

El legislador en los tiempos de crisis y de su cólera

The legislator in times of crisis and his anger

Brechman Félix Muñoz Lapa*

Resumen

En un escenario crítico en el que la criminalidad parece venir ganando la batalla al estado constitucional de derecho, la labor legislativa y de aquellos involucrados en el sistema operativo de justicia se encuentra en la cúspide del escrutinio social; en tal escenario y a través de las líneas infra, se aborda y se cuestiona la labor trascendental del legislador en la creación de las leyes, quien, sumido en su desesperanza y su cólera, ha decaído en expedir normas inaplicables e ineficaces, además de adoptar normas impunes a sus intereses y su entorno.

Palabras – clave: *El legislador, la inaplicabilidad e ineficacia de las leyes, la impunidad.*

Abstract

In a critical scenario in which crime seems to be winning the battle against the constitutional rule of law, the work of the legislature and those involved in the operational justice system is at the height of social scrutiny. In such a scenario, and through the lines below, the transcendental work of the legislator in the creation of laws is addressed and questioned. The legislator, immersed in his despair and anger, has declined to issue inapplicable and ineffective norms, in addition to adopting norms that are unpunished for his interests and his environment.

Key words: *The legislator, the inapplicability and ineffectiveness of laws, impunity.*

* Abogado por la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, Fiscal Provincial de la Quinta Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Huamanga - Ayacucho – Perú y ex Defensor Público Penal, con correo electrónico: abogados1307@hotmail.com

I. Introducción

En el umbral de la sociedad organizada, el legislador aparece como mediador de la ley divina; aquel quien, señalándose tener el encargo de Dios para transmitir los mandamientos «divinos», tenía una posición omnipotente respecto a los súbditos, quienes debían acatar las leyes sin cuestionamiento alguno; la ley era la ley y, como tal, debía cumplirse, porque devenía del todopoderoso.

En un estado de derecho constitucional, como el de hoy, aquel encargo, proveniente de la *civis*, no determina al legislador a expedir cuanta norma vea por conveniente a su juicio, a su libre albedrío o a su cólera y que la misma sea acatada sin cuestionamiento alguno; por ello, ya en 1803 en el caso «*Marbury vs. Madison*» se realizó por vez primera en Norteamérica el control difuso de la constitucionalidad; de otro lado, bajo la influencia del modelo de Kelsen, se encargó ese control de forma exclusiva, concentrada, a un tribunal constitucional especializado allá en Europa. Nosotros nos añadimos a los dos sistemas. De tal manera que el legislador ya no es un omnipotente.

Sin embargo, en el escenario de hoy, por obra del legislador nacional, viene dándose una serie de leyes evidentemente inaplicables e ineficaces, las que precisamente serán abordadas en párrafos infra; entre las más cuestionadas están: La Ley 32130 del 10 de octubre del 2024, «Ley expedida para fortalecer la investigación del delito como función de la Policía Nacional del Perú y agilizar los procesos penales», la Ley 32108 del 9 de agosto de 2024, sobre «modificaciones a la criminalidad organizada», la Ley 32330 del 16 de abril del 2025, «Ley que incorpora a los adolescentes de 16 y 17 años como sujetos imputables dentro del sistema penal» y la aprobación del proyecto de ley 7549/2023-CR, «Ley de amnistía para quienes hayan participado en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000».

Ante esa realidad, la *civis*, los jueces y fiscales, en cumplimiento del rol que cumplen en la sociedad, vienen cuestionando e inaplicando esas leyes; es más, ya se han planteado las demandas de inconstitucionalidad y, en ese estado, es obvio que resultan ser ineficaces e inválidas; sobre ese estado y sobre esa realidad se encauza el presente artículo.

II. El legislador en los tiempos de crisis y de su cólera

Es una realidad fría, palpable y latente que la inseguridad ciudadana viene cruelmente ganando terreno; la criminalidad es cada vez más feroz y sangrienta, pero también es más perspicaz, a tal punto que se viene abasteciendo de los medios más brutales y sutiles para concretar su cometido; armas de guerra y menores de edad son incorporados como herramientas de trabajo y manipulados como instrumentos de cañón; el pequeño y mediano emprendedor sufre las más brutales consecuencias; son el objetivo número uno, el trofeo que se disputan las bandas y organizaciones criminales de sangre para obtener un provecho económico indebido y despreciable.

En el siguiente cuadro podemos observar esa cruda realidad:

Figura 1: Tendencia de los delitos de extorsión denunciados, registrados en las fiscalías provinciales penales, especializadas y mixtas, periodo 2016-2024.

