Proyecto de Ley N°.....6739/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
29 DIC. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 9:45AM

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y LA INTERVENCIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Congresista de la República **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO**, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, conforme a los artículos 67, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

I. FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, PARA OPTIMIZAR EL MARCO LEGAL QUE REGULA LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y LA INTERVENCIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL MINISTERIO PÚBLICO

Artículo Único. Derogación del Decreto Legislativo N° 1605

Se deroga el Decreto Legislativo N° 1605, Decreto Legislativo que modifica el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 957, para optimizar el marco legal que regula la investigación del delito y la intervención de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público.

Lima, diciembre de 2023.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/12/2023 04:03:35-0500

JAIME QUITO SARMIENTO
Congresista de la República

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Decreto Legislativo N° 1605, Decreto Legislativo que modifica el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 957, para optimizar el marco legal que regula la investigación del delito y la intervención de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público, publicado el 21 de diciembre de 2023, tiene la finalidad explícita de mejorar el marco legal que regula la investigación del delito para permitir que la Policía Nacional del Perú pueda realizar actos de investigación por iniciativa propia, bajo la conducción del Ministerio Público y, así, realizar un trabajo articulado.

No obstante, las modificaciones realizadas colisionan con la función constitucional de conducción de la investigación del delito conferida al Ministerio Público, pues, la Constitución establece:

> **Constitución Política del Perú**
> **Artículo 159.- Atribuciones del Ministerio Público**
> Corresponde al Ministerio Público:
> (...)
> 4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.

Esta disposición constitucional constituye se erige como uno de los fundamentos del Nuevo Código Procesal Penal, conforme al cual, hasta antes de las modificaciones dispuestas por el Decreto Legislativo N° 1605, la Policía Nacional, en su función de investigación debe tomar conocimiento de los delitos y dar cuenta inmediata al Fiscal, sin perjuicio de realizar las diligencias de urgencia e imprescindibles para impedir sus consecuencias, individualizar a los autores y partícipes, reunir y asegurar los elementos de prueba; sus funciones están precisadas expresamente en el artículo 68, pero actúa bajo la conducción del Fiscal y, conforme a lo dispuesto en el artículo 332, en todos los casos en que intervenga, elevará un Informe Policial, que contendrá los antecedentes que motivaron su intervención, la relación de las diligencias efectuadas y el análisis de los hechos, las actas levantadas, las manifestaciones recibidas, las pericias realizadas y todo aquello que considere

indispensable para el debido esclarecimiento de la imputación, así como la comprobación del domicilio y los datos personales de los implicados, pero se abstendrá de calificarlos jurídicamente y de imputar responsabilidades[1].

De esta manera, quedaban claramente desarrollados los roles asignados por la Constitución, es decir, al Ministerio Público le corresponde conducir y controlar la investigación preparatoria, pudiendo solicitar el apoyo de la Policía Nacional del Perú. Solo de manera excepcional, a la Policía le corresponde realizar actos de investigación a fin de evitar las consecuencias del delito o asegurar las fuentes de prueba, en el marco del control de identidad policial, sin necesidad de orden previa del Fiscal o el Juez.

Por cierto, no se trata de una relación jerárquica que subvalore la función policial, sino de una distinción de roles constitucionales entre dos instituciones distintas, en el ámbito de la investigación del delito. Mientras que el Ministerio Público es un órgano constitucionalmente autónomo que vela por la legalidad, representa a la sociedad en juicio, ejercita la acción penal, investiga y persigue el delito, entre otras funciones (artículos 158 y 159 de la Constitución); la Policía Nacional forma parte del Ministerio del Interior, es la entidad encargada de mantener y restablecer el orden interno, prestar protección a las personas y la comunidad, así como prevenir, investigar y combatir la delincuencia, entre otras funciones (artículo 166 de la Constitución).

En ese sentido, "no podemos hablar de jerarquías entre Ministerio Público y Policía Nacional, pues son instituciones distintas, no forman parte de un escalafón o grados jerárquicos (...) la policía se encuentra obligada a prestar apoyo a la labor investigativa del fiscal y sólo podrá justificarse su negativa cuando dicha disposición sea ilegal o atente de manera arbitraria contra los derechos fundamentales de alguna persona"[2].

