CONGRESO de la REPÚBLICA

Proyecto de Ley N°.....6733/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
27 DIC. 2023
RECIBIDO
Firma: ____ Hora: 6:55 pm

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 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 **ALFREDO PARIONA SINCHE**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c) 67, 75 y 76 del reglamento del Congreso de la República presenta en siguiente proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República,
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 1605, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 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 1. Objeto de la ley
Derógase el Decreto Legislativo 1605, Decreto Legislativo que modifica el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por 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 2. Vigencia de la Ley
La presente ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, diciembre de 2023.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/12/2023 17:47:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PARIONA SINCHE Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/12/2023 16:11:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/12/2023 16:42:15-0500

ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **29** de **diciembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6733/2023 CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Ministerio Público, por mandato de la Constitución, es un órgano constitucionalmente autónomo (artículo 158). Es decir, su autonomía parte del reconocimiento de la fuente jerárquica más alta del sistema jurídico nacional. Ello, responde al hecho de que constituye un órgano de primera importancia en el ámbito del sistema de administración de justicia, pues se encarga, entre otros, de representar en los procesos judiciales a la sociedad, así como defender la legalidad y los intereses públicos tutelados por el derecho.

Entonces, desde sus funciones constitucionales se desprende la necesidad de preservar su autonomía; sobre todo, en el campo de la conducción y realización de acciones de investigación ante la ocurrencia de delitos. El Ministerio Público actúa, así, como ente rector y no solo de coordinador de la acción penal y la respectiva investigación; no es un órgano ordinario más, ya que es un órgano especializado y con misiones constitucionales específicas de dirección, no pudiendo ser relegado ni menoscabado en sus competencias por disposiciones de rango infraconstitucional.

Así, según el artículo 159, numeral 4), de la Constitución Política del Perú, corresponde al Ministerio Público: "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". Ciertamente, sobre este artículo, el Tribunal Constitucional ha señalado que el Ministerio Público es un órgano constitucionalmente autónomo "cuya competencia se encuentra regulada por el artículo 159 de la Constitución y las disposiciones de su Ley Orgánica (Decreto Legislativo 52)"[1].

De dicha regulación constitucional, se entiende que existen funciones fiscales exclusivas que ninguna otra entidad del Estado tiene. La autonomía institucional del Ministerio Público (artículo 158 de la Constitución) es una garantía de la propia

[1] Auto del Tribunal Constitucional recaído en el expediente 00004-2023-PCC/TC, fundamento 6.

posición que ostenta en el ámbito del sistema de administración de justicia, tal como sostiene el profesor Antonio Peña Jumpa:

> "(...) la Constitución le otorga autonomía institucional (artículo 158° de la Constitución), pero sobre todo reconoce en los miembros del Ministerio Público los mismos derechos, prerrogativas y obligaciones que los miembros del Poder Judicial. Esto significa que los miembros del Ministerio Público participan de la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, prohibiendo a toda autoridad de los otros poderes del Estado (incluidos los congresistas) interferir en sus funciones (artículo 139° de la Constitución). Esta regulación constitucional confirma que la labor del Ministerio Público complementa a la del Poder Judicial, haciendo en ambos el Poder Jurisdiccional del Estado"[2].

Entonces, queda claro que cualquier invasión a las competencias regulares del Ministerio Público constituyen una infracción constitucional, pues su función central en el desarrollo de la administración de justicia tiene una protección de orden constitucional. Es el Constituyente quien ha previsto la garantía de su autonomía en un nivel de protección reforzado, que es a través de la Constitución. Esta autonomía no se agota en una mera declaración, sino que se expresa en el hecho de que cualquier intento de afectación infraconstitucional a dicha autonomía debe ser inaplicado y, en el mejor de los casos, dejado sin efecto con carácter general.

Pese a la claridad de lo anotado hasta aquí, el 20 de diciembre de 2023 se publicó el Decreto Legislativo 1605, Decreto Legislativo que modifica el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo 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. En este decreto legislativo, ciertamente, se establecen algunas modificaciones y precisiones que contradicen la función constitucional del Ministerio Público, puntualmente, en el extremo de conducir desde su inicio la investigación del delito, donde se detalla que, con este propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.

[2] Recuperado de https://ius360.com/la-autonomia-constitucional-del-ministerio-publico-y-los-limites-de-las-facultades-de-investigacion-del-congreso-de-la-republica-en-el-peru/

En efecto, en el artículo 60, numeral 2), del Nuevo Código Procesal Penal, modificado por el decreto legislativo en cuestión, se incorpora lo siguiente: "El Fiscal conduce desde su inicio la investigación del delito **de acuerdo al principio de legalidad, coordinando con la Policía los actos de investigación**. Con tal propósito la Policía Nacional debe cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función". El párrafo en negrita es, precisamente, el texto que se ha incorporado mediante el Decreto Legislativo 1605. De su texto se trasluce que hay un cambio sustantivo, pues se coloca en un plano horizontal a la Fiscalía y a la Policía respecto de los actos de investigación.

La palabra "coordinación" tiene una directa oposición a la autoridad que el Ministerio Público ejerce sobre la Policía Nacional del Perú, de acuerdo con la Constitución. Si bien se ha dejado el texto final de que la "Policía Nacional debe cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función", la verdad es que el texto agregado flexibiliza esta disposición y, bajo el criterio "de legalidad", permite distinguir funciones antes que establecerlas con un enfoque de dirección vertical.

Ciertamente, si se revisa el artículo 65, numeral 4), se aprecia lo siguiente:

> "El fiscal decide la estrategia de investigación adecuada al caso para lo cual programa y coordina con **la Policía Nacional que está a cargo de la estrategia operativa de la investigación**, sobre el empleo de pautas, técnicas y medios indispensables para la eficacia de la misma".