Entre el 01 de enero de 2016 y el 31 de agosto de 2024, el Ministerio Público registró la denuncia de:

78 255

delitos de extorsión

Se observa que post pandemia, en 2021, la tendencia registra un crecimiento que se acentúa cada año hasta el 2023. Así, durante los últimos 8 años (2016-2023), presentaron una tasa de crecimiento del 21 %².

Al realizar el análisis por delito específico, se advierte que el delito de extorsión (Art. 200 C.P.) denunciado presentó la mayor tasa de crecimiento anual, con poco más del 24 %, mientras que el delito de chantaje (Art. 201 C.P.) denunciado presentó una tasa de crecimiento menor, con cerca del 11 %.



Fuente: Ministerio Público

Elaboración: Observatorio de Criminalidad. Enero 2016 a agosto del 2024

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8301412/6920396-delitos-de-extorsion-denunciados-registrados-en-el-ministerio-publico-enero-2016-agosto-2024.pdf?v=1751394209>

Como se aprecia, a partir del año 2021, las denuncias por el delito de extorsión van en un acelerado crecimiento. Una situación crítica palpitante.

En ese escenario crítico, el legislador ha reaccionado, como siempre reaccionó; casi instintivamente, es decir, empuñando lo que en la mano tiene: el poder que tiene para legislar y cuán semilla del ermitaño o la panacea para ese mal que es la criminalidad; pudo más sus deseos que su raciocinio, con el fin de saciar el reclamo abatido de la ciudadanía —la civis—, pretendiendo ganar con ello popularidad y legitimidad.

Ante esa crisis, legisló con cólera las siguientes leyes que serán materia de crítica, pues el objeto de este artículo no es desarrollar hermenéutica jurídica; tampoco se pretende batallar con la obra maestra del espíritu de las Leyes de Montesquieu, sino, únicamente, el de encarar los problemas de la eficacia y efectividad de las normas.

II.1. La investigación preliminar a cargo de la Policía Nacional del Perú.

Como se conoce, el 10 de octubre del 2024, fue publicada la Ley N° 32130, Ley para fortalecer la investigación del delito como función de la Policía Nacional del Perú y agilizar los procesos penales; previo a ello, fue publicado el 21 de diciembre del 2023 el Decreto Legislativo N° 1604, que modifica el Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional Del Perú, donde en su numeral 14, artículo 2, ya se había asignado que; la Policía tenía por función; asumir y realizar la investigación del delito desde el conocimiento de la noticia criminal. Así, se han modificado los artículos IV, 53, 54, 60, 61, 65, 67, 68, 84, 160, 173, 180, 205, 216, 223, 230, 261, 283, 286, 287, 288, 289, 321, 322, 329, 330, 331, 332, 337, 353, 427, 429 y 430 del Código Procesal Penal.

Con esta modificación, el legislador pretende asignar roles y funciones «específicas» en la investigación preliminar y con ello pretende que los procesos penales sean céleres para así obtener resultados positivos en la persecución y sanción de los delitos; empero, además de generar contraposiciones, se ciernen más dudas e interrogantes en una cruda realidad a la cual el legislador no quiere asomarse siquiera.

Aun antes de Cristo, un político, filósofo, escritor y orador romano sabiamente decía con relación al Senado:

Que debe estar al tanto de los asuntos públicos, que es necesario que el senado conozca bien la situación del estado, de qué fuerzas militares dispone, cuál es el balance del erario público, qué

aliados tiene el estado, y replicando agregaba. Ya veis: esta clase de conocimientos, de dedicación práctica, de tradición, de los que un senador bajo ningún pretexto puede estar desprovisto (Cicerón, M. 2009, p. 94).

Es decir, para adoptar tales decisiones, el legislador peruano debe conocer de qué fuerzas policiales se dispone, cuál es la formación y el presupuesto-medio con los que cuenta la Policía y el Ministerio Público.

Por consiguiente, para agilizar realmente los procesos penales dentro de un debido proceso y con todas las garantías reservadas al justiciable, la solución no parece estar en la creación o modificación de las leyes sustanciales o reglamentarias; dado que, si bien con el Código Procesal Penal se lograron avances significativos en la investigación y juzgamiento de los delitos, resulta que ello se debe a la medida en que se han implementado los medios necesarios.

Por tanto, si se pretende agilizar los procesos penales, el legislador está en la imperiosa necesidad de conocer la realidad material por el que hoy atraviesa el sistema de justicia y particularmente el Ministerio Público; he allí, donde el legislador debe en principio escudriñarse, escuchar a los operadores de justicia, más no así a «su simple intuición», ni a los «tratadistas» que lo aconsejan, peor aún no puede actuar imbuido por su cólera, sino escuchando a los reales y auténticos operados de justicia: los policías del área de investigación, los abogados defensores o litigantes, los jueces y principalmente a los fiscales quienes experimentan la infinidad de deficiencias para «agilizar» los procesos penales.