El Nuevo Código Procesal Penal, partir del año 2004, reformuló el rol de la Policía en la investigación prejudicial para adecuarlo con mayor rigurosidad a la Constitución. En el Código de Procedimientos Penales de 1940, en realidad, "la investigación prejudicial estaba

---

[1] *Visión General del Nuevo Código Procesal Penal*. Recuperado de https://www.mpfn.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2064_2_vision_general_del_ncpp.pdf

[2] Salas Beteta, Christian. *Relaciones funcionales entre el Ministerio Público y la Policía Nacional durante la investigación preparatoria. Binomio necesario en la investigación criminal según el CPP-2004*. Recuperado de: https://www.mpfn.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2381_lectura_03_salas_beteta_relaciones_funcionales_entre_mp_y_pnp.pdf

prácticamente en manos de la policía, quienes recibían las denuncias, recababan las declaraciones de los involucrados, solicitaban la realización de pericias y elaboraban el atestado policial, para luego remitirlo al despacho fiscal (...) eso se terminó, ya que el fiscal está obligado a especificar con precisión las diligencias que debe realizar la policía, en caso le encomiende el desarrollo de los actos de indagación"[3],

Bajo estas consideraciones, las modificaciones del Nuevo Código Procesal Penal, dispuestas por el Decreto Legislativo N° 1605, constituyen una contravención directa con las competencias y funciones del Ministerio Público, en la medida que dichas competencias son devaluadas con la finalidad de otorgar mayores facultades a la Policía Nacional del Perú en la intervención e investigación del delito, conforme a los alcances que a continuación se detallan.

La modificación del artículo 60 del Nuevo Código Procesal Penal establece, entre las funciones del Fiscal que la conducción desde el inicio de la investigación se realiza "coordinando con la Policía los actos de investigación"; si bien se preserva el carácter obligatorio de los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función, la adición del modo de conducir la investigación, es decir, sujeto necesariamente a la coordinación con la Policía, va en desmedro de la autonomía funcional del Ministerio Público, pues, en el ámbito de la investigación, la Policía tiene un rol de apoyo, conforme lo disponga el Fiscal.

Por otro lado, la modificación del numeral 4 del artículo 65 del Nuevo Código Procesal Penal dispone una delimitación o desdoblamiento, no previsto por la Constitución, de la conducción de la investigación del delito destinada al ejercicio de la acción penal, pues, preserva la decisión de la estrategia fiscal, pero adiciona la coordinación "con la Policía Nacional que está a cargo de la estrategia operativa de la investigación". La relación entre ambas instituciones, prevista en el artículo 159 de la Constitución, está claramente establecida: la intervención policial la investigación del delito está delimitada en torno a las disposiciones o mandatos derivados en la conducción fiscal, por lo que la estrategia integral le corresponde al Fiscal. La modificación reciente alentará, en la práctica, la existencia de dos estrategias de investigación.

[3] Salas Beteta, Christian, op. cit.

Asimismo, con la modificación del artículo 332 del Nuevo Código Procesal Penal, respecto a la regulación del informe policial, se otorga a la Policía Nacional una potestad propia del Ministerio Público: la calificación jurídica y la imputación de presuntas responsabilidades, las cuales estaban proscritas del informe policial, hasta la modificación operada con el Decreto Legislativo N° 1605. Con esta modificación, se retorna, en cierto modo, al modelo del atestado policial. Nótese las diferencias sustanciales entre ambos modelos:

Regulación original	Regulación actual con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1605
Nuevo Código Procesal Penal **Artículo 332. Informe policial** (...) 2. El Informe Policial contendrá los antecedentes que motivaron su intervención, la relación de las diligencias efectuadas y el análisis de los hechos investigados, absteniéndose de calificarlos jurídicamente y de imputar responsabilidades.	**Nuevo Código Procesal Penal** **Artículo 332. Informe policial** (...) 2. **El informe policial remitido al titular de la acción penal es de carácter no vinculante. Contiene** los antecedentes que motivaron su intervención, **los delitos presuntamente cometidos, así como los grados de presunta autoría y participación,** la relación de las diligencias efectuadas, el análisis de los hechos investigados **y las conclusiones respectivas.**