Bajo dicha regulación, se define una rectoría particular de la Policía Nacional sobre un ámbito concreto, que es la estrategia operativa de la investigación. Es decir, bajo esta nueva función se distinguen capacidades diferenciadas de la Policía Nacional, por un lado, y el Ministerio Público, por otro lado. Es decir, el proceso de investigación pasa a tener en la práctica dos órganos encargados de su dirección, dependiendo de la función de que se trate, al punto que la Policía pueda ser

considerada como autónoma en el contexto de la estrategia operativa de la investigación.

Dicho dispositivo, evidentemente, contraviene la Constitución de modo directo, pues el artículo 159 del texto constitucional establece de manera categórica que el único director de la investigación del ilícito es la Fiscalía, siendo que la Policía Nacional en este ámbito está bajo su mandato. La Constitución no distingue en ninguna parte que la dirección de la investigación, dependiendo de las acciones, estrategias o etapas desarrolladas, tienen órganos directores distintos.

A mayor abundamiento, dicha contradicción se expresa con el cambio aprobado en el artículo 332 del Nuevo Código Procesal Penal, en tanto establece que,

> "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** (...) **y las conclusiones respectivas.**
> 3. El informe policial adjunta, de ser el caso, **la denuncia o antecedentes que motivaron la intervención, las diligencias efectuadas, las actas levantadas, las declaraciones recibidas, las pericias realizadas, los elementos materiales incautados y/o decomisados producto de la investigación realizada** (...)".

Con dicha regulación se otorga a los miembros de la Policía Nacional a poder tipificar los hechos, individualizar y precisar los delitos, incluido el grado de autoría y participación. En el informe policial, al que hace referencia el artículo 332, se puede señalar la culpabilidad o inocencia del sujeto materia de investigación. Lo cierto es que el artículo anotado, en buena cuenta, permite que la Policía Nacional pueda tener un margen de discrecionalidad en este ámbito (etapa preliminar) que contradice su propia naturaleza constitucional de entidad no deliberante.

Asimismo, el artículo 67, numeral 1), señala: "1. La Policía Nacional en cumplimiento de sus funciones debe, inclusive por propia iniciativa, tomar

conocimiento de los delitos y **comunicar** inmediatamente al fiscal, **debiendo realizar, las diligencias de investigación urgentes o inaplazables, que formarán parte de las diligencias preliminares (...)".** Con esto, la Policía Nacional está habilitada, por propia iniciativa, a iniciar investigaciones contra cualquier ciudadano, pudiendo ejecutar acciones preliminares sin requerir de manera previa de una solicitud fiscal o de una orden judicial, estando los policías solamente obligados a "comunicar al fiscal".

En total, se han modificado 27 artículos del Nuevo Código Procesal Penal en una sola norma, donde se han dispuesto nuevas funciones y competencias, así como como se han menoscabado otras sin advertir el marco constitucional. De la publicación de Decreto legislativo 1605, además, se advierte que no existe una debida motivación para semejante tamaño de paquete normativo. La parte considerativa, más allá de mencionar la respectiva ley de delegación de facultades legislativas (Ley 31880), no ha hecho un análisis pormenorizado de cada artículo modificado.

Es decir, se ha aprobado la norma como si el Congreso de la República hubiese otorgado al Poder Ejecutivo un "cheque en blanco", donde no se requiere justificar las medidas normativas. En una democracia, las normas tienen legitimidad en atención a su razonabilidad, a la exposición de los motivos de su aprobación y, en general, al sustento objetivo de su dación; lo que no ocurre con el Decreto Legislativo 1605. Si bien puede haber un control constitucional posterior, mediante la dación de cuenta al Parlamento, lo cierto es que el decreto legislativo mencionado modifica una norma de carácter procesal (Nuevo Código Procesal Constitucional) y, por tanto, su vigencia incide de manera inmediata, incluso, sobre los procesos en trámite. Esto último, precisamente, es un asunto que termina de definir la necesidad de su pronta derogación.

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la presente ley no contraviene ninguna norma vigente y se encuentra conforme a la Constitución Política del Perú, sobre todo con su parte orgánica, en tanto corrige un menoscabo a las competencias constitucionales del Ministerio Público, en su configuración como órgano constitucionalmente autónomo, encargado, tal como precisa el artículo 159 de la carta política, de "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".

Así, se ha previsto derogar el Decreto Legislativo 1605, Decreto Legislativo que modifica el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo 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.

ANALISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al corregir una norma inconstitucional de afectación indebida de competencias de un órgano constitucionalmente autónomo, como es el Ministerio Público, permite legitimar la actuación del Estado en el deber de protección de la Constitución Política del Perú.

Asimismo, al evitar que se genere una distorsión funcional en el campo de las investigaciones fiscales frente a la ocurrencia de delitos, se refuerzan las garantías del debido proceso, concepto este último que configura un derecho y un principio constitucional. En este sentido, la sociedad se verá beneficiada, mediante el aseguramiento de una investigación especializada e imparcial.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto guarda relación con el Acuerdo Nacional, Política de Estado 1: "Democracia y Estado de Derecho", en el punto referido al "Fortalecimiento del

régimen democrático y del Estado de derecho", cuyo objetivo es defender el imperio de la Constitución y velar por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa guarda relación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR, que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual 2023-2024. En este sentido, se toma en cuenta el Objetivo I, correspondiente a la política de Estado "Fortalecimiento del régimen democrático y Estado de derecho", referido al tema del funcionamiento correcto de los órganos y organismos del Estado, en el sentido de que las instituciones de la administración pública deben brindar a los ciudadanos un tratamiento equitativo y razonable a sus demandas.

Lima, diciembre de 2023.