Como muestra de algunas deficiencias y carencias por las que atraviesa el Ministerio Público y que de seguro desconoce la población y más el legislador, está el hecho real e infortunado de que los fiscales incluso tienen que en ocasiones auto agenciarse útiles de escritorios, mobiliarios y de la implementación de sus propias oficinas.

Hay cosas que merman la labor fiscal, como la falta de peritos determinantes para agilizar y resolver un caso, el sistema burocrático instituido en la administración pública y la falta de medios coercitivos y sancionadores que hagan eficaz la labor de investigación. Como muestra de ello, resulta inaudito que en toda la región de Ayacucho no exista un solo perito informático en estos tiempos de crisis en los que una gran parte de los delitos se planifica y ejecuta a través del uso de las telecomunicaciones, allí donde, por ejemplo, con el uso de la tecnología y de sus conocimientos podría identificarse al menos la placa de rodaje del vehículo utilizado en la realización del delito.

En tal sentido, la eficacia de las leyes penales no estriba en encontrar las falencias en la legislación nacional; resultaría más conveniente identificar las fuentes y causas materiales de la demora de los procesos penales, ya sea constatando y escuchando a sus actores para luego legislar sin cólera, mejor aún desempeñando el rol fiscalizador para enmendar aquellas deficiencias e infortunios que hacen que el proceso penal no tenga la agilidad deseada. Como se aprecia, el problema no es de leyes, sino sobre todo de recursos óptimos.

De hecho, tanto la policía como los fiscales son óptimos en el escenario que les corresponde desempeñarse; el primero, sobre todo para prevenir y combatir operativamente los delitos; mientras que el segundo, construyendo el caso para sostenerlo válida y eficazmente en juicio.

II.2. Ley que incorpora a los adolescentes de 16 y 17 años como sujetos imputables dentro del sistema penal.

Otra obra del legislador en tiempos de crisis y de su cólera es la Ley N.º 32330 del 16 de abril del 2025, ley que incorpora a los adolescentes de 16 y 17 años como sujetos imputables dentro del sistema penal; que, ciertamente, resulta inaplicable e ineficaz; empero, ha calmado la ira en un sector de la ciudadanía, debido a determinados casos concretos donde un adolescente participó de un hecho criminal sangriento.

Claro está que hay situaciones incluso inhumanas que logran calmar la ira de la población frente a hechos criminales. Aquellas donde se perpetran torturas, vejaciones y horrendas formas de acabar con la vida de un supuesto criminal como respuesta a otros hechos igualmente criminales; empero, ese desenfreno no puede conllevar al legislador a actuar de la misma manera.

Por ello, «Estas leyes han de ser tan adecuadas al pueblo para quien se dictan que sólo por muy rara casualidad las de una nación convendrán a otra». (Montesquieu, 1906, p. 14); pues si bien es cierto que en determinados países como algunos estados de Norteamérica, Canadá y el Reino Unido se juzga a adolescentes como a un adulto, ha de tenerse presente el nivel promedio de educación y de oportunidades que el adolescente tiene en su familia y en esa sociedad a la que ni por asomo estamos próximos.

De otro lado, la Ley 32330, no encuentra correspondencia entre la prohibición y la permisón normativa que se pretende dar al adolescente, dado que; si se autoriza su juzgamiento como mayores de edad por vulnerar una norma penal, bajo el entendido de que son capaces o que entienden de lo que hacen; entonces, mediante las normas civiles también corresponde autorizárseles para desarrollarse como adultos, esto es, celebrar contratos por cuenta propia, contraer matrimonio sin restricción alguna, mantener relaciones sexuales con libertad y disponer de todo cuanto posee y tiene, hasta participar en la vida política que lo vincularía; pues, si son capaces para responder penalmente, también lo deben ser para disfrutar de las bondades que ofrece las normas civiles y la vida política nacional.

Pero la contraposición más severa de esta ley, se encuentra con la propia Constitución Política del Estado (artículo 4), el principio del interés superior del niño y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 3 y 40); No obstante, el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de El Porvenir de la Corte Superior de Justicia de La Libertad en su día, dispuso la prisión preventiva contra un adolescente de 16 años por el presunto delito de extorsión; empero, el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Flagrancia de Barranca dispuso remitir al adolescente de 16 años imputado por el presunto delito de robo agravado, a la justicia penal juvenil especializada, es decir, al Juzgado y Fiscalía de Familia.