A partir de esta modificación, si bien el informe policial no es vinculante, se le atribuye a la Policía Nacional competencias propias del Ministerio Público como la tipificación de los delitos, así como la determinación de la presunta autoría y participación, en modo semejante al antiguo Código de Procedimientos Penal de 1940, con los riesgos que eso conllevaba: "el manejo policial absoluto de las denuncias ante las dependencias policiales, en donde los casos eran archivados o desaparecidos; la elaboración de actas de declaración sin presencia de fiscal o de abogado del imputado, casos en los que, incurriendo en responsabilidad, algunos fiscales firmaban las actas de declaración en fecha

posterior a la consignada; la desidia en el seguimiento de la investigación, lo que implicaba una dilación irracional y perjudicial de la investigación; la calificación jurídica tanto del tipo penal como de la responsabilidad del investigado por parte de la policía; la transcripción casi textual en la denuncia de lo expuesto en el atestado policial, convirtiéndose el despacho fiscal en mesa de partes del Poder Judicial; entre otras."[4]

Finalmente, la Junta de Fiscales Supremos del Ministerio Público, también ha advertido que la dación del Decreto Legislativo N° 1605 supone una grave afectación de su rol constitucional: "contiene normas que vulneran las funciones constitucionales del Ministerio Público (...) el Ministerio Público, titular de la acción penal, en ningún momento fue convocado por el Poder Ejecutivo, para efecto de emitir opinión o posición institucional sobre el particular". Asimismo, precisa que "la potestad policial de la investigación del delito, consagrado en el artículo 166 de la Constitución Política, no puede ser interpretado aisladamente y está vinculado con el inciso 4 del articulo 159 de la citada norma, la cual expresa que la Policía Nacional del Perú está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público", y que dicho rol "no debe ser afectado de modo directo ni indirecto, es decir, cambiando el articulado del Código Procesal Penal, de modo que parezca que se está respetando tal rol conductor, cuando en la práctica lo que se pretende es someter al Ministerio Público a los designios de la entidad que más bien debe brindarle su apoyo"[5].

III. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Tratándose de una iniciativa legislativa de tipo modificatoria, de convertirse en ley, el principal efecto directo del presente proyecto de ley será la derogación del Decreto Legislativo N° 1605, Decreto Legislativo que modifica el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 957, para optimizar el marco legal que regula la investigación del delito y la intervención de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público, sin modificar ninguna otra norma del ordenamiento jurídico nacional; resguardando la funciones constitucionales del Ministerio Público en la conducción de la investigación del delito, conforme a lo establecido por el artículo 159 de la Constitución.

---

[4] Salas Beteta, Christian, op. cit.
[5] Ministerio Público. Comunicado de fecha 27 de diciembre de 2023.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

De convertirse en ley, la presente iniciativa legislativa no irrogará gastos al Tesoro Público, pues con la fórmula propuesta solo se busca reestablecer las competencias integrales del Ministerio Público en la investigación del delito, generando, más bien, como beneficio el adecuado funcionamiento institucional de Ministerio Público y Policía Nacional, fortaleciendo, además, la seguridad jurídica de todas las actuaciones que realicen los funcionarios y servidores de ambas instituciones, así como las garantías constitucionales de los ciudadanos que se vinculen a casos relacionados con la investigación del delito (víctimas o agraviados, testigos e investigados, entre otros)

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con la Política N° 1 del Acuerdo Nacional sobre el Fortalecimiento del régimen democrático y el Estado de Derecho, principalmente, en lo relativo a la defensa del imperio de la Constitución[6], debido a que se cautela la autonomía constitucional del Ministerio Público y su función exclusiva de conducción de la investigación del delito.

Asimismo, considerando el objeto de la presente iniciativa legislativa, ésta se vincula con los siguientes temas de la Agenda Legislativa 2023-2023, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR, que resultan pertinentes destacar:

- Funcionamiento de los órganos y organismos del Estado (Tema 1)
- Modificaciones al Código Procesal Penal (Tema 22)
- Normativa vinculada a la actividad de la Policía Nacional del Perú (Tema 26).

[6] Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Recuperado de https://acuerdonacional.pe/