Feb-18         | 39,158                       | 86,229                 | 220%                  | 47,071                        | 120%                  | SI                                |
| Mar-18         | 39,158                       | 86,800                 | 222%                  | 47,642                        | 122%                  | SI                                |
| Abr-18         | 39,156                       | 87,379                 | 223%                  | 48,223                        | 123%                  | SI                                |
| May-18         | 39,156                       | 87,724                 | 224%                  | 48,568                        | 124%                  | SI                                |
| Jun-18         | 39,156                       | 87,995                 | 225%                  | 48,839                        | 125%                  | SI                                |
| Jul-18         | 39,156                       | 88,423                 | 226%                  | 49,267                        | 126%                  | SI                                |
| Ago-18         | 39,156                       | 89,166                 | 228%                  | 50,010                        | 128%                  | SI                                |
| Set-18         | 39,156                       | 89,794                 | 229%                  | 50,638                        | 129%                  | SI                                |
| Oct-18         | 39,156                       | 90,321                 | 231%                  | 51,165                        | 131%                  | SI                                |
| Nov-18         | 39,156                       | 90,638                 | 231%                  | 51,482                        | 131%                  | SI                                |
| Dic-18         | 39,156                       | 90,934                 | 232%                  | 51,778                        | 132%                  | SI                                |

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

|        |        |        |      |        |      |    |
|--------|--------|--------|------|--------|------|----|
| Ene-19 | 39,123 | 91,283 | 233% | 52,160 | 133% | SI |
| Feb-19 | 39,819 | 92,137 | 231% | 52,318 | 131% | SI |
| Mar-19 | 39,819 | 92,872 | 233% | 53,053 | 133% | SI |
| Abr-19 | 39,819 | 93,482 | 235% | 53,663 | 135% | SI |
| May-19 | 39,819 | 93,828 | 236% | 54,009 | 136% | SI |
| Jun-19 | 39,819 | 94,235 | 237% | 54,416 | 137% | SI |
| Jul-19 | 39,819 | 94,842 | 238% | 55,023 | 138% | SI |
| Ago-19 | 39,819 | 95,120 | 239% | 55,301 | 139% | SI |
| Set-19 | 40,179 | 95,493 | 238% | 55,314 | 138% | SI |
| Oct-19 | 40,137 | 95,494 | 238% | 55,357 | 138% | SI |
| Nov-19 | 40,137 | 95,765 | 239% | 55,628 | 139% | SI |
| Dic-19 | 40,137 | 95,548 | 238% | 55,411 | 138% | SI |

Fuente: INFOBAE<sup>11</sup>

La emergencia es particularmente severa en algunos establecimientos penitenciarios. El Centro Penitenciario de Quillabamba presenta un nivel de sobrepoblación del 505 %, mientras que Chanchamayo alcanza cerca del 553 %, Jaén 522 %, Callao 471 %, Camaná 453 %, Abancay 398 % y Miguel Castro Castro 375 %. En Sarita Colonia, en el Callao, una prisión con capacidad para 572 internos alberga 3,363 reclusos, lo que implica un hacinamiento del 488 %, reflejando una situación extrema y humanitaria crítica.

En el año 2024, la población penitenciaria aumentó un 10 % en tan solo un año, pasando de 178,605 internos en 2023 a 196,547 en 2024, lo que supone un incremento de 17,942 personas privadas de libertad en ese período. Esta cifra también señala que existen 57,684 presos adicionales que no podrían ser físicamente alojados en el sistema penitenciario,

<sup>11</sup> Cuadro Estadístico. INFOBAE 2018 - 2019

lo que pone de relieve la magnitud del colapso.

Ante ello, el Tribunal Constitucional ha declarado esta situación como inconstitucional desde 2020, reconociendo el estado de emergencia penitenciaria y estableciendo un plazo para que el Estado solucione la crisis. Este plazo fue ampliado recientemente por cinco años más, es decir hasta el año 2030, debido a dificultades presupuestarias y atrasos en obras clave como las motivadas por la pandemia de COVID-19 y el ciclón Yaku, aunque varios penales ya enfrentan riesgo de cierre por sobreocupación.<sup>12</sup>