II.3. Modificaciones a la Ley sobre criminalidad organizada

De otro lado, la Ley N.º 32108 del 9 de agosto de 2024, que incorporó modificaciones a la estructura típica del delito de criminalidad organizada, representa una clara muestra de que el legislador actuó sumido en su cólera por el avance de las múltiples investigaciones en las que se encuentran involucrados algunos de los propios legisladores y otros tantos del entorno de estos.

Esta situación conlleva que, «una vez corrompidos los principios del gobierno, las mejores leyes se tornan malas y se vuelven contra el Estado: si los principios se conservan sanos, las malas leyes producen el mismo efecto que las buenas: la fuerza del principio lo subyuga todo». (Montesquieu, 1906, p. 178); efectivamente, como consecuencia de aquellas prácticas de cólera por parte del legislador, la ciudadanía y principalmente las instituciones del sistema de justicia, difícilmente podrán presumir que las leyes sean consideradas en principio como constitucionales, como manda la jurisprudencia nacional; ahora, corre el riesgo de que dicha presunción se revierta por estas circunstancias.

Aquella modificatoria exige ahora que el delito de crimen organizado, para ser tal, reúna una compleja estructura desarrollada y de mayor capacidad operativa; siendo que la única y exclusiva finalidad de una organización criminal sea de corte empresarial. Como se aprecia, esta modificatoria obedece a la necesidad de conseguir impunidad en determinados casos muy bien consabidos; a razón de ello, ante su inconstitucionalidad y la contraposición a la Convención de Palermo y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, algunos jueces ordinarios la han inaplicado, además de ser cuestionada oficialmente vía la demanda de inconstitucionalidad por parte de la Fiscalía de la Nación. Otra ley inaplicable e ineficaz.

II.4. Ley de amnistía para quienes hayan participado en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000.

Finalmente, la aprobación del proyecto de ley N.° 7549/2023-CR, Ley de amnistía para militares, policías y miembros del Comité de Autodefensa que hayan participado en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000, por parte de la Comisión Permanente el pasado 09 de julio del presente año, representa otra reacción de cólera por parte de los legisladores frente a los juzgamientos "injustos" que vienen atravesando por los delitos de lesa humanidad, aquellos a quienes consideran de su entorno político.

Cuánta razón tenía el barón de Montesquieu, creador de la teoría de la separación de poderes, cuando respecto al espíritu de leyes decía:

El hombre, como ser físico, está gobernado, al igual que los otros cuerpos, por leyes inmutables; pero como ser inteligente, viola sin cesar las leyes que Dios ha establecido y cambia las que él mismo se dicta. (...) Como todos los seres finitos, está sujeto a la ignorancia y al error (...). Como criatura sensible, está sujeto a mil pasiones. (Montesquieu, 1906, p. 14).

Peor aún, «Cuando el legislador enfrenta a los ciudadanos, o a los miembros de una comunidad religiosa, con un imperativo, se comporta frente a ellos como un individuo frente a un individuo». (Christoph Sigwart, p. 17, citado por Kelsen, 1198, p. 88); pues resulta evidente que aquí se pretende lograr la impunidad de quienes políticamente estuvieron en sintonía con la forma despiadada de acabar con el «terrorismo» generalizado, con la consecuente afectación de la tutela jurisdiccional efectiva que les asiste a tantas víctimas de quienes suficientemente se sabe y se conoce al día de hoy. Es entonces que se origina una disputa de interés contrapuestos donde la impunidad a delitos de lesa humanidad no puede y no tiene cabida; por lo que, de lograrse su aprobación, igualmente irá a sumar a ese número de leyes inaplicables e ineficaces.

Sobre este particular, las víctimas, las organizaciones de derechos humanos y especialmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a través de un comunicado, se ha pronunciado sobre la necesidad de que el Estado peruano se abstenga de tal propósito, en atención al artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las sentencias de la Corte que enfatizan la necesidad de garantizar el acceso a la justicia para las víctimas (Comunicado 128/25 del 26 de junio del 2025).

III. El control constitucional y convencional de las leyes cuestionadas.

Ya se dijo que el Estado peruano realiza un control difuso y un control concentrado de la constitucionalidad de las leyes a través de los jueces ordinarios y el Tribunal Constitucional, respectivamente; por lo que también «puede decirse con verdad que el magistrado es una ley que habla y que a su vez la ley es un magistrado mudo». (Cicerón, M. 2009, p. 82), esto es, que solo a través del magistrado, sea este un juez o fiscal, la ley podrá ser aplicada.

Entonces, «Si los tribunales están facultados para producir, no sólo normas jurídicas individuales, sino también generales, significa una descentralización de la función legislativa» (Kelsen, 1198, p. 259); lo cual es enteramente necesario; es más, «es un poder-deber del juez consustancial a la Constitución del Estado democrático y social de Derecho». (Sentencia Tribunal Constitucional, exp. N.° 00374-2017-PA/TC LIMA, fundamento 28) y más todavía, en un Estado como el peruano, donde el legislador, en tiempos de crisis y de su cólera, expide leyes impunes, inaplicables e ineficaces.

Aunque la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República estableció como precedente jurisprudencial vinculante que, para los efectos del control difuso de la constitucionalidad de las leyes, los jueces en principio deben resolver conforme a la ley establecida, debido a que se presume la constitucionalidad de las leyes, por lo que el control

difuso debe realizarse de forma excepcional y residual (Casación N.º 1266-2022-Lima, fundamento quinto).

Resulta sumamente necesario que el Juez y el Fiscal, ante la crítica realidad de la representación nacional donde el legislador ha perdido legitimidad y obediencia por parte de la ciudadanía por obrar con cólera y a sus intereses, sean los indicados para realizar aquella actividad constitucional y convencional, inaplicando tales leyes por ser incompatibles e ineficaces para contrarrestar aquellos delitos execrables de parte de las bandas y organizaciones criminales de sangre que vienen utilizando a menores de edad.

Sobre la validez y eficacia de la norma jurídica, cabe recordar que: «Un orden jurídico es considerado válido cuando sus normas, en términos generales y a grandes rasgos, son eficaces, es decir, son fácticamente acatadas y aplicadas» (Kelsen, 1998, p. 224), lo que no acontece en la realidad nacional; dado que el legislador ha venido creando fórmulas legislativas populistas, poco reflexivas y con absoluta indiferencia a la situación calamitosa del sistema operativo de justicia.

IV. Conclusiones

1. El legislador nacional, ante las situaciones críticas generadas por la criminalidad, ha venido actuando y respondiendo en los dos últimos años con evidente descontrol de su cólera, además de desvanecerse para proteger sus intereses y los de quienes se encuentran en su entorno con el fin de lograr impunidad.
2. La ley penal no es la herramienta primaria para combatir la criminalidad; tampoco lo es para obtener la impunidad. El encargo otorgado por la ciudadanía hacia el legislador para crear, modificar o derogar la ley debe ser ejercido con absoluta responsabilidad y con conocimiento de la realidad nacional, acorde a la constitucionalidad y a las normas supranacionales a las cuales el Estado peruano se encuentra adherido.
3. Los recursos y medios necesarios son irrisorios para que el Ministerio Público cumpla efectivamente su mandato constitucional de persecutor ágil de la acción criminal; los recursos humanos óptimos con que cuenta la Policía y la Fiscalía serán eficaces en la medida en que sean utilizados o se desempeñen en el escenario que les corresponde.
4. La validez y eficacia de las leyes penales también depende de la legitimidad material con que cuenta el legislador.
5. Ante este escenario, el Juez y el Fiscal tienen la imperiosa obligación de realizar el control de constitucionalidad y de convencionalidad de las leyes creadas y modificadas por los intereses y la cólera del legislador, quien, actuando casi instintivamente, pretende lograr la impunidad y sosegar el clamor de justicia de la ciudadanía.

V. Referencias bibliográficas

Ciceron, M. (2009). *Las Leyes*. (Pabón de Acuña, C. Trad.). Madrid: Editorial Gredos.

Congreso Constituyente democrático. (1993) Constitución Política del Perú. Recuperado de: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678>

Corte Suprema de Justicia de la República del Perú - Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria. (2025). Casación N° 1266-2022-LIMA, 19 de marzo del 2025.

Kelsen, H. (1982). *Teoría Pura del Derecho*. (Vernengo, R. J. Trad.). México: Universidad Nacional Autónoma De México. (Obra original publicada en alemán en 1934)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2025). Comunicado 128/25. Lima, Perú.
Recuperado de:

https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2025/128.asp&utm_content=country-%20per&utm_term=class-mon

Montesquieu, (1906). El espíritu de las Leyes. (García Del Mazo, S. Trad.). Librería General De Victoriano Suárez. Madrid.

Mora-Donato, C. (2015). Constitución, Congreso, Legislación y Control. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Naciones Unidas. (2006) Convención sobre los derechos del niño del 20 de noviembre de 1989.
Recuperado de: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2021) Sentencia 785/2021 en el EXP. N.º 00374-2017-PA/TC LIMA del 10 de agosto de 2021. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00374-2017-AA.pdf>