En suma, el sistema penitenciario está marcado por una combinación letal de hacinamiento extremo, crecimiento sostenido de internos, uso sistemático de la prisión preventiva y demoras estructurales en la construcción o habilitación de infraestructura adecuada. Esta realidad no solo conmueve desde la perspectiva de derechos humanos, sino que desborda las capacidades operativas del Estado, comprometiendo tanto la seguridad interna como la dignidad de quienes están privados de libertad.<sup>13</sup>

Existe un reforzamiento del principio de excepcionalidad de la prisión preventiva, ya que, al exigir que las decisiones sobre prisión preventiva se adopten por unanimidad de un colegiado, se eleva el estándar de protección de la libertad personal, evitando que la voluntad de un solo juez baste para restringirla. Este cambio asegura que solo en casos donde exista una convicción plena y compartida de la necesidad de

<sup>12</sup> Defensoría del Pueblo. (2022). Informe Defensorial N.º 187: Crisis penitenciaria y derechos fundamentales. Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe>

<sup>13</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). Personas privadas de libertad en las Américas. OEA/CIDH. <https://www.oas.org/es/cidh>

la medida se prive de libertad a un procesado. Ello se ajusta al artículo 2, inciso 24 de la Constitución y al artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconocen la libertad como regla y la prisión preventiva como excepción.<sup>14</sup>

Asimismo, se incorpora transparencia, celeridad y responsabilidad en las audiencias con los cambios en el artículo 271, los cuales buscan evitar dilaciones indebidas, estableciendo plazos estrictos y responsabilidades funcionales en caso de incumplimiento. Esto responde a las observaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>15</sup>, que ha señalado en reiteradas sentencias que la prisión preventiva no puede convertirse en una forma de pena anticipada y que los jueces deben garantizar procesos expeditivos. Además, se introduce un mecanismo de responsabilidad disciplinaria para fiscales y defensores que retrasen las audiencias, reforzando el principio de debido proceso.

Por su parte, la modificación al artículo 274 incorpora controles más estrictos para la prolongación, limitándola solo a casos de especial complejidad y obligando a audiencias inmediatas. Esto es clave porque, en la práctica, las extensiones injustificadas de la prisión preventiva han generado que miles de personas pasen años privadas de su libertad sin sentencia firme, vulnerando la presunción de inocencia. Con esta reforma, se evita que la prisión preventiva se perpetúe indefinidamente.

<sup>14</sup> Paredes, M. (2020). Derecho penal y derechos humanos: La naturaleza excepcional de la prisión preventiva. Lima: Fondo Editorial PUCP.

<sup>15</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2019). Derechos humanos y sistema penitenciario: Medidas cautelares y prisión preventiva en América Latina. <https://www.oas.org/es/cidh>

También, la modificación del artículo 278 reafirma el derecho de apelación contra la prisión preventiva, garantizando que el recurso se tramite de manera rápida y con efecto devolutivo. Con ello se asegura un doble control judicial, principio reconocido en la jurisprudencia constitucional y en los estándares de la Corte IDH.<sup>16</sup>

Asimismo, el artículo 283 obliga a los jueces a revisar de oficio, cada seis meses, la vigencia de los presupuestos que justificaron la medida. Esto introduce un mecanismo de control permanente, asegurando que la prisión preventiva no pierda su carácter excepcional y que se evalúe constantemente si sigue siendo proporcional o si procede una medida menos gravosa como la comparecencia.

En tal sentido, el impacto esperado con la modificación del artículo 266 del Código Procesal Penal, en lo referido a la detención judicial en caso de flagrancia, radica principalmente en el fortalecimiento de las garantías procesales y en la reducción del uso arbitrario de la prisión preventiva.

En primer lugar, al establecer que el detenido sea puesto a disposición del colegiado dentro del plazo de detención judicial, se busca que la decisión sobre la aplicación de prisión preventiva o medidas alternativas recaiga en un órgano colegiado y no en un solo juez. Esto representa una mejora en la imparcialidad y objetividad del proceso, pues la unanimidad requerida para imponer prisión preventiva evita decisiones

---

<sup>16</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2023). Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Perú

basadas en criterios personales o subjetivos.

En segundo lugar, la reforma contribuye a disminuir el uso excesivo de la prisión preventiva, que en el Perú se ha convertido en una práctica recurrente y muchas veces abusiva, generando hacinamiento penitenciario y afectando la presunción de inocencia. Al obligar al colegiado a pronunciarse, se abre mayor espacio para que se valoren medidas menos lesivas, como la comparecencia con restricciones, especialmente en delitos de menor gravedad o cuando no existen riesgos procesales suficientes.

Finalmente, estas modificaciones tienen un claro componente de política criminal: buscan reducir el uso excesivo de la prisión preventiva, que, según datos del INPE<sup>17</sup>, afecta aproximadamente al 36 % de la población penitenciaria en el Perú. Al limitar su aplicación a casos en los que exista consenso colegiado, con control estricto de plazos y revisiones periódicas, se prevé una disminución significativa del hacinamiento penitenciario y un uso más eficiente de las cárceles para quienes ya cuentan con sentencia condenatoria firme.

En el plano penitenciario, la modificación también puede coadyuvar a la disminución de la sobrepoblación carcelaria, al reducir el ingreso innecesario de procesados sin condena. Esto tiene efectos directos en la mejora de las condiciones de los internos y en la optimización de los recursos del Estado, ya que el uso indiscriminado de la prisión preventiva no solo

---

<sup>17</sup> Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2023). Informe estadístico de la población penitenciaria en el Perú – Diciembre 2023. [https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2023/Informes%20estadisticos/informe\\_estadistico\\_diciembre\\_2023.pdf](https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2023/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_diciembre_2023.pdf)

vulnera derechos fundamentales, sino que además encarece el sistema penitenciario.

## **II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.**

La propuesta legislativa actual está alineada con la Constitución Política del Perú, especialmente en relación con los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad y la garantía de la presunción de inocencia. Se basa en los artículos 2° y 139°, que establecen la protección de los derechos fundamentales, incluyendo la libertad personal y el debido proceso; y en el artículo 139°, que afirma la obligación del Estado de garantizar un sistema de justicia eficaz y respetuoso de los derechos humanos. En este contexto, se propone la modificación del artículo 266 del Código Procesal Penal, con el objetivo de fortalecer la intervención colegiada en la detención judicial por flagrancia, limitar la aplicación excesiva de la prisión preventiva y promover la utilización de medidas alternativas, asegurando así un equilibrio entre la necesidad de garantizar el proceso penal y la protección de los derechos de los investigados.

## **III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO**

Esta propuesta legislativa, debido a su naturaleza, no generará gastos adicionales al Estado, ya que se centra en la regulación procesal y el fortalecimiento de garantías fundamentales. Su aprobación permitirá al sistema de justicia garantizar el respeto a la presunción de inocencia y a los derechos de las personas privadas de libertad, evitando

detenciones innecesarias o prolongadas sin sentencia firme. Asimismo, contribuirá a la reducción del hacinamiento penitenciario y al uso más eficiente de los recursos del Estado, mejorando las condiciones de los internos y optimizando la gestión de los penales. Además, la aplicación de estas modificaciones tendrá un impacto positivo en toda la población penitenciaria, favoreciendo a quienes se encuentran en prisión preventiva y promoviendo un sistema más justo y equitativo.

#### **IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL.**

El presente Proyecto de Ley, se enmarca dentro del Marco Jurídico y el lineamiento de las Políticas Sectoriales del País fijadas por el Acuerdo Nacional, así como con los capítulos I y II de la Constitución Política del Estado, y se vincula con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, respetando el Estado de derecho y la jerarquía de las leyes.

La presente iniciativa legislativa se enmarca dentro de las siguientes Políticas aprobadas por el Acuerdo Nacional:

- Política 11, sobre la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.<sup>18</sup>
- Política 24, sobre incrementar la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites, así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares

<sup>18</sup> Website - Acuerdo Nacional. (2002d, julio 22). 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/11-promocion-de-la-igualdad-de-oportunidades-sin-discriminacion/>

"Año de la recuperación y consolidación de la  
economía peruana"

básicos de los servicios que el Estado garantiza a la  
población.<sup>19</sup>

- Política 28, sobre promover la institucionalización de un  
Sistema de Administración de Justicia.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Website - Acuerdo Nacional. (2022a, septiembre 30). 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/24-afirmacion-de-un-estado-eficiente-y-transparente/>

<sup>20</sup> Website - Acuerdo Nacional. (2002g, julio 22). 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial. <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/28-plena-vigencia-de-la-constitucion-y-de-los-derechos-humanos-y-acceso-a-la-justicia-e-independencia-judicial